

T-3105-92

**The Sovereign Life Insurance Company** (*Appellant*)

v.

**The Minister of Finance** (*Respondent*)*INDEXED AS: SOVEREIGN LIFE INSURANCE CO. v. CANADA (MINISTER OF FINANCE) (T.D.)*

Trial Division, Gibson J.—Calgary, April 23 and 24; Ottawa, July 29, 1997.

*Administrative law — Statutory appeals — Appeal from Minister of Finance's direction to Superintendent of Financial Institutions to take control of appellant — Insurance Companies Act, s. 680(2) permitting Minister to make such direction where believing circumstances in s. 680(1)(b) existing — Superintendent making three recommendations, including direction herein — At Minister of Finance's request, Minister of State (Finance and Privatization) hearing appellant's representations — Appellant also making written submissions — Appellant not given opportunity to respond to either letter from private company expressing support for Superintendent's recommendations or Minister of State's report analyzing positions, drawing conclusions, making recommendations — Appeal dismissed — (1) Minister forming belief necessary as condition precedent to exercise of s. 680(2) authority — Not simply acting on Superintendent's recommendation — Adopting only two of three recommendations — (2) Minister not improperly delegating decision-making authority to Minister of State — "Reasonable opportunity to make representations" met by providing opportunity to make written representations — Provision of opportunity to make oral representations, designating Minister of State to preside at meeting, not delegation of authority since no obligation to provide oral hearing — Minister making decision of such wide, significant import entitled to seek advice — As not acting under delegation of authority, Minister of State not exceeding jurisdiction by making recommendations — (3) Ministerial decision based on public policy grounds affording little procedural protection, except as required on face of statute — Neither Minister of State's report nor private company's letter containing new facts — Failure to share either not grounds for appeal.*

*Insurance — Appeal from Minister of Finance's direction to Superintendent of Financial Institutions to take control of*

T-3105-92

**The Sovereign Life Insurance Company** (*appelante*)

c.

**Le ministre des Finances** (*intimé*)*RÉPERTORIÉ: SOVEREIGN LIFE INSURANCE CO. c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Gibson—Calgary, 23 et 24 avril; Ottawa, 29 juillet 1997.

*Droit administratif — Appels prévus par la loi — Appel de l'ordre du ministre des Finances enjoignant au surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante — L'art. 680(2) de la Loi sur les sociétés d'assurance permet au ministre de donner un tel ordre s'il estime qu'il s'agit d'un des cas énumérés à l'art. 680(1)(b) — Le surintendant a fait trois recommandations, dont l'ordre en litige — À la demande du ministre des Finances, le ministre d'État (aux Finances et à la Privatization) a entendu les observations de l'appelante — L'appelante a également présenté des observations écrites — L'appelante n'a pas eu la possibilité de répondre à une lettre d'une société privée appuyant les recommandations du surintendant ni au rapport du ministre d'État analysant les positions en présence, tirant des conclusions et formulant des recommandations — Appel rejeté — (1) Le Ministre s'est formé l'opinion requise préalable à l'exercice de sa compétence, conformément à l'art. 680(2) — Il ne s'est pas contenté d'agir suivant la recommandation du surintendant — Il n'a adopté que deux des trois recommandations — (2) Le ministre n'a pas délégué irrégulièrement son pouvoir de décision au ministre d'État — Il y a «possibilité de présenter des observations» lorsqu'est accordée la possibilité de présenter des observations écrites — En donnant la possibilité de présenter des observations orales et en confiant au ministre d'État la tâche de présider cette rencontre, le ministre ne déléguait aucun pouvoir, étant donné qu'il n'était pas tenu d'accorder une telle audience — Il était loisible au ministre chargé de prendre une décision aux répercussions aussi profondes et significatives de procéder à des consultations — Comme il n'agissait pas en vertu d'une délégation de pouvoirs, le ministre d'État n'a pas outrepassé sa compétence en faisant des recommandations — (3) Décision administrative fondée sur des motifs généraux d'ordre public et accordant peu de protection procédurale, sauf celle exigée au vu de la loi — Ni le rapport du ministre d'État ni la lettre de la société privée ne contenaient de faits nouveaux — L'omission de communiquer l'un ou l'autre de ces documents ne constitue pas un motif d'appel.*

*Assurance — Appel de l'ordre du ministre des Finances enjoignant au surintendant des institutions financières de*

*life insurance company — Insurance Companies Act, s. 680(2) permitting Minister of Finance to make such direction where believing circumstances in s. 680(1)(b) existing — Minister required to give company reasonable opportunity to make representations — After Superintendent recommending such action in report, appellant making oral representations to Minister of State appointed to assist Minister, submitting written representations — Not having opportunity to respond to Minister of State's report, letter from corporate administrator of industry's protection plan supporting Superintendent's recommendations — Minister not fettering discretion by simply acting on Superintendent's recommendations — Adopting only two of three — "Reasonable opportunity to make representations" satisfied by opportunity to provide written representations — Although s. 704 permitting delegation of powers to Minister of State appointed to assist Minister, entrusting Minister of State to hear appellant's oral representations not delegation of powers as no obligation to provide such hearing — In making decision of such wide import, Minister of Finance entitled to seek advice — As not acting under delegation of powers, Minister of State not constrained in making recommendations — Ministerial decision based on policy grounds affording no procedural protection except that required by statute — Neither Minister of State's report nor letter from corporate administrator containing new information — Minister not required to share either with appellant.*

This was a statutory appeal from a direction by the Minister of Finance (the Minister) pursuant to *Insurance Companies Act*, paragraph 680(2)(c) to the Superintendent of Financial Institutions to take control of the appellant. Paragraph 680(2)(c) permits the Minister to direct the Superintendent to take control of a company where he believes that any of the circumstances set out in paragraph 680(1)(b) exists e.g. the company is unable to pay its liabilities or its assets are insufficient to protect the policyholders. The Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) had been monitoring Sovereign's activities and concluded that its capital situation was critical because problems with its loan and real estate portfolio had virtually wiped out its margin of free capital and surplus. In a report dated November 18, 1992 OSFI recommended that the Minister (1) require the Superintendent to make the order approving the commencement and carrying on of business by the company subject to the limitation of not having the power to issue new policies; (2) direct the Superintendent to take control of the company; and (3) request that the Attorney General apply to a court for an order to wind up the company. Subsection 680(2) required

*prendre le contrôle de l'appelante — L'art. 680(2) de la Loi sur les sociétés d'assurance permet au ministre de donner un tel ordre s'il estime qu'il s'agit d'un des cas énumérés à l'art. 680(1)b) — Le ministre est tenu de donner à la société la possibilité de présenter des observations — Après que le surintendant eut recommandé cette mesure dans un rapport, l'appelante a présenté des observations orales au ministre d'État désigné, et a présenté des observations écrites — Elle n'a pas eu la possibilité de répondre au rapport du ministre d'État ni à la lettre de la société gestionnaire du régime de protection du secteur appuyant les recommandations du surintendant — Le ministre n'a pas entravé l'exercice de son propre pouvoir discrétionnaire en se contentant de donner suite aux recommandations du surintendant — Il n'a adopté que deux des trois recommandations — Il est satisfait à l'exigence de donner la «possibilité de présenter des observations» lorsqu'est accordée la possibilité de présenter des observations écrites — Bien que l'art. 704 permette la délégation de pouvoirs au ministre d'État désigné, le fait de confier à ce dernier la tâche d'entendre les observations orales de l'appelante ne constituait pas une délégation de pouvoirs, étant donné l'absence d'obligation d'accorder une telle audience — En prenant une décision aux répercussions aussi profondes et significatives, le ministre des Finances pouvait procéder à des consultations — Comme il n'agissait pas en vertu d'une délégation de pouvoirs, le ministre d'État n'était nullement entravé dans l'élaboration de recommandations — Décision administrative fondée sur des motifs généraux d'ordre public et n'accordant aucune protection procédurale, sauf celle exigée par la loi — Ni le rapport du ministre d'État ni la lettre de la société gestionnaire ne contenaient de renseignements nouveaux — Le ministre n'était pas tenu de communiquer ces renseignements à l'appelante.*

Il s'agissait d'un appel interjeté contre un ordre par lequel le ministre des Finances (le ministre), en vertu de l'alinéa 680(2)c) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, a enjoint au surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante. L'alinéa 680(2)c) permet au ministre d'enjoindre au surintendant de prendre le contrôle d'une société s'il estime être en présence de l'un des cas énumérés à l'alinéa 680(1)b), savoir que la société ne pourra honorer ses engagements ou qu'elle n'a pas un actif suffisant pour assurer la protection de ses souscripteurs. Le Bureau du surintendant des institutions financières (le Bureau), qui surveillait les activités de la Sovereign, en est venu à la conclusion que la situation de son compte capital était critique parce que les problèmes qu'elle avait avec ses portefeuilles de prêts et d'immeubles avaient pratiquement anéanti sa marge de capital liquide et d'excédent. Dans un rapport en date du 18 novembre 1992, le Bureau a recommandé au ministre (1) de demander au surintendant de délivrer à la compagnie une ordonnance d'agrément limitée aux services relatifs aux polices existantes et interdisant à la compagnie d'émettre de nouvelles polices; (2) de lui enjoindre de prendre le contrôle de la compagnie; (3) de

the Minister to provide Sovereign a reasonable opportunity to make representations with respect to the recommendations. At the Minister's request, the Minister of State (Finance and Privatization) met with Sovereign's representatives to review the Superintendent's report, and Sovereign submitted a written brief. On December 14, 1992 the President of Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp), a private company established to administer the life and health insurance industry's consumer protection plan, wrote to the Minister of Finance, to express support for the Superintendent's recommendations. On December 17, the Minister of State reported to the Minister of Finance in writing, supporting the recommendations contained in the Superintendent's November 18 memorandum. On December 21, the Minister issued the direction here under appeal. Sovereign was not provided an opportunity to reply either to the CompCorp letter or to the report of the Minister of State.

The issues were (1) whether the Minister had fettered his discretion by simply acting on the recommendation of the Superintendent without forming the belief that was a condition precedent to his authority under subsection 680(2) to require the Superintendent to take control of Sovereign; (2) whether the Minister had improperly delegated his decision-making authority to the Minister of State or fettered his discretion by adopting the recommendation of the Minister of State; and (3) whether the Minister had breached the duty of fairness in failing to share with Sovereign the report by the Minister of State and the letter from CompCorp.

*Held*, the appeal should be dismissed.

(1) While section 704 provides limited authority to the Minister to delegate any of his powers, duties and functions under the Act to a Minister of State appointed to assist the Minister, it does not authorize delegation of the Minister's decision-making responsibility under subsection 680(2) to the Superintendent. The uncontradicted affidavit evidence, that the Minister simply accepted the Superintendent's recommendation without forming the requisite belief, was not as strong as it first appeared because of ambiguities. The Minister was a very senior and experienced Minister, charged with an important matter with very significant economic, social and political implications. There was evidence that he acted prudently and did form the requisite opinion. He did not simply make the determination that was recommended to him. He adopted two of the three recommendations made to him. Little weight should be attached to the fact that the Minister's decision was made shortly after the Minister of State's report was received. The Minister was probably familiar with the issue and would

demander au procureur général du Canada de requérir le tribunal de rendre à l'égard de la compagnie une ordonnance de liquidation. Le paragraphe 680(2) obligeait le ministre à accorder à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations au sujet des recommandations. À la demande du ministre, le ministre d'État (aux Finances et à la Privatization) a rencontré des représentants de la Sovereign pour examiner le rapport du surintendant, et Sovereign a présenté un mémoire. Le 14 décembre 1992, le président de la Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp), compagnie privée constituée dans le but d'administrer le régime de protection des consommateurs en matière d'assurance-vie et d'assurance-maladie, a écrit au ministre des Finances pour lui exprimer son appui aux recommandations du surintendant. Le 17 décembre, le ministre d'État a fait rapport par écrit au ministre des Finances, appuyant les recommandations contenues dans la note de service du surintendant. Le 21 décembre, le ministre a donné l'ordre en litige dans le présent appel. La Sovereign n'a pas eu la possibilité de répondre à la lettre de la CompCorp ou au rapport du ministre d'État.

Les questions en litige étaient les suivantes: (1) le ministre a-t-il entravé l'exercice de son propre pouvoir discrétionnaire en se contentant de donner suite à la recommandation du surintendant sans se former l'opinion qui constituait une condition préalable à l'exercice du pouvoir que lui conférait le paragraphe 680(2) d'obliger le surintendant à prendre le contrôle de la Sovereign? (2) Le ministre a-t-il délégué irrégulièrement son pouvoir de prise de décision au ministre d'État ou a-t-il entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en se contentant de suivre la recommandation du ministre d'État? (3) Le ministre a-t-il manqué à son obligation d'agir avec équité en ne communiquant pas à la Sovereign le rapport du ministre d'état et la lettre de la CompCorp?

*Jugement*: l'appel doit être rejeté.

(1) Bien que l'article 704 confère au ministre le pouvoir limité de déléguer les attributions que lui confère la Loi à un ministre d'État désigné, il ne permet pas au ministre de déléguer au surintendant le pouvoir de prendre une décision en vertu du paragraphe 680(2). La preuve par affidavit non contredite, portant que le ministre s'est contenté d'accepter la recommandation du surintendant sans se former l'opinion requise, n'était pas aussi solide qu'elle le semblait de prime abord étant donné certaines ambiguïtés. Le ministre était un ministre très en vue et très expérimenté, chargé d'examiner une question importante ayant des implications économiques, sociales et politiques importantes. Suivant la preuve, il a agi avec prudence et s'est effectivement formé l'opinion requise. Il ne s'est pas contenté de prendre la décision qui lui était recommandée. Il a retenu deux des trois recommandations qui lui avaient été faites. On doit attacher peu d'importance au fait que la décision du ministre a été prise peu après la réception du rapport du ministre d'État. Le ministre connaissait probablement bien la question et il lui

only have had to refresh his memory in light of the latest material to come forward.

(2) Section 704 permits the Minister to delegate any of his powers, duties and functions to any Minister of State appointed to assist him. The Minister did not, by entrusting to the Minister of State the function of hearing Sovereign's oral representations, make a delegation within the meaning of section 704. The Minister's responsibility under subsection 680(2) to afford Sovereign a reasonable opportunity to make representations did not encompass a duty to meet personally with Sovereign's representatives and allow them to submit oral representations or to have any other person on his behalf meet with Sovereign's representatives to receive oral representations. It was sufficient on the face of subsection 680(2) that the Minister provided Sovereign an opportunity to make written representations, as he did. In providing such an opportunity and designating the Minister of State to preside at that meeting and to report to him, the Minister did not delegate anything since he had no obligation to provide for such a hearing.

In the context of an administrative decision-making process it is open to the Minister of the Crown charged with making a decision of wide and significant import to seek advice where he or she considers it appropriate to do so, subject to conflict of interest considerations and limitations provided by law. The Minister of State was not acting pursuant to a delegation under section 704 of the Act that in any way constrained his initiative in reporting to the Minister of Finance as he clearly and unequivocally indicated to representatives of Sovereign that he would. The Minister of State did not err in jurisdiction by exercising the initiative to analyze the representations on both sides of the issue, made directly to him and directly to the Minister of Finance, by drawing conclusions from that analysis, and by making recommendations to the Minister of Finance. It was entirely open to the Minister of Finance, if he chose to do so, to ignore the analysis, conclusions, and recommendations of the Minister of State. Ultimately, he did not fully adopt the recommendations of either the Superintendent or the Minister of State.

(3) This was a ministerial decision, based on broad grounds of public policy, which typically does not afford the individual any procedural protection except that required on the face of the statute authorizing the ministerial discretion, in this case, the Minister's obligation to provide Sovereign a reasonable opportunity to make representations. The Minister of State's report contained no new facts. The analysis and conclusions contained therein added little to the analysis and conclusions of the Superintendent. To the extent that it might have added anything, it was advice of an independent third party which the Minister of Finance was entitled to seek and which was not in the nature of expert

suffisait de se rafraîchir la mémoire à la lumière des éléments les plus récents.

(2) L'article 704 permet au ministre de déléguer les attributions que lui sont conférées à tout ministre d'État désigné. En confiant au ministre d'État la tâche d'entendre les observations orales de la Sovereign, le ministre n'a pas délégué ses attributions au sens de l'article 704. La responsabilité qu'avait le ministre sous le régime du paragraphe 680(2) de donner à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations, ne l'obligeait pas à rencontrer personnellement les représentants de la Sovereign et de leur permettre de présenter oralement leurs observations ou de prendre des dispositions pour que quelqu'un d'autre rencontre en son nom des représentants de la Sovereign pour entendre leurs observations orales. Au vu du paragraphe 680(2), il suffisait pour le ministre de donner à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations par écrit, comme il l'a fait. En donnant cette possibilité et en confiant au ministre d'État la tâche de présider cette rencontre et de lui faire rapport, le ministre ne déléguait rien, étant donné qu'il n'était pas tenu d'accorder une telle audience.

Dans le contexte d'un processus administratif de prise de décision, il est loisible au ministre de la Couronne qui est chargé de prendre une décision ayant des répercussions profondes et significatives de consulter les personnes qu'il juge bon de consulter, sous réserve évidemment de tout conflit d'intérêt et des limites prescrites par la loi. Le ministre d'État n'agissait pas en vertu d'une délégation de pouvoirs faite selon l'article 704 de la Loi qui l'empêchait de quelque façon que ce soit de faire rapport au ministre des Finances comme il a clairement indiqué aux représentants de la Sovereign qu'il le ferait. Le ministre d'État n'a pas commis d'erreur de compétence en prenant l'initiative d'analyser les observations relatives aux deux aspects de la question qui lui avaient été soumises directement à lui et qui avaient été soumises directement au ministre des Finances, en tirant des conclusions de cette analyse, et en faisant des recommandations au ministre des Finances. Il était entièrement loisible au ministre des Finances, s'il décidait d'agir ainsi, de ne tenir aucun compte de l'analyse, des conclusions et des recommandations du ministre d'État. En fin de compte, il n'a pas retenu toutes les recommandations du surintendant ou du ministre d'État.

(3) Il s'agissait d'une décision administrative fondée sur des motifs généraux d'ordre public, laquelle décision n'accorde aucune protection procédurale à l'individu, sauf la protection exigée au vu de la loi qui autorise le pouvoir discrétionnaire administratif, en l'occurrence, l'obligation du ministre de donner à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations. Le rapport du ministre d'État ne renfermait aucun fait nouveau. L'analyse et les conclusions qui y étaient contenues ajoutaient peu à l'analyse et aux conclusions du surintendant. Dans la mesure où elles auraient pu ajouter quelque chose, il s'agissait de l'opinion d'un tiers indépendant, que le ministre des Finances avait le droit de

opinion.

The CompCorp letter contained no new information whatsoever other than the fact of CompCorp's support for the recommendations of the Superintendent. That expression of support was not information that the Minister was under an obligation to share or to provide an opportunity to respond to.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 1312.  
*Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18.  
*Insurance Companies Act*, S.C. 1991, c. 47, ss. 679(1)(d),(e),(f), 680, 681, 682, 684, 702(1)(a), (b),(2)(a),(b),(c), 704.  
*Ministries and Ministers of State Act*, R.S.C., 1985, c. M-8.  
*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18, Part I, ss. 2 "financial institution", 6.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1997] 2 F.C. 646 (C.A.); *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*, [1990] 3 S.C.R. 1213; (1990), 75 D.L.R. (4th) 425; [1991] 2 W.W.R. 178; 52 B.C.L.R. (2d) 145; 46 Admin. L.R. 264; 2 M.P.L.R. (2d) 288; 116 N.R. 68; *Cardinal Insurance Co. and Minister of State (Finance)*, Re (1982), 138 D.L.R. (3d) 693; [1982] I.L.R. 1-1541; 44 N.R. 428 (F.C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*League for Human Rights of B'nai Brith Canada and Commission of Inquiry on War Criminals*, Re (1986), 28 D.L.R. (4th) 264; 69 N.R. 110 (F.C.A.); *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 3 F.C. 3; (1994), 167 N.R. 241 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

consulter et dont l'opinion n'était pas de la nature d'une opinion d'expert.

La lettre de la CompCorp ne renfermait pas le moindre nouvel élément d'information, hormis le fait que la CompCorp appuyait les recommandations du surintendant. L'expression de cet appui ne constituait pas en soi un renseignement que le ministre était tenu de communiquer ou auquel il devait accorder la possibilité de répondre.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18, partie I, art. 2 «institution financière», 6.  
*Loi sur les départements et ministres d'État*, L.R.C. (1985), ch. M-8.  
*Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18.  
*Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991, ch. 47, art. 679(1)(d),(e), 680, 681, 682, 684, 702(1)(a),(b),(2)(a),(b), c), 704.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 1312.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1997] 2 C.F. 646 (C.A.); *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*, [1990] 3 R.C.S. 1213; (1990), 75 D.L.R. (4th) 425; [1991] 2 W.W.R. 178; 52 B.C.L.R. (2d) 145; 46 Admin. L.R. 264; 2 M.P.L.R. (2d) 288; 116 N.R. 68; *Compagnie d'assurance Cardinal et le Ministre d'État (Finances)*, Re (1982), 138 D.L.R. (3d) 693; [1982] I.L.R. 1-1541; 44 N.R. 428 (C.A.F.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Ligue des droits de la personne B'nai Brith Canada et la Commission d'enquête sur les criminels de guerre*, Re (1986), 28 D.L.R. (4th) 264; 69 N.R. 110 (C.A.F.); *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 3 C.F. 3; (1994), 167 N.R. 241 (C.A.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Martinoff v. Canada*, [1994] 2 F.C. 33; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 191; 88 C.C.C. (3d) 341; 165 N.R. 309 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Ketcham, Brock, «Tale of Intrigue», *Calgary Herald*, 15 August 1993.

Wade, H.W.R. and C. Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEAL from Minister of Finance's direction pursuant to *Insurance Companies Act*, paragraph 680(2)(c) to the Superintendent of Financial Institutions to take control of the appellant. Appeal dismissed.

## COUNSEL:

*Thomas G. Heintzman* and *Timothy S. Ellan* for plaintiffs.

*Edward R. Sojonky* and *Lyndsay K. Jeanes* for defendants.

## SOLICITORS:

*McCarthy Tétrault*, Toronto, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

GIBSON J.:

## INTRODUCTION

[1] These reasons arise out of a statutory appeal by The Sovereign Life Insurance Company (Sovereign) of a direction of the Minister of Finance (the Minister), made pursuant to section 680 of the *Insurance Companies Act*,<sup>1</sup> (the Act) dated the 21st of December 1992 wherein the Minister directed the Superintendent of Financial Institutions (the Superintendent) to take control of Sovereign.

[2] The grounds for Sovereign's appeal are set in the notice of appeal and a subsequent amending document in the following terms:

## DÉCISION CITÉE:

*Martinoff c. Canada*, [1994] 2 C.F. 33; (1993), 18 Admin. L.R. (2d) 191; 88 C.C.C. (3d) 341; 165 N.R. 309 (C.A.).

## DOCTRINE

Ketcham, Brock, «Tale of Intrigue», *Calgary Herald*, 15 août 1993.

Wade, H.W.R. and C. Forsyth. *Administrative Law*, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.

APPEL contre l'ordre du ministre des Finances, en vertu de l'alinéa 680(2)c) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, enjoignant au surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante. Appel rejeté.

## AVOCATS:

*Thomas G. Heintzman* et *Timothy S. Ellan* pour les demandereses.

*Edward R. Sojonky* et *Lyndsay K. Jeanes* pour les défendeurs.

## PROCUREURS:

*McCarthy Tétrault*, Toronto, pour les demandereses.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE GIBSON:

## GENÈSE DE L'INSTANCE

[1] Les présents motifs font suite à l'appel interjeté par la Sovereign Life Insurance Company (la Sovereign) d'un ordre donné par le ministre des Finances (le ministre) en vertu de l'article 680 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*<sup>1</sup> (la Loi). En vertu de cet ordre, qui a été donné le 21 décembre 1992, le ministre a enjoint au surintendant des institutions financières (le surintendant) de prendre le contrôle de la Sovereign.

[2] Les moyens d'appel invoqués par la Sovereign sont articulés de la façon suivante dans l'avis d'appel et dans un document modificatif ultérieur:

1. The Minister of Finance erred in law and in jurisdiction in making an order without any evidence before him that the circumstances set forth in Section 680(1) of the Act existed.

2. The Superintendent of Financial Institutions did not submit to the hearing held on November 30, 1992 or otherwise any facts or actuarial opinions upon which the Minister of Finance could properly exercise his discretion to make an Order against Sovereign Life under Section 680 of the Act.

3. The Minister of Finance erred in law and in jurisdiction in failing to conduct before himself the hearing required under Section 680 of The Act and failed to himself make due consideration and himself form the belief stipulated under Section 680 (2) of the Insurance Companies Act . . . . [Citation Omitted.]

[TRADUCTION] 1. Le ministre des Finances a commis une erreur de droit et une erreur de compétence en donnant un ordre sans disposer d'éléments de preuve lui permettant de conclure qu'il était en présence d'un des cas énumérés au paragraphe 680(1) de la Loi.

2. Le surintendant des institutions financières n'a pas, lors de l'audience du 30 novembre 1992 ou à tout autre moment, soumis de faits ou d'opinions actuarielles qui auraient permis au ministre des Finances d'exercer régulièrement son pouvoir discrétionnaire en donnant l'ordre visant la Sovereign Life en vertu de l'article 680 de la Loi.

3. Le ministre des Finances a commis une erreur de droit et une erreur de compétence en ne tenant pas lui-même l'audience exigée par l'article 680 de la Loi et en n'étudiant pas la question et en ne se formant pas l'opinion dont il est question au paragraphe 680(2) de la Loi sur les sociétés d'assurances . . . [Renvois omis.]

#### STATUTORY FRAMEWORK

[3] The provisions of the Act relevant to this appeal, as they read at the relevant time, are as follows:

679. (1) Where

. . .

(d) in the opinion of the Superintendent, the assets of a company, . . . or provincial company . . . are not sufficient, having regard to all the circumstances, to give adequate protection to all the policyholders and creditors of the company or provincial company, . . . or

(e) the Superintendent is of the opinion that there exists any practice or state of affairs that is materially prejudicial to the interests of the policyholders or creditors of a company or provincial company, . . . ,

the Superintendent may immediately take control of

(f) the assets of the company, . . . or provincial company, or

. . .

and may maintain that control for a period of seven days or for such longer period as the Minister considers necessary to enable the company, . . . [or] provincial company. . . to make representations pursuant to subsection 680(2).

#### CADRE LÉGISLATIF

[3] Voici, dans leur rédaction en vigueur à l'époque en cause, les dispositions de la Loi qui sont pertinentes au présent appel:

679. (1) Le surintendant peut sans délai prendre le contrôle de l'actif d'une société . . . et le conserver pendant sept jours ou la période plus longue que le ministre estime nécessaire pour permettre à la société de présenter des observations conformément au paragraphe 680(2), dans les cas suivants:

. . .

d) il estime que la société n'a pas un actif . . . suffisant, compte tenu de toutes les circonstances, pour assurer une protection adéquate à ses créanciers, souscripteurs ou membres, le cas échéant . . .

e) il estime qu'il existe une pratique ou une situation qui porte réellement atteinte aux intérêts des souscripteurs, créanciers, ou membres, le cas échéant, de la société . . .

. . .

...  
**680.** (1) The Superintendent shall report to the Minister in any case where

...  
 (b) the Superintendent is of the opinion that

...  
 (viii) a company, . . . or provincial company will not be able to pay its liabilities, . . . as they become due and payable,

(ix) the assets of a company, . . . or provincial company . . . are not sufficient, having regard to all the circumstances, to give adequate protection to the policyholders and creditors of the company or provincial company, . . . ,

...  
 (2) The Minister, after due consideration and after a reasonable opportunity has been provided to a company, . . . or provincial company or a person to make representations, may, where the Superintendent has taken control of the assets of a company, . . . or provincial company, or where the Minister believes that any circumstances described in paragraph (1)(b) exist,

...  
 (c) direct the Superintendent to take control of the company, . . . or provincial company . . . .

...  
**681.** (1) Any company, society, foreign company or provincial company to which a direction under paragraph 680(2)(c) or subsection 680(3) relates may, by notice in writing served on the Minister and the Superintendent not later than thirty days after the making of the direction, appeal the direction in accordance with section 702.

(2) A direction under paragraph 680(2)(c) or subsection 680(3) shall not be stayed by an appeal under subsection (1).

...  
**702.** (1) Notwithstanding section 30 of the *Federal Court Act*, an appeal lies to the Federal Court—Trial Division

(a) from any direction of the Minister made pursuant to subsection 46(1) or 432(1), paragraph 680(2)(b) or subsection 680(3); and

(b) from any decision of the Minister made under section 59, subsection 302(2) or section 586 or 677.

(2) The Federal Court—Trial Division may, in an appeal under subsection (1),

...  
**680.** (1) Le surintendant fait rapport au ministre dans les cas où:

...  
 b) il estime:

...  
 (viii) que la société ne pourra honorer à l'échéance ses engagements . . .

(ix) que la société n'a pas un actif . . . suffisant, compte tenu de toutes les circonstances, pour assurer une protection adéquate à ses créanciers, souscripteurs ou membres, le cas échéant . . .

...  
 (2) Dans le cas où le surintendant a pris le contrôle de l'actif de la société, ou si après étude de la question et lorsque la société ou la personne en cause a eu la possibilité de présenter ses observations, le ministre estime être en présence de l'un des cas énumérés à l'alinéa (1)b), celui-ci peut prendre l'une des mesures suivantes:

...  
 c) enjoindre au surintendant de prendre le contrôle de la société . . .

...  
**681.** (1) La société visée par les mesures prévues à l'alinéa 680(2)c) ou au paragraphe 680(3) peut, par avis écrit signifié au ministre et au surintendant dans les trente jours suivant la prise de celles-ci, en appeler conformément à l'article 702.

(2) L'appel n'a pas d'effet suspensif sur les mesures prévues à l'alinéa 680(2)c) ou au paragraphe 680(3).

...  
**702.** (1) Par dérogation à l'article 30 de la *Loi sur la Cour fédérale*, sont susceptibles d'appel devant la Section de première instance de la Cour fédérale:

a) l'arrêté pris aux termes des paragraphes 46(1), 432(1) ou les ordres du ministre visés à l'alinéa 680(2)b) ou au paragraphe 680(3);

b) toute décision du ministre prise aux termes de l'article 59, du paragraphe 302(2) ou des articles 586 ou 677.

(2) La Section de première instance statue sur l'appel en prenant au choix l'une des décisions suivantes:



- (a) dismiss the appeal;
- (b) set aside the direction or decision; or
- (c) set aside the direction or decision and refer the matter back for re-determination.

...

704. The Minister may delegate any of the Minister's powers, duties and functions under this Act to any Minister of State appointed pursuant to the *Ministries and Ministers of State Act* to assist the Minister.

[4] The direction of the Minister here at issue was made pursuant to paragraph 680(2)(c), and therefore section 702 applies by virtue of section 681.

[5] By Part I of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*,<sup>2</sup> that Part being known as the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) was established. The Minister presides over and is responsible for OSFI. An officer called the Superintendent of Financial Institutions (the Superintendent) is required to be appointed by the Governor in Council. The Superintendent is the "deputy head" of OSFI. The duties of the Superintendent are described in part in the following terms:

6. (1) The Superintendent shall perform the duties required to be performed by the Superintendent in the Acts or portions thereof referred to in the schedule to this Part and shall examine into and report to the Minister from time to time on all matters connected with the administration of those Acts or portions thereof.

(2) Where, pursuant to the Act that applies to it, a financial institution or any of its officers or employees engages in

- (a) underwriting securities,
- (b) trading in securities, or
- (c) providing advisory or management services in respect of securities,

the Superintendent shall examine and inquire into the carrying out of those activities, and report to the Minister from time to time on all matters connected therewith.

- a) rejet pur et simple;
- b) annulation des mesures ou décisions en cause;
- c) annulation des mesures ou décisions et renvoi de l'affaire pour réexamen.

...

704. Le ministre peut déléguer les attributions que lui confère la présente loi à tout ministre d'État nommé en application de la *Loi sur les départements et ministres d'État*.

[4] C'est en vertu de l'alinéa 680(2)c) que le ministre a donné l'ordre qui est en litige en l'espèce. En conséquence, aux termes de l'article 681, l'article 702 s'applique.

[5] Le Bureau du surintendant des institutions financières (le Bureau) a été constitué en vertu de la partie I de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*<sup>2</sup>. Cette partie s'intitule *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*. Le ministre préside le Bureau et en est le responsable. Le gouverneur en conseil est chargé de nommer un fonctionnaire appelé le surintendant des institutions financières (le surintendant). Le surintendant est l'«administrateur général» du Bureau. Voici en partie en quels termes la Loi définit les fonctions du surintendant:

6. (1) Le surintendant exerce les fonctions que lui confèrent les lois ou parties de loi mentionnées à l'annexe de la présente partie; il étudie toutes les questions liées à leur application et en fait son rapport au ministre.

(2) Le surintendant doit examiner l'exercice des activités suivantes et faire enquête sur cet exercice, lorsqu'elles sont menées par une institution financière—ou par un dirigeant ou employé de celle-ci—conformément à la loi qui la régit:

- a) la souscription de valeurs mobilières;
- b) le commerce de valeurs mobilières;
- c) la prestation de services de consultation ou de gestion relativement aux valeurs mobilières.

Il doit en outre faire rapport au ministre sur toutes questions y afférentes.

The *Insurance Companies Act* is referred to in the relevant Schedule. "financial institution" is defined to include a company or provincial company to which the *Insurance Companies Act* applies.

*La Loi sur les sociétés d'assurances* est mentionnée à l'annexe pertinente et les sociétés auxquelles la *Loi sur les sociétés d'assurances* s'applique sont assimilées à des institutions financières.

#### THE FACTUAL BACKGROUND

[6] Sovereign was, at all relevant times, a chartered financial institution licensed to carry on business in each province and territory of Canada. By certificate of amalgamation and letters patent both dated 31 December, 1990, The Sovereign Life Insurance Company and Pioneer Life Assurance Company were amalgamated as Sovereign.

[7] OSFI's mandate extended to monitoring the operations of companies such as Sovereign for the purposes of detecting solvency, liquidity and compliance problems.

[8] In the spring of 1991, OSFI commenced monitoring the activities of Sovereign on an intensive basis. In an extensive memorandum to the Minister dated 18 November, 1992, in which the direction resulting in this appeal was recommended, the Superintendent outlined the course of events from the spring of 1991.

[9] OSFI conducted an on-site examination of Sovereign in the spring of 1991 which:

. . . included for the first time a detailed review of loan files by credit consultants hired by [OSFI]. This examination revealed serious problems in Sovereign's loan and real estate portfolio. As well, we confirmed that the high risk nature of the portfolio was not recognized in the company's accounting.

OSFI recommended that Sovereign make additional provision for losses on its loan and real estate portfolio. The recommended adjustment resulted in Sovereign's capital and surplus falling below the minimum 5% ratio of capital and unappropriated surplus to liabilities and appropriated surplus required by OSFI.

#### CONTEXTE FACTUEL

[6] La Sovereign était, à l'époque en cause, une institution financière à charte qui était autorisée à exercer ses activités dans chaque province et territoire du Canada. Aux termes d'un certificat de fusion et de lettres patentes datés tous les deux du 31 décembre 1990, la Sovereign Life Insurance Company et la Pioneer Life Assurance Company ont fusionné et sont devenues la Sovereign.

[7] Le Bureau a notamment pour mandat de surveiller les opérations de compagnies comme la Sovereign pour détecter tout problème de solvabilité, de liquidité ou d'observation de la Loi.

[8] Le Bureau a commencé à surveiller de plus près les activités de la Sovereign à compter du printemps 1991. Dans une longue note de service qu'il a envoyée au ministre le 18 novembre 1992 et dans laquelle il recommandait à ce dernier de donner l'ordre à l'origine du présent appel, le surintendant a relaté les faits survenus depuis le printemps 1991.

[9] Le Bureau a effectué au printemps 1991 une inspection sur place de la Sovereign, inspection au cours de laquelle:

[TRADUCTION] . . . des conseillers en crédit engagés par le Bureau ont procédé pour la première fois à un examen détaillé des dossiers de crédit. Cet examen a révélé l'existence de graves problèmes relativement au portefeuille de prêts et au portefeuille immobilier de la Sovereign. Nous avons par ailleurs confirmé que le caractère hautement risqué du portefeuille n'était pas reconnu dans la comptabilité de la compagnie.

Le Bureau a recommandé à la Sovereign d'ajouter des provisions pour pertes dans son portefeuille de prêts et dans son portefeuille immobilier. Par suite du rajustement recommandé, les capitaux propres et l'excédent de la Sovereign représentaient moins que le ratio minimal de cinq pour cent exigé par le Bureau qui devait exister entre, d'une part, les capitaux et l'excé-

[10] Interim financial statements filed monthly by Sovereign with OSFI led OSFI to believe by August of 1991 that Sovereign's asset situation was deteriorating quickly. By September, OSFI reached the conclusion that Sovereign's capital position was critical because the problems with its loan and real estate portfolio had virtually wiped out its margin of free capital and surplus.

[11] The owner of Sovereign through a number of other companies, advised that he did not have the resources to make a capital injection to Sovereign but asked OSFI to reconsider regulatory action on the basis that he had decided to sell all or part of Sovereign so that a new owner could inject additional capital into the operation. He anticipated that a sale could be arranged by the end of 1991. On the basis of this proposal, OSFI held off taking regulatory action. The owner's efforts to sell all or part of Sovereign through to June of 1992 were unsuccessful.

[12] OSFI required Sovereign's external auditor to perform an extended audit as of the end of 1991. The extended audit was not completed to the satisfaction of OSFI by the middle of 1992.

[13] In early July 1992, debenture holders of Sovereign's parent company realized on their security by arranging for the acquisition of Sovereign's common shares by a third party nominee on behalf of the debenture holders. In the result, the ultimate owner of Sovereign ceased to be an officer and a director of Sovereign. The debenture holders themselves were unsuccessful in attempting to sell Sovereign. Further, the debenture holders were unsuccessful in their efforts to obtain a significant injection of capital from other sources. In the result, given OSFI's view of what it considered to be "the critical level of the

dent non affecté et, d'autre part, le passif et l'excédent affecté.

[10] Les rapports financiers périodiques que la Sovereign soumettait chaque mois au Bureau ont amené celui-ci à penser, au mois d'août 1991, que la situation de l'actif de la Sovereign se détériorait rapidement. En septembre, le Bureau en est arrivé à la conclusion que la situation du compte capital de la Sovereign était critique parce que les problèmes qu'elle avait avec ses portefeuilles de prêts et d'immeubles avaient pratiquement anéanti sa marge de capital liquide et d'excédent.

[11] Le propriétaire de la Sovereign a, par l'intermédiaire de quelques autres compagnies, informé le Bureau qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires pour injecter des capitaux dans la Sovereign. Il a toutefois demandé au Bureau de reconsidérer la prise de mesures réglementaires au motif qu'il avait décidé de vendre la Sovereign en tout ou en partie pour qu'un nouveau propriétaire puisse injecter des capitaux supplémentaires dans l'entreprise. Il prévoyait qu'une vente pouvait être conclue avant la fin de 1991. Sur le fondement de cette proposition, le Bureau a reporté la prise de mesures réglementaires. Les démarches entreprises par le propriétaire jusqu'en juin 1992 pour vendre la Sovereign en tout ou en partie n'ont pas abouti.

[12] Le Bureau a demandé au vérificateur externe de la Sovereign de procéder à une vérification approfondie à la fin de 1991. Au milieu de 1992, le Bureau s'est déclaré insatisfait de cette vérification.

[13] Au début de juillet 1992, les porteurs de débetures de la société mère de la Sovereign ont réalisé leur sûreté en prenant des dispositions pour acquérir les actions ordinaires de la Sovereign par l'intermédiaire d'un tiers, de sorte que le véritable propriétaire de la Sovereign n'était plus l'un de ses administrateurs ou dirigeants. Les démarches faites par les porteurs de débetures eux-mêmes pour vendre la Sovereign n'ont pas réussi, pas plus que celles qu'ils ont faites pour obtenir une injection importante de capitaux d'autres sources. En conséquence, compte tenu de son opinion au sujet de ce qu'il estimait être [TRADUCTION] «le

company's capital position and its ongoing monthly losses" OSFI advised the debenture holders that it could not allow the situation to continue beyond 15 October 1992 unless the debenture holders were prepared to inject capital on a monthly basis equal in amount to Sovereign's monthly loss.

[14] OSFI officials met with the Board of Sovereign on 30 October 1992. At the request of counsel for Sovereign, OSFI officials attended a series of meetings with Sovereign's actuarial and financial advisors and its directors on the 9th and 10th of November. OSFI's officials were presented with a report by Sovereign's appointed actuary. OSFI officials regarded the information provided by the appointed actuary as incomplete. The appointed actuary acknowledged that the necessary support for the assumptions on which his report was based was not documented and indicated that it would take at least a further month and likely longer to produce the documentation. OSFI's actuaries also concluded that certain assumptions of the appointed actuary were not appropriate to Sovereign's circumstances. OSFI concluded that the proposals presented would not resolve Sovereign's real problems, but rather would actually worsen Sovereign's earnings problems for the future. OSFI advised Sovereign's Board of Directors of its conclusions.

[15] Further efforts to secure additional funding for Sovereign proved unsuccessful.

[16] In his report, the Superintendent advised the Minister that the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp) had "been kept up to date on the Sovereign's situation". CompCorp is a federally incorporated private company established to administer the life and health insurance industry's consumer protection plan which was introduced in 1990.

niveau critique de la situation du compte capital de la compagnie et de ses pertes mensuelles constantes», le Bureau a informé les porteurs de débetures qu'il ne pouvait laisser la situation se détériorer au-delà du 15 octobre 1992, à moins que les porteurs de débetures ne soient disposés à injecter chaque mois des capitaux d'un montant égal aux pertes mensuelles de la Sovereign.

[14] Des fonctionnaires du Bureau ont rencontré le conseil d'administration de la Sovereign le 30 octobre 1992. À la demande de l'avocat de la Sovereign, les fonctionnaires du Bureau ont participé à une série de rencontres avec les conseillers actuariels et financiers de la Sovereign et avec ses administrateurs les 9 et 10 novembre. L'actuaire dont les services avaient été retenus par la Sovereign a soumis un rapport aux fonctionnaires du Bureau. Les fonctionnaires du Bureau ont jugé incomplets les renseignements fournis par l'actuaire. Celui-ci a reconnu que les hypothèses sur lesquelles son rapport était fondé n'étaient pas vérifiées et il a précisé qu'il lui faudrait au moins un mois, et probablement plus longtemps, pour produire des documents à l'appui. Les actuaires du Bureau ont également conclu que certaines des hypothèses formulées par l'actuaire de la Sovereign ne s'appliquaient pas à la situation de la Sovereign. Le Bureau a conclu que les propositions soumises ne permettraient pas de résoudre les véritables problèmes de la Sovereign, mais qu'elles empiraient plutôt ses problèmes de revenus à long terme. Le Bureau a informé le conseil d'administration de la Sovereign de ses conclusions.

[15] Les autres démarches qui ont été faites en vue d'obtenir un financement supplémentaire pour la Sovereign ont échoué.

[16] Dans son rapport, le surintendant informait le ministre que la Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (la CompCorp) avait [TRADUCTION] «été mise au courant au fur et à mesure de l'évolution de la situation de la Sovereign». La CompCorp est une compagnie privée de régime fédéral qui a été constituée dans le but d'administrer le régime de protection des consommateurs en matière d'assurance-vie et d'assurance-maladie qui a été créé en 1990.

[17] As indicated earlier, the foregoing summary of events from the spring of 1991 is abstracted from a report by the Superintendent to the Minister dated 18 November 1992. A copy of that report was provided to Sovereign on the same date. The report concluded with the following recommendations:

It is the recommendation of the Superintendent of Financial Institutions that the Minister:

- require the Superintendent to make the order approving the commencement and carrying on of business by the company subject to the limitation of servicing existing policies only, that is not having the power to issue new policies,
- direct the Superintendent to take control of the company and, once this action has been taken,
- request that the Attorney General of Canada apply to a court for an order to wind up the company under the *Winding-up Act*.

The first two recommendations were based on the authority of the Minister under subsection 680(2) of the Act. The third recommendation is based on the authority of the Minister under section 684 of the Act. The Superintendent advised the Minister of his obligation under subsection 680(2) of the Act to provide Sovereign a reasonable opportunity to make representations with respect to the recommendations.

[18] That Sovereign was critically interested in any report that the Superintendent might make to the Minister, is reflected in the following extract from a letter dated 3 November 1992 from counsel for Sovereign to the Superintendent.

Since your discussion with the board [of Sovereign], management of Sovereign has undertaken a careful review of the facts and information available to it. In view of the critical importance of determining the accuracy of the financial information upon which you may be acting and Sovereign's wish to fully explain its position to you and the Minister, I would ask that you not take any action under Section 679 as such action would have a devastating impact upon Sovereign and would, for all practical purposes, impair if not remove any meaningful or effective opportunity to make a case before the Minister. Of fundamental importance is the correctness of the assumptions used in connection with the preparation of the financial statements for the

[17] Ainsi qu'il a déjà été précisé, le résumé précédent des événements qui se sont déroulés à partir du printemps 1991 est extrait du rapport en date du 18 novembre 1992 que le surintendant a soumis au ministre. Un exemplaire de ce rapport a été fourni à la Sovereign le même jour. Le rapport se termine par les recommandations suivantes:

[TRADUCTION] Le surintendant des institutions financières recommande au ministre:

- de lui demander de délivrer à la compagnie une ordonnance d'agrément limitée aux services relatifs aux polices existantes, c'est-à-dire une ordonnance interdisant à la compagnie d'émettre de nouvelles polices;
- de lui enjoindre de prendre le contrôle de la compagnie et, une fois que cette mesure est prise:
- de demander au procureur général du Canada de requérir le tribunal de rendre à l'égard de la compagnie une ordonnance de liquidation sous le régime de la *Loi sur les liquidations*.

Les deux premières recommandations étaient fondées sur les pouvoirs que le paragraphe 680(2) de la Loi confère au ministre. La troisième recommandation était fondée sur les pouvoirs que le ministre possède en vertu de l'article 684 de la Loi. Le surintendant a informé le ministre qu'il était tenu, aux termes du paragraphe 680(2) de la Loi, d'accorder à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations au sujet des recommandations.

[18] Il ressort de l'extrait suivant de la lettre du 3 novembre 1992 que l'avocat de la Sovereign a écrite au surintendant que la Sovereign était vivement intéressée par tout rapport que le surintendant pouvait soumettre au ministre:

[TRADUCTION] Depuis nos discussions avec le conseil d'administration [de la Sovereign], la direction de la Sovereign a entrepris un examen attentif des faits et des renseignements dont elle dispose. Comme la vérification de l'exactitude des renseignements financiers sur lesquels vous pouvez vous fonder pour prendre une mesure agit revêt une importance capitale et que la Sovereign désire expliquer à fond sa position à vous et au ministre, je vous demande de ne prendre aucune des mesures prévues à l'article 679, étant donné que la prise de telles mesures aurait des conséquences dévastatrices sur la Sovereign et l'empêcherait à toutes fins utiles de faire véritablement valoir son point de vue devant le ministre, ou du moins limiterait considérablement ses

Company. We are attaching a letter from Ken Clark, Actuary, on this point. It is crucial to your views of this Company to understand this issue. Based on Mr. Clark's views, the Company's ability to withstand asset impairment has for some time been substantially better than had been supposed—to the tune of at least \$40,000,000.

I would now like to address your proposed action under Section 680. From the statements made at last Friday's meeting, there would appear to be a genuine difference of opinions with respect to the financial condition and future financial prospects of the Company. For example, you appear to be particularly concerned that there has been an increase in the redemption rate of existing policies and that asset impairment is continuing to worsen. Management, however, is of the view that there has been no significant adverse change in either area in recent weeks that would warrant the type of action that you are now contemplating. In fact, there is some evidence that stabilization has recently occurred. In some respects you appear to be acting upon information obtained from competitors or potential purchasers of Sovereign. Sovereign has not been given an opportunity to respond to that information.

Both the directors and management were extremely surprised that they were not provided with any prior indication of the course of action that you announced at the meeting last Friday. No information was conveyed to Sovereign prior to the meeting about the agenda of the meeting or the financial information presented by you to the meeting. Consequently, neither the directors nor management were in a position to respond to your conclusions as to the financial condition of the Company and your proposed course of action.

The Company therefore requests that a meeting be held as soon as possible. We suggest Monday next (November 9, 1992) to:

- a) specifically respond to various matters you addressed last Friday as the reasons for your proposed course of action; and
- b) review in detail with the Company's advisors the basis for your assessment of the Company's assets and its financial condition so as to fully understand the difference between your views and those of the Company, consulting actuary, Ken Clark and Deloitte & Touche. In making this request we wish to provide a meaningful and constructive response to your concerns and to insure that you have accurate information upon which to base your decision. Understanding these differences will also assist the board which, as you know, includes eminent Cana-

possibilités de le faire. La justesse des hypothèses sur lesquelles reposent les états financiers de la compagnie revêt une importance fondamentale. À cet égard, vous trouverez ci-joint une lettre de l'actuaire Ken Clark. Il est crucial que vous compreniez cette question avant de vous former une opinion au sujet de la présente compagnie. De l'avis de M. Clark, la capacité de la compagnie de faire face à toute insuffisance d'actif est depuis un certain temps bien meilleure que ce qu'on avait supposé, à hauteur d'au moins 40 000 000 \$.

J'aimerais maintenant aborder la question des mesures que vous projetez de prendre en vertu de l'article 680. Il ressort des déclarations qui ont été faites lors de la rencontre de vendredi dernier qu'il existe une véritable divergence d'opinions au sujet de la situation financière et des perspectives d'avenir de la compagnie. Ainsi, vous semblez être particulièrement préoccupé par le fait que le taux de rachat des polices en cours de validité a augmenté et que l'insuffisance de l'actif continue à empirer. La direction estime toutefois qu'il ne s'est produit à cet égard au cours des dernières semaines aucun changement négatif qui justifierait le genre de mesure que vous envisagez de prendre. De fait, certains éléments permettent plutôt de croire que la situation s'est récemment stabilisée. À certains égards, vous semblez agir sur la foi de renseignements obtenus de concurrents ou d'acheteurs éventuels de la Sovereign. La Sovereign n'a pas eu la possibilité de répondre à ces renseignements.

Les administrateurs et les dirigeants sont fort étonnés de ne pas avoir été informés au préalable des mesures que vous avez annoncées lors de la rencontre de vendredi dernier. La Sovereign n'a pas été informée, avant la tenue de la réunion, de l'ordre du jour de celle-ci ou des renseignements financiers que vous avez présentés lors de cette réunion. En conséquence, ni les administrateurs ni les dirigeants n'étaient en mesure de répondre à vos conclusions au sujet de la situation financière de la compagnie et des mesures que vous vous proposez de prendre.

La compagnie demande donc la tenue d'une rencontre dans les plus brefs délais. Nous suggérons lundi prochain (9 novembre 1992). Cette rencontre servira:

- a) à répondre précisément aux diverses questions que vous avez soulevées vendredi dernier et des raisons justifiant les mesures que vous vous proposez de prendre;
- b) à examiner en détail avec les conseillers de la compagnie les éléments sur lesquels repose votre évaluation de l'actif et de la situation financière de la compagnie pour mieux comprendre la divergence d'opinions qui existe entre vous et la compagnie, l'actuaire conseil, Ken Clark et Deloitte & Touche. En formulant cette demande, nous désirons répondre de façon sérieuse et constructive à vos préoccupations et nous assurer que vous possédez des renseignements exacts qui vous permettent de prendre votre décision. La compréhension de ces divergences

dians to conclude what course of action is in the best interest of the Company and its policyholders at this time.

It is absolutely fundamental to fairness that Sovereign be given the full reasons for the Superintendent's actions and a full understanding of the financial information upon which the Superintendent is acting. In view of the drastic consequences of the Superintendent's actions, a refusal to provide the information and documentation upon which the Superintendent may be acting would amount to a breach of the rules of fairness: . . . it is the desire of Sovereign to insure that the Superintendent is acting upon correct information. Only by fully understanding that information can Sovereign meaningfully ensure that the information which the Superintendent is acting upon is fair and accurate. [Citations omitted.]

[19] On 30 November 1992 representatives of Sovereign, together with a range of advisors, met with the Minister of State (Finance and Privatization) to review the memorandum from OSFI to the Minister of Finance dated the 18th of November 1992. A written brief was presented, supported by a slide presentation. A verbatim transcript of the meeting which lasted 1 1/2 hours was prepared. The Minister of State opened the meeting with a statement which included the following:

Pursuant to section 680 of the Insurance Act, Sovereign Life Insurance Company has the right to make representations respecting this matter and I am pleased that you're here today for this purpose. The Minister of Finance has asked me to hear your representations and then report back to him respecting this matter and what transpires today. I should make it clear that it will be the Minister of Finance, after consideration of the matter, who will be making the decision.

[20] The following is taken from the report and representations of Sovereign that was presented at the meeting:

Over the past several months, Sovereign Life has assembled a group of leading industry experts and other external professionals to help determine and verify the Company's true financial situation . . . . That exercise has generated important information of great relevance to the future of the Company and therefore, we submit, of great relevance to the Minister.

aidera également le Bureau—qui, comme vous le savez, compte en son sein d'éminents Canadiens—à décider quelle est la meilleure ligne de conduite à suivre à ce moment-ci dans l'intérêt de la compagnie et de ses souscripteurs.

En toute justice, il est absolument fondamental que la Sovereign soit mise au courant de toutes les raisons justifiant les mesures prises par le surintendant et qu'elle comprenne bien les renseignements financiers sur lesquels le surintendant se fonde pour agir. Compte tenu des graves conséquences que les mesures prises par le surintendant sont susceptibles d'avoir sur elle, le refus de lui communiquer les renseignements et les documents sur lesquels le surintendant peut se fonder équivaldrait à un manquement aux principes d'équité . . . La Sovereign doit s'assurer que le surintendant se fonde sur des renseignements exacts. Ce n'est qu'en comprenant parfaitement ces renseignements que la Sovereign peut s'assurer que les renseignements sur lesquels le surintendant se fonde pour agir sont justes et exacts. [Renvois omis.]

[19] Le 30 novembre 1992, des représentants de la Sovereign ont, en compagnie d'un groupe de conseillers, rencontré le ministre d'État (aux Finances et à la Privatisation) pour examiner une note de service envoyée le 18 novembre 1992 au ministre des Finances par le Bureau. Un mémoire a été présenté et des diapositives ont été projetées. Le procès-verbal de la rencontre, qui a duré une heure et demi, a été dressé. Le ministre d'État a ouvert la rencontre par une déclaration dont voici un extrait:

[TRADUCTION] En vertu de l'article 680 de la Loi sur les assurances, la Sovereign Life Insurance Company a le droit de présenter des observations sur cette question et je suis heureux que vous soyez ici aujourd'hui. Le ministre des Finances m'a demandé d'entendre vos observations et de lui faire ensuite rapport au sujet de la présente affaire et de ce qui s'est passé aujourd'hui. Je tiens à préciser que c'est le ministre des Finances qui, après avoir examiné l'affaire, prendra la décision.

[20] Voici un extrait du rapport et des observations que la Sovereign a présentés lors de cette rencontre:

[TRADUCTION] Au cours des derniers mois, la Sovereign Life a réuni un groupe d'experts de l'industrie et d'autres professionnels de l'extérieur pour l'aider à déterminer et à vérifier la véritable situation financière de la compagnie . . . Ces démarches ont permis de recueillir d'importants renseignements qui ont directement rapport à l'avenir de la compagnie et qui sont, à notre humble avis, très pertinents pour le ministre.

The core of this information is embodied in a Report of the Appointed Actuary to the Board of Directors of The Sovereign Life Insurance Company, dated November 9th, 1992 and supplemented on November 11th, 1992 (the "Clark Report") . . . .

. . .

Stated briefly, Mr. Clark has given his professional opinion that:

- the financial position and expected financial condition of Sovereign Life are materially better than suggested by OSFI;
- the Company was solvent at the end of 1991 and will continue to be solvent at the end of 1992;
- the Company meets and, indeed, exceeds OSFI's "Minimum Continuing Capital and Surplus Requirements" as at the end of both 1991 and 1992;
- the Company is in no immediate danger as long as it is in the meantime perceived and managed as a going concern; and
- the Company needs additional capital, and additional capital even of a moderate amount would allay public concern about the Company's viability.

This description of Sovereign Life stands out in stark contrast against the bleak and negative picture painted by OSFI.

[21] The Sovereign report and representations concludes in part in the following terms:

We believe that the OSFI conclusions are answered as follows:

- the Company has sufficient capital to meet the claims of its policyholders;
- but for non-recurring items the Company's losses for 1992 should be negligible, there is no evidence of negative cash flows and a turnaround is in sight with a return to profitability in 1993;
- the Company's assets allow for a modest profit in the near term, and more significant profits as the economy recovers;
- the restatement of actuarial reserves proposed by Mr. Clark are necessary as the reserves would otherwise be inappropriate; as a result of such restatement, the Company is in substantially better financial condition that [sic] was thought; and

L'essentiel de ces renseignements se trouve dans le rapport que l'actuaire a remis au conseil d'administration de la Sovereign Life Insurance Company le 9 novembre 1992, et dans le supplément du 11 novembre 1992 (le rapport Clark) . . .

. . .

En bref, M. Clark a donné son opinion professionnelle en se disant d'avis que:

- la situation financière actuelle et prévue de la Sovereign Life est bien meilleure que ce que prétend le Bureau;
- la compagnie était solvable à la fin de 1991 et continuera de l'être à la fin de 1992;
- la compagnie satisfait—et, à vrai dire, dépasse—les [TRADUCTION] «exigences minimales en matière de capitaux propres et d'excédent» du Bureau tant à la fin de 1991 qu'à la fin de 1992;
- la compagnie ne court aucun danger immédiat à condition qu'elle soit perçue et administrée dans l'intervalle comme une entreprise active;
- la compagnie a besoin de capitaux supplémentaires, et l'injonction de capitaux supplémentaires mêmes minimaux dissiperait les inquiétudes du public au sujet de la viabilité de la compagnie.

Cette description de la Sovereign Life offre un contraste marqué avec le portrait sombre et négatif dépeint par le Bureau.

[21] Voici un extrait des conclusions du rapport et des observations de la Sovereign:

Voici, selon nous, les réponses aux conclusions du Bureau:

- la compagnie dispose de capitaux suffisants pour répondre aux demandes d'indemnité de ses souscripteurs;
- exception faite de montants exceptionnels hors exploitation, les pertes de la compagnie pour 1992 devraient être négligeables, rien ne permet de penser que la marge brute d'autofinancement est négative et une reprise est à l'horizon et un retour à la rentabilité est prévu pour 1993;
- les actifs de la compagnie lui permettront de réaliser prochainement de modestes bénéfices et de réaliser des bénéfices plus importants avec la reprise économique;
- la rectification des réserves actuarielles proposée par M. Clark est nécessaire, étant donné qu'autrement, les réserves seraient inexactes; par suite de cette rectification, la compagnie se trouve dans une situation financière bien meilleure que ce que l'on croyait;



— with the new financial information available, there are reasonable possibilities of finding an investor.

— grâce aux nouveaux renseignements financiers qui ont été communiqués, les chances de trouver un investisseur sont bonnes.

...

...

In the circumstances we would strongly recommend that the Minister not take the action requested by OSFI and that the Company should be permitted to continue in business without restriction. Naturally, we would understand that this decision is subject to review at any time and we would undertake to immediately report any material adverse change in the circumstances of the Company. In view of the extraordinary strain placed on the personnel of the Company over the past several months we would also ask that barring any unusual circumstances no further action be taken in respect of the Company at least until the audited 1992 financial statements are available at the end of February 1993.

Dans ces conditions, nous recommandons fortement que le ministre ne prenne pas la mesure demandée par le Bureau et que la compagnie soit autorisée à poursuivre ses activités sans restrictions. Naturellement, nous comprendrions que cette décision puisse être révisée en tout temps, auquel cas nous rendrions sans délai compte de tout changement négatif survenu dans la situation de la compagnie. Compte tenu de la pression extraordinaire qui a été exercée sur le personnel de la compagnie au cours des derniers mois, nous demandons également que, à moins de circonstances exceptionnelles, aucune autre mesure ne soit prise à l'égard de la compagnie tant que les états financiers vérifiés de 1992 ne seront pas publiés à la fin de février 1993.

[22] Toward the end of the meeting on November 30, at the request of the Minister of State, the Superintendent, Mr. Mackenzie, commented and had the following exchange with Mr. Clark:

[22] Vers la fin de la rencontre du 30 novembre, à la demande du ministre d'État, le surintendant, M. Mackenzie, a formulé les commentaires suivants et a eu l'échange suivant avec M. Clark:

MR. MACKENZIE: Minister, first of all I should make it abundantly clear to you that to write the memorandum that we did some weeks ago was done by us, contrary to the impression given here this morning, with extraordinary reluctance. There is no question, we do not desire to sink a company that is solvent. That's the last thing on earth we want to do. Secondly, that this situation as you know has been going on for some time and the activities to search out a new buyer have been going for some time and the buyers identified here, potential buyers, are very sophisticated people armed with their own competent actuaries as well as other personnel. Thirdly, I guess the only real new information that we have as of a result of this morning is that Mr. Clark has moved from a provisional opinion to a concrete definitive opinion.

[TRADUCTION] M. MACKENZIE: Monsieur le Ministre, en premier lieu, je tiens à préciser que, contrairement à l'impression qui a été donnée ici ce matin, c'est avec beaucoup de réticence que nous avons écrit la note de service que nous avons envoyée il y a quelques semaines. Nous ne voulons absolument pas ruiner une compagnie qui est solvable. C'est la dernière chose au monde que nous voulons faire. Deuxièmement, nous tenons à préciser que, comme vous le savez, cette situation dure depuis un certain temps, que des démarches ont été entreprises depuis un certain temps pour trouver un nouvel acheteur et que les acheteurs éventuels qui ont été trouvés sont des personnes très compétentes qui possèdent leurs propres actuaires compétents et d'autres employés. Troisièmement, je crois que le seul renseignement vraiment nouveau que nous avons obtenu à la suite de la rencontre de ce matin est que M. Clark a donné une opinion concrète et définitive et non plus une opinion provisoire.

MR. CLARKE: Oh, let me interrupt, please. That's not the case. I think I used the word provisional. I used the word provisional because we need better quality information for me to give a definitive opinion. The word provisional is in my report and I used the word provisional in my oral presentation today.

M. CLARKE: Permettez-moi de vous interrompre. Ce n'est pas le cas. Je crois que j'ai employé le terme «provisoire». J'ai employé le mot «provisoire» parce que nous avons besoin de renseignements de meilleure qualité pour que je puisse donner une opinion définitive. Le terme «provisoire» se trouve dans mon rapport et j'ai employé le terme «provisoire» dans mon exposé oral aujourd'hui.

...

...

MR. MACKENZIE: Well, finally, Mr. Minister . . . I'm just reflecting on that last statement. I have not at the moment, based on what I've heard this morning, been persuaded to change my view. I have heard nothing that is a surprise to

M. MACKENZIE: Eh bien, finalement, Monsieur le Ministre . . . Je réfléchis à cette dernière affirmation. Pour le moment, on ne m'a pas convaincu de changer d'avis, compte tenu de ce que j'ai entendu ce matin. Je n'ai rien

me in that sense. I mean I obviously owe it to the situation, that we've been given a substantial amount of information here, that we will promptly review this information and get back to you [the Minister of State] tomorrow to confirm or not our conclusion as stated.

The Minister of State thanked those attending and concluded:

I will be reporting to the Minister of Finance what transpired today and he will be making a decision regarding this in the near future and we'll so inform you.

[23] The Superintendent reported to the Minister on 1 December 1992. He wrote:

I note that Mr. Clark on being questioned on the point, confirmed that the Report of the Appointed Actuary mentioned above, on which much emphasis was placed in the representations, set out his provisional conclusions; these did not constitute a signed actuarial opinion.

The company's representatives requested that the Minister delay his decision to allow more time for them to complete the actuarial analysis and produce audited financial statements as at December 31, 1992. Completion of these financial statements would take at least until the end of February 1993.

I understood the representatives' rationale for the request to be their belief that neither they nor our Office had sufficient, accurate information to make such important decisions at this time. I disagree with the contention and am satisfied that my report of November 18 presents a reasonable and accurate estimation of the company's financial situation. I do not believe that additional time will result in our differences regarding the company's current financial situation being resolved in favour of the position of the company's representatives.

In the result, the Superintendent concluded:

In the absence of a reasonable business plan that includes a substantial capital input to the company, I reiterate the conclusion presented in my report of November 18, 1992, that the interests of all policyholders will be best served by liquidating the company under the Winding-up Act, using a scheme of proportional reinsurance.

I therefore recommend that you not accede to the company's request to delay your decision.

entendu de nouveau. Compte tenu du fait que nous avons reçu beaucoup de renseignements, nous devons examiner ces renseignements rapidement et vous [le ministre d'État] faire savoir demain si nous confirmons ou non notre conclusion.

Le ministre d'État a remercié les personnes présentes et a conclu en disant:

[TRADUCTION] Je ferai rapport au ministre des Finances au sujet de ce qui s'est passé aujourd'hui et il prendra prochainement une décision à ce sujet. Nous vous tiendrons au courant.

[23] Le surintendant a fait rapport au ministre le 1<sup>er</sup> décembre 1992 dans la lettre suivante:

[TRADUCTION] Je constate qu'interrogé sur le sujet, M. Clark a confirmé que, dans son rapport susmentionné auquel on a accordé beaucoup d'importance lors de la présentation des observations, l'actuaire désigné a formulé ses conclusions provisoires. Ces conclusions ne constituaient pas une opinion actuarielle signée.

Les représentants de la compagnie ont demandé au ministre de reporter à plus tard sa décision pour leur accorder plus de temps pour procéder à l'analyse actuarielle et pour produire les états financiers vérifiés au 31 décembre 1992. Il faudra attendre au moins jusqu'à la fin de février 1993 pour connaître ces états financiers.

Si j'ai bien compris, la raison pour laquelle les représentants ont formulé cette demande était qu'ils croyaient que ni vous ni votre Bureau n'aviez de renseignements exacts leur permettant de prendre une décision aussi importante à ce moment-là. Je ne suis pas d'accord avec cette affirmation et je suis convaincu que mon rapport du 18 novembre constitue une estimation raisonnable et fidèle de la situation financière de la compagnie. Je ne crois pas que le fait que nos divergences d'opinion au sujet de la situation financière actuelle de la compagnie seraient résolues en faveur de la position des représentants de la compagnie créerait des délais supplémentaires.

Le directeur a en conséquence conclu:

[TRADUCTION] Faute de plan d'entreprise raisonnable prévoyant un apport de capitaux important dans la compagnie, je réitère la conclusion que j'ai formulée dans mon rapport du 18 novembre 1992 et suivant laquelle l'intérêt de tous les souscripteurs sera mieux servi si la compagnie est liquidée sous le régime de la Loi sur les liquidations en recourant à un mécanisme de réassurance proportionnelle.

Je recommande donc que vous n'accédiez pas à la demande par laquelle la compagnie vous prie de reporter votre décision.

[24] A copy of this report was apparently provided to Sovereign and Sovereign replied to the Minister on 6 December 1992.

[25] On 7 December 1992 the Chairman of the Steering Committee of the lenders to Sovereign Financial Corporation, the parent of Sovereign, wrote to the Minister. He concluded:

We would therefore submit that it is in the best interests of the policyholders and the shareholders of Sovereign Life, and the Canadian life insurance industry generally, that a decision be made as expeditiously as possible to reject the recommendations made by the Superintendent in the November 18 report.

[26] On December 9 the Minister of State wrote to the Superintendent posing questions arising out of the Superintendent's memorandum to the Minister of November 18, the meeting of November 30 and the Superintendent's further memo of December 1. The Superintendent responded to the questions on December 10. Sovereign was apparently copied on this exchange and itself replied to the Minister of State.

[27] On 14 December 1992, the President of CompCorp wrote to the Minister of Finance. His letter stated in part:

We have been aware for some time now of the financial difficulties being experienced by Sovereign Life, and I am now writing to express our support for the recommendation of the Superintendent of Financial Institutions that he be instructed to take control of Sovereign Life, and that a wind-up order be sought forthwith.

The Superintendent has kept CompCorp fully informed of the situation over the past several months. We believe he has acted appropriately in the circumstances and has explored every possible alternative solution.

If the company is in fact currently viable, as is claimed in the recent Eckler report, we would have expected the current owners to inject capital at least sufficient to meet the current operating losses, as a way of buying time for a favourable work-out of the difficulties. In the circumstances, we and our advisors believe it is unlikely that any other source of capital will be found.

The letter concluded:

[24] Un exemplaire de ce rapport aurait été fourni à la Sovereign, qui a répondu au ministre le 6 décembre 1992.

[25] Le 7 décembre 1992, le président du comité d'orientation des bailleurs de fonds de la Sovereign Financial Corporation, la société mère de la Sovereign, a écrit au ministre. Il a conclu sa lettre en écrivant:

[TRADUCTION] Nous estimons par conséquent qu'il est dans l'intérêt des souscripteurs et des actionnaires de la Sovereign Life et de l'industrie canadienne de l'assurance-vie en général qu'une décision soit prise aussi rapidement que possible pour rejeter les recommandations faites par le surintendant dans son rapport du 18 novembre.

[26] Le 9 décembre, le ministre d'État a écrit au surintendant pour lui poser des questions au sujet de la note de service adressée le 18 novembre par le surintendant au ministre, de la rencontre du 30 novembre et de la seconde note de service du 1<sup>er</sup> décembre rédigée par le surintendant. Le surintendant a répondu à ces questions le 10 décembre. La Sovereign a vraisemblablement reçu une copie de cet échange et elle-même répondu au ministre d'État.

[27] Le 14 décembre 1992, le président de la CompCorp a écrit au ministre des Finances. Voici un extrait de sa lettre:

[TRADUCTION] Nous sommes au courant depuis un certain temps des difficultés financières qu'éprouve la Sovereign Life. Par la présente, nous désirons vous faire savoir que nous appuyons la recommandation par laquelle le surintendant des institutions financières demande au ministre de lui donner l'ordre de prendre le contrôle de la Sovereign Life et de requérir sans délai une ordonnance de liquidation.

Le surintendant a tenu la CompCorp pleinement au courant de la situation au cours des derniers mois. Nous estimons qu'il a agi correctement dans les circonstances et qu'il a examiné toutes les solutions de rechange possible.

Si la compagnie est effectivement viable en ce moment comme le prétend le récent rapport Eckler, nous nous serions attendus à ce que les propriétaires actuels injectent à tout le moins assez de capitaux pour éponger les pertes d'exploitation actuelles, pour gagner du temps en attendant un dénouement heureux à ces problèmes. Dans ces conditions, nos conseillers et nous-mêmes estimons qu'il est peu probable que l'on trouve d'autres sources de capitaux.

La lettre se terminait comme suit:

. . . we urge that you act promptly to accept the recommendation of the Superintendent. We believe that any further delay in winding up Sovereign's operations will simply exacerbate an already difficult and costly situation.

[28] On 17 December 1992, the Minister of State reported to the Minister of Finance in writing. He concluded by supporting the recommendations contained in the Superintendent's memorandum of 18 November 1992.

[29] In the result, on 21 December 1992, the Minister issued the direction to the Superintendent that is here under appeal. There was no evidence before me that Sovereign was provided an opportunity to reply, either to the CompCorp letter, or to the report of the Minister of State.

#### EVIDENCE PURPORTING TO DEMONSTRATE THAT THE MINISTER DID NOT MAKE THE DECISION UNDER APPEAL

[30] By order dated the 11th of December 1996, I added to the appeal case in this matter two affidavits, one sworn by Wendy Harvey on 31 December 1992 and the other sworn by Brock Ketcham dated 20 January 1994.

[31] Ms. Harvey attested that she was a receptionist for Sovereign. On 21 December 1992, she noted the Minister on television indicating that Sovereign was in deep financial difficulty with no prospective purchaser at hand. She regarded this as a misconception on the part of the Minister and, that same evening, attempted to reach him by telephone at his home. She was unsuccessful on her first call. On the second attempt, she reached the Minister. She expressed her views to the Minister that Sovereign was not in deep financial difficulty. She attested:

Mr. Mazankowski's [the Minister's] reaction to these statements was that he was not familiar with the actual financial condition of the Company and that he made his decision based on the recommendation of the Superintendent of Financial Institutions, Mr. Michael Mackenzie. Mr. Mazankowski went on to state that under the law he was obligated to act on the recommendation of the Superintendent.

[TRADUCTION] . . . nous vous prions d'agir rapidement et d'accepter la recommandation du surintendant. Nous croyons que plus tout autre retard en ce qui concerne la liquidation de la Sovereign ne fera qu'empirer une situation déjà difficile et onéreuse.

[28] Le 17 décembre 1992, le ministre d'État a fait rapport par écrit au ministre des Finances. Il a conclu en appuyant les recommandations contenues dans la note de service du 18 novembre 1992 du surintendant.

[29] En conséquence, le 21 décembre 1992, le ministre a donné au surintendant l'ordre qui est en litige dans le présent appel. On ne m'a soumis aucun élément de preuve permettant de conclure que la Sovereign a eu l'occasion de répondre à la lettre de la CompCorp ou au rapport du ministre d'État.

#### ÉLÉMENTS DE PREUVE TENDANT À DÉMONSTRER QUE LE MINISTRE N'A PAS PRIS LA DÉCISION FRAPPÉE D'APPEL

[30] Aux termes de l'ordonnance que j'ai prononcée le 11 décembre 1996, j'ai autorisé le dépôt de deux affidavits au dossier d'appel de la présente affaire. Le premier affidavit a été souscrit le 31 décembre 1992 par Wendy Harvey et le second a été souscrit le 20 janvier 1994 par Brock Ketcham.

[31] M<sup>me</sup> Harvey affirme qu'elle était réceptionniste à la Sovereign. Le 21 décembre 1992, elle a vu à la télévision le ministre, qui déclarait que la Sovereign éprouvait de sérieuses difficultés financières et qu'aucun acheteur éventuel n'était en vue. Elle a cru que le ministre se trompait et, le même soir, elle a essayé de le joindre au téléphone chez lui. Sa première tentative a échoué. La seconde fois, elle a réussi à parler au ministre. Elle lui a dit qu'elle ne croyait pas que la Sovereign éprouvait de graves difficultés financières. Elle a affirmé:

[TRADUCTION] M. Mazankowski [le ministre] a réagi à ces affirmations en déclarant qu'il ne connaissait pas bien la situation financière actuelle de la compagnie et qu'il avait pris sa décision d'après la recommandation du surintendant des institutions financières, M. Michael Mackenzie. M. Mazankowski a poursuivi en déclarant qu'il était tenu de par la loi de donner suite à la recommandation du surintendant.

[32] Mr. Ketcham attested that he was a reporter for the *Calgary Herald* and wrote an article entitled "Tale of Intrigue" which appeared in the 15th of August 1993 edition of that newspaper. That article included the following:

"The Superintendent is the person who makes the call", Mazankowski said from his home in Vegreville. "I had an obligation to conform."

Mr. Ketcham attested that the foregoing quotation was a true and accurate reflection of words spoken to him by the Minister in a conversation between the Minister and Mr. Ketcham, himself.

#### STANDARD OF REVIEW

[33] In *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*,<sup>3</sup> a statutory appeal with leave direct to the Supreme Court of Canada from an exercise of statutory discretion by the Immigration Appeal Board, Mr. Justice Abbott wrote:

In my opinion however, such an appeal can succeed only if it be shown that the Board (a) has refused to exercise its jurisdiction or (b) failed to exercise the discretion given under s. 15 in accordance with well established legal principles. As to those principles, Lord Macmillan speaking for the Judicial Committee said in *D. R. Fraser and Co. Ltd. v. Minister of National Revenue* . . . :

The criteria by which the exercise of a statutory discretion must be judged have been defined in many authoritative cases, and it is well settled that if the discretion has been exercised bona fide, uninfluenced by irrelevant considerations and not arbitrarily or illegally, no court is entitled to interfere even if the court, had the discretion been theirs, might have exercised it otherwise.

Much more recently, in a decision relating to the exercise of statutory discretion by a minister, in *Williams v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,<sup>4</sup> Mr. Justice Strayer wrote:

It is striking that subsection 70(5) says that no appeal may be made under subsection 70(1) "where the Minister is of the opinion" [underlining added], not "where a judge is of

[32] M. Ketcham a pour sa part déclaré qu'il était journaliste au *Calgary Herald* et qu'il avait écrit un article intitulé «Tale of Intrigue» qui avait paru dans la livraison du 15 août 1993 de ce journal. Voici un extrait de cet article:

[TRADUCTION] «C'est le surintendant qui prend la décision» a déclaré Mazankowski, qui se trouvait chez lui, à Vegreville. «J'étais tenu de me conformer à cette décision.»

M. Ketcham a affirmé que cette citation correspondait fidèlement à ce que le ministre lui avait déclaré lors de la conversation qu'il a eue avec lui.

#### NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE

[33] Dans l'arrêt *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*<sup>3</sup>, qui portait sur un appel interjeté en vertu de la loi sur autorisation directement à la Cour suprême du Canada relativement à l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi à la Commission d'appel de l'immigration, le juge Abbott écrit:

À mon avis, cependant, un appel ne peut réussir que si l'on établit que la Commission a) a refusé d'exercer sa compétence ou b) n'a pas exercé le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 15 conformément aux principes de droit bien établis. Quant à ces principes, Lord Macmillan, au nom du Comité judiciaire, dit dans l'arrêt *D. R. Fraser and Co. Ltd. c. Le ministre du Revenu national* . . .

[TRADUCTION] Les critères selon lesquels il faut juger l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par une loi ont été définis dans plusieurs arrêts qui font jurisprudence et il est admis que si le pouvoir discrétionnaire a été exercé de bonne foi, sans influence d'aucune considération étrangère, ni de façon arbitraire ou illégale, aucune cour n'a le droit d'intervenir, même si cette cour eût peut-être exercé ce pouvoir discrétionnaire autrement s'il lui avait appartenu.

Beaucoup plus récemment, dans une décision relative à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par un ministre, le juge Strayer a écrit, dans l'arrêt *Williams c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*<sup>4</sup>:

Il est frappant que le paragraphe 70(5) dispose que ne peut faire appel l'intéressé qui constitue un danger «selon le ministre» [soulignement ajouté] et non «selon le juge». Par

the opinion” that the deportee constitutes a danger. Nor did Parliament put the matter in objective terms whereby a certificate precluding further appeal could only be issued where it is “established” or “determined” that the appellant constitutes a danger to the public in Canada. Instead the power to make such a finding is stated in subjective terms: the test is not whether the permanent resident is a danger to the public but whether “the Minister is of the opinion” [underlining added] that he is such a danger. There is ample authority that, unless the overall scheme of the Act indicates otherwise through e.g. an unlimited right of appeal of such an opinion, such subjective decisions cannot be judicially reviewed except on grounds such as that the decision maker acted in bad faith, or erred in law, or acted upon the basis of irrelevant considerations.

By footnote referencing the “unlimited right of appeal of such an opinion”, Mr. Justice Strayer refers to a matter where a right of appeal was provided by statute to be in the nature of a trial *de novo*. That is not the case with the appeal before me. While Mr. Justice Strayer had before him a matter where the discretionary decision of the Minister was subject to judicial review rather than to a statutory appeal, I am satisfied that his statement of the appropriate standard of review is equally applicable to the standard of review on this statutory appeal. I am further satisfied that the term “illegally” as adopted by Mr. Justice Abbott in *Boulis* and the expression “erred in law” as used by Mr. Justice Strayer in *Williams*, include errors of jurisdiction and breaches of natural justice and procedural fairness.

## ISSUES

[34] Before me, counsel for Sovereign raised a range of issues, all within the grounds for Sovereign’s appeal that are set out earlier on in these reasons. The following analysis addresses the issues as raised.

### DID THE MINISTER MAKE THE DECISION UNDER APPEAL?

[35] On the basis of the Harvey and Ketcham affidavits, and on the basis of the evidence of a very

ailleurs, le législateur n’a pas formulé la disposition de manière objective, c’est-à-dire en prescrivant qu’une attestation interdisant un autre appel peut uniquement être délivrée s’il est «établi» ou «décidé» que l’appelant constitue un danger pour le public au Canada. Le législateur a plutôt eu recours à une formulation subjective pour énoncer le pouvoir de tirer une telle conclusion: le critère n’est pas celui de savoir si le résident permanent constitue un danger pour le public, mais celui de savoir si, «selon le ministre» [soulignement ajouté], il constitue un tel danger. Il existe une jurisprudence abondante selon laquelle, à moins que toute l’économie de la Loi n’indique le contraire en accordant par exemple un droit d’appel illimité contre un tel avis, ces décisions subjectives ne peuvent pas être examinées par les tribunaux, sauf pour des motifs comme la mauvaise foi du décideur, une erreur de droit ou la prise en considération de facteurs dénués de pertinence.

Au sujet du «droit d’appel illimité contre un tel avis», le juge Strayer renvoie, dans une note infrapaginale, à une décision dans laquelle le droit d’appel prévu par une loi avait été considéré comme un nouveau procès. Ce n’est pas le cas de l’appel dont je suis saisi. Bien que le juge Strayer fût saisi d’une affaire dans laquelle le pouvoir discrétionnaire du ministre faisait l’objet d’un contrôle judiciaire plutôt que d’un appel interjeté en vertu de la loi, je suis convaincu que son explication de la norme de contrôle applicable vaut également pour la norme de contrôle qui régit le présent appel interjeté en vertu de la loi. Je suis en outre convaincu que le terme «illégalement» qu’utilise le juge Abbott dans l’arrêt *Boulis* et l’expression «a commis une erreur de droit» que le juge Strayer emploie dans l’arrêt *Williams* englobent les erreurs de compétence et les manquements aux principes de justice naturelle et d’équité procédurale.

## QUESTIONS EN LITIGE

[34] Devant moi, l’avocat de la Sovereign a soulevé plusieurs questions, qui recourent tous les moyens d’appel de la Sovereign qui ont déjà été articulés dans les présents motifs. L’analyse suivante porte sur les questions qui ont été soulevées.

### LE MINISTRE A-T-IL PRIS LA DÉCISION FRAPPÉE D’APPEL?

[35] Vu les affidavits souscrits par M<sup>me</sup> Harvey et M. Ketcham, vu les éléments de preuve démontrant

brief lapse of time between the completion of the material allegedly before the Minister on which he was required to base his decision and the date of the decision itself, counsel for Sovereign argued that the Minister made no decision, but rather fettered his discretion by simply acting on the recommendation of the Superintendent without forming the belief that was a condition precedent to his authority under subsection 680(2) to require the Superintendent to take control of Sovereign. As such, counsel urged that the decision that is the subject of this appeal is void.

[36] In support of this position, counsel cited *Administrative Law*<sup>5</sup> where at page 347, the learned authors wrote:

An element which is essential to the lawful exercise of power is that it should be exercised by the authority upon whom it is conferred, and by no one else. The principle is strictly applied, even where it causes administrative inconvenience, except in cases where it may reasonably be inferred that the power was intended to be delegable. Normally the courts are rigorous in requiring the power to be exercised by the precise person or body stated in the statute, and in condemning as ultra vires action taken by agents, sub-committees or delegates, however expressly authorized by the authority endowed with the power.

[37] While section 704 of the Act, quoted earlier in these reasons, provides limited authority to the Minister to delegate any of his powers, duties and functions under the Act, that authority is to delegate to a Minister of State appointed pursuant to the *Ministries and Ministers of State Act* [R.S.C., 1985, c. M-8] to assist the Minister. Section 704 certainly cannot be read as authorizing a delegation of the Minister's decision-making responsibility under subsection 680(2) to the Superintendent.

[38] Wade and Forsyth continue at page 356 in the following terms:

Departments of the central government have the benefit of a special rule whereby officials may act in their ministers' names without any formal delegation of authority. When

qu'il s'est écoulé très peu de temps entre la rédaction des documents qui auraient été soumis au ministre et sur lesquels celui-ci aurait fondé sa décision et la date de la décision elle-même, l'avocat de la Sovereign soutient que le ministre n'a pris aucune décision, mais qu'il a plutôt entravé l'exercice de son propre pouvoir discrétionnaire en se contentant de donner suite à la recommandation du surintendant sans se former l'opinion qui constituait une condition préalable à l'exercice du pouvoir que lui conférait le paragraphe 680(2) d'obliger le surintendant à prendre le contrôle de la Sovereign. L'avocat soutient en conséquence que la décision qui fait l'objet du présent appel est entachée de nullité.

[36] À l'appui de sa thèse, l'avocat cite l'ouvrage *Administrative Law*<sup>5</sup>, dans lequel les auteurs écrivent, à la page 347:

[TRADUCTION] Il est essentiel à l'exercice légitime d'un pouvoir qu'il soit exercé par la personne à qui il est conféré, et par personne d'autre. Ce principe est appliqué de façon stricte, même lorsqu'il crée des inconvénients sur le plan administratif, sauf dans les cas où l'on peut raisonnablement inférer que l'on voulait que ce pouvoir puisse être délégué. Normalement, les tribunaux exigent de façon rigoureuse que le pouvoir soit exercé par la personne ou l'organe qui est expressément nommé dans la loi et ils condamnent rigoureusement les actes accomplis sans pouvoir par les mandataires, sous-comités ou délégués, même s'ils ont été expressément autorisés par l'autorité à qui le pouvoir a été conféré.

[37] Bien que l'article 704 de la Loi, qui a déjà été cité dans les présents motifs, confère au ministre le pouvoir limité de déléguer les attributions que lui confère la Loi, le seul pouvoir qu'a le ministre est celui de déléguer à un ministre d'État nommé en vertu de la *Loi sur les départements et ministres d'État* [L.R.C. (1985), ch. M-8] le pouvoir de l'aider. L'article 704 ne peut certainement pas être interprété comme permettant au ministre de déléguer au surintendant le pouvoir de prendre une décision en vertu du paragraphe 680(2).

[38] Les auteurs Wade et Forsyth poursuivent dans les termes suivants à la page 356 de leur ouvrage:

[TRADUCTION] Les ministères du gouvernement central bénéficient d'une règle spéciale qui permet aux fonctionnaires d'agir au nom de leur ministre sans délégation de

powers are conferred upon ministers who have charge of large departments, it is obvious that they will often not be exercised by the minister in person. Parliament is well aware of this, and ministerial powers are therefore taken to be exercisable by officials of the minister's department acting in his name in the customary way.

[39] Counsel for Sovereign argued that, given the specific statutory provision regarding delegation that is section 704 of the Act, the foregoing statement from Wade and Forsyth is overridden in the circumstances of the particular decision here under appeal and other decisions of the Minister for which he or she is specifically made responsible by the Act.

[40] In *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*<sup>6</sup> Mr. Justice Stone wrote at page 218:

Secondly, the evidence before us strongly suggests that the decision to refuse the appellant's application was made by a Government of Ontario official rather than by the visa officer. That evidence appears in paragraph 3(m) of the appellant's affidavit . . . It relates to what transpired at the appellant's interview . . . by the visa officer. He states:

I was told straight away by Mr. Lukie that my application was being refused and he showed me as constituting the reason therefore, a telex sent to him from what I understood to be the Province of Ontario, refusing my application. I asked him, why did he call me for an interview if an assessment by him was not to be made, and he said he was very sympathetic to my case, but he was sorry for as the decision was made by the authority who sent the telex, there was nothing he could do about it . . . The interview left me with no doubt that the decision (or assessment) had not been made by him but rather by the person or authority who sent the telex and that he had neither authority or discretion in the matter. (Emphasis added.)

That evidence, as I have already observed, has not been contradicted in any way by the respondents.

It is elementary that the decision on the application had to be made by the visa officer and that it could not be delegated in the above fashion. The visa officer appears to have allowed it to be made by the person in Ontario from whom he received information regarding the viability of the appellant's business plan. Though he was entitled to receive information on that subject from that source it remained his duty to decide the matter in accordance with the Act and the regulations. It was therefore a serious error to allow the

pouvoirs officielle. Lorsque des pouvoirs sont conférés à des ministres qui sont à la tête d'importants ministères, il est évident qu'il arrive souvent que ces pouvoirs ne sont pas personnellement exercés par le ministre. Le Parlement est bien conscient de ce fait et l'on considère que les pouvoirs ministériels peuvent être exercés par les fonctionnaires du ministère du ministre qui agissent habituellement au nom de ce dernier.

[39] L'avocat de la Sovereign soutient que, compte tenu de la disposition législative spécifique que constitue l'article 704 de la Loi, l'énoncé de principe de Wade et Forsyth est annulé eu égard aux circonstances de la décision qui fait l'objet du présent appel et des autres décisions que le ministre est expressément chargé de prendre aux termes de la Loi.

[40] Dans l'arrêt *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*<sup>6</sup>, le juge Stone écrit, à la page 218:

Deuxièmement, la preuve qui nous a été soumise laisse fortement entendre que la décision de rejeter la demande de l'appelant a été prise par un fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario en non par l'agent des visas. Cette preuve ressort du paragraphe 3m) de l'affidavit de l'appelant . . . Il se rapporte à ce qui s'est produit pendant l'entrevue de l'appelant avec l'agent des visas . . . L'appelant y déclare:

M. Lukie m'a immédiatement informé que ma demande était rejetée; pour expliquer ce rejet, il m'a montré un télex que lui avait fait parvenir ce que j'ai compris être la province de l'Ontario et dans lequel ma demande était rejetée. Je lui ai demandé pourquoi il m'avait convoqué à une entrevue s'il n'entendait pas faire une appréciation, et il a dit qu'il était sympathique à ma cause mais qu'il était désolé parce que, comme la décision avait été prise par les autorités qui avaient envoyé le télex, il ne pouvait rien faire . . . L'entrevue m'a convaincu que ce n'est pas lui qui a pris la décision (ou qui a fait l'appréciation) mais plutôt la personne ou les autorités qui ont transmis le télex, et qu'il n'avait aucune autorité ou pouvoir discrétionnaire sur la question. (C'est moi qui souligne.)

Ainsi que je l'ai déjà mentionné, cette preuve n'a été contredite en aucune manière par les intimés.

Il va sans dire que la décision sur la demande devrait être prise par l'agent des visas et qu'elle ne pouvait être déléguée de la manière précédemment décrite. Il semble que l'agent a permis qu'elle soit prise par le fonctionnaire de l'Ontario de qui il a reçu les renseignements relatifs à la viabilité du projet d'entreprise de l'appelant. Bien qu'il ait été habilité à recevoir des renseignements de cette source sur ce sujet, il n'en demeure pas moins qu'il avait le devoir de trancher la question conformément à la Loi et au Règlement.



decision to be made by the Ontario official rather than kept in his own hands where it properly belonged. That being so, I think the appeal should succeed on this ground as well.<sup>7</sup>

[41] On the face of the Harvey and Ketcham affidavits, material, the foregoing authorities would appear to be decisive of this matter. The substance of the affidavit evidence is to the effect that a senior Minister of the Crown, charged with the responsibility to form a belief before giving a direction to a senior official, simply accepted the recommendation of that official without forming the belief on the basis that he was somehow obliged to do so. The affidavit evidence stands uncontradicted by, for example, an affidavit of the Minister, or of some other person able to attest to the fact that the Minister actually turned his mind to forming the belief. Neither affiant was cross-examined on her or his affidavit despite the fact that the hearing of this matter was adjourned, at least in part, to allow time for such cross-examination.

[42] On the other hand, the affidavit evidence may not be as strong as it appears at first glance. The statement contained in the Harvey affidavit that the Minister stated “that under the law he was obligated to act on the recommendation of the Superintendent”, is capable of at least two meanings. I think it is fair to say that the Minister was indeed obligated to act on the recommendation of the Superintendent on all of the facts of this matter. He was obligated to act either by accepting the recommendation, giving a direction that varied from the recommendation, or rejecting the recommendation. He could not simply ignore it. To say he was obligated to act is not the same as to say that he was obligated to accept the recommendation. In the event, he only accepted the recommendation in part.

[43] The statement attributed to the Minister in the Ketcham affidavit is less ambiguous. It runs:

The Superintendent is the person that makes the call. . . . I had an obligation to conform.

Il a donc commis une grave erreur en permettant que la décision soit prise par le fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario au lieu de la rendre lui-même ainsi qu'il devait le faire. Cela étant, je pense que l'appel doit également être accueilli sur ce moyen<sup>7</sup>.

[41] Vu les affidavits souscrits par M<sup>me</sup> Harvey et M. Ketcham, il semblerait que les autorités précitées tranchent la question de façon décisive. Il ressort de la preuve par affidavit qu'un des principaux ministres de la Couronne, qui était chargé de se former une opinion avant de donner un ordre à un haut fonctionnaire, s'est contenté d'accepter la recommandation de ce fonctionnaire sans se former l'opinion requise, parce qu'il croyait qu'il était en quelque sorte tenu de donner suite à cette recommandation. La preuve par affidavit n'est pas contredite par, par exemple, un affidavit du ministre ou d'une autre personne qui serait en mesure d'attester que le ministre a effectivement pris le temps de se former une opinion. Aucun des deux auteurs des affidavits n'a été contre-interrogé au sujet de son affidavit malgré le fait que l'audition de la présente affaire a été ajournée, en partie du moins, pour permettre un tel contre-interrogatoire.

[42] En revanche, la preuve par affidavit n'est peut-être pas aussi solide qu'elle le semble de prime abord. La déclaration contenue dans l'affidavit de M<sup>me</sup> Harvey, suivant laquelle le ministre avait déclaré qu'il était [TRADUCTION] «tenu de par la loi de donner suite à la recommandation du surintendant» se prête à au moins deux interprétations. Je crois qu'on peut légitimement dire que le ministre était effectivement obligé de donner suite à la recommandation du surintendant eu égard à tous les faits de la présente affaire. Il était tenu d'agir en acceptant la recommandation, en donnant un ordre qui modifiait la recommandation ou en rejetant la recommandation. Il ne pouvait se contenter de l'ignorer. Dire qu'il était tenu d'agir n'équivaut pas à dire qu'il était tenu d'accepter la recommandation. En fait, il n'a accepté la recommandation qu'en partie.

[43] La déclaration attribuée au ministre dans l'affidavit de Ketcham est moins ambiguë. La voici:

[TRADUCTION] C'est le surintendant qui prend la décision. J'étais tenu de me conformer à cette décision.

This statement appears from the *Calgary Herald* article to have been made, like the statement to Ms. Harvey, in a telephone conversation with the Minister at his home.

[44] I am loathe to give significant weight to a quotation derived from a telephone conversation with a senior Minister of the Crown where the call was made to the Minister's home, and is unsupported by other than the ambiguous statement to Ms. Harvey, and is in fact contradicted by the Minister's own actions.

[45] The Minister here in question was a very senior and experienced Minister. The matter that he was charged to deal with was an important one with very significant economic, social and political implications. There is evidence that he acted prudently and did form the requisite opinion. He did not simply make the determination that was recommended to him. The recommendation made to him consisted of three elements. He adopted two and rejected the third. He was obliged to provide Sovereign with a "reasonable opportunity" to make representations; he went further. He ensured that there was an opportunity to make those representations in person, not merely in writing or before his officials, but before one of his colleagues in Cabinet who had been assigned to assist him. He received a report on those representations, not merely from officials, but also from his colleague.

[46] I attach little weight to the fact that the decision was made quickly once the file was complete. I am not prepared to assume that the Minister faced the issue for the first time once the file was complete. Rather, I assume he was familiar with the issue and would only have had to refresh his memory in light of the latest material to come forward.

[47] On all of the evidence before me, I am not prepared to give the weight to the affidavit evidence and to the short interval for a reasoned decision that

Suivant l'article paru dans le *Calgary Herald*, cette déclaration aurait été, tout comme la déclaration faite à M<sup>me</sup> Harvey, faite au cours de la conversation téléphonique que cette dernière a eue avec le ministre, qui se trouvait chez lui.

[44] Je répugne à accorder une grande importance à une citation tirée d'une conversation téléphonique qu'une personne a eue avec un des principaux ministres de la Couronne alors que cette conversation a eu lieu depuis la maison du ministre concerné et qu'elle n'est appuyée que par l'affirmation ambiguë de M<sup>me</sup> Harvey et qu'elle est en fait contredite par les gestes du ministre lui-même.

[45] Le ministre en question est un ministre très en vue et très expérimenté. La question qu'il était chargé d'examiner était importante et elle avait des implications économiques, sociales et politiques importantes. Suivant la preuve, il a agi avec prudence et s'est effectivement formé l'opinion requise. Il ne s'est pas contenté de prendre la décision qui lui était recommandée. La recommandation qui lui avait été faite comportait trois volets. Il en a retenu deux et a rejeté le troisième. Il était tenu d'accorder à la Sovereign «la possibilité de présenter ses observations». Or, il est allé plus loin. Il s'est assuré que la Sovereign ait la possibilité de présenter ses observations en personne, et non seulement par écrit ou devant ses fonctionnaires, mais devant l'un de ses collègues du Cabinet à qui la tâche de l'aider avait été confiée. Il a reçu, non seulement des fonctionnaires, mais également de son collègue, un rapport sur les recommandations en question.

[46] J'accorde peu d'importance au fait que la décision a été prise rapidement une fois que le dossier était complet. Je ne suis pas disposé à supposer que le ministre s'est penché pour la première fois sur la question lorsque le dossier a été complet. Je suppose plutôt qu'il connaissait bien la question et qu'il lui suffisait de se rafraîchir la mémoire à la lumière des éléments les plus récents.

[47] Vu l'ensemble de la preuve qui m'a été soumise, je ne suis pas disposé à accorder à la preuve par affidavit et au court laps de temps qui s'est écoulé

counsel for Sovereign would have me give to it. I am not prepared to conclude that, on the evidence as a whole, the Minister failed to form the belief that was a condition precedent to the validity of the direction that he gave to the Superintendent. In the result, this argument on behalf of Sovereign fails.

DID THE MINISTER IMPROPERLY DELEGATE HIS DECISION-MAKING AUTHORITY TO THE MINISTER OF STATE OR FETTER HIS DISCRETION BY SIMPLY ADOPTING THE RECOMMENDATION OF THE MINISTER OF STATE?

(a) Improper Delegation

[48] Counsel for Sovereign urged that the Minister had no authority to delegate his responsibility under subsection 680(2) to the Minister of State and that if he did have such authority, he was obliged to delegate the whole of his responsibility and not merely part thereof. In particular, counsel urged that it was improper for the Minister to delegate the responsibility to preside at a meeting intended to provide Sovereign a reasonable opportunity to be heard, while retaining to himself the decision-making responsibility. For ease of reference, I quote again section 704 of the Act:

**704.** The Minister may delegate any of the Minister's powers, duties and functions under this Act to any Minister of State appointed pursuant to the *Ministries and Ministers of State Act* to assist the Minister.

It was not in dispute before me that the Minister of State who met with Sovereign's delegation on 30 November 1992 and heard their oral presentation, and subsequently reported to the Minister with recommendations, was a Minister to whom a delegation could be made under section 704. But did the Minister, by entrusting to the Minister of State the function of hearing Sovereign's oral representations, make a delegation within the meaning of section 704 of the Act?

[49] I think not.

avant qu'une décision raisonnée ne soit prise l'importance que l'avocat de la Sovereign voudrait que je leur accorde. Je ne suis pas disposé à conclure que, vu l'ensemble de la preuve, le ministre ne s'est pas formé l'opinion qui constitue une condition préalable à la validité de l'ordre qu'il a donné au surintendant. En conséquence, ce moyen invoqué par la Sovereign échoue.

LE MINISTRE A-T-IL DÉLÉGUÉ IRRÉGULIÈREMENT SON POUVOIR DE PRISE DE DÉCISION AU MINISTRE D'ÉTAT OU A-T-IL ENTRAVÉ L'EXERCICE DE SON POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE EN SE CONTENTANT DE SUIVRE LA RECOMMANDATION DU MINISTRE D'ÉTAT?

a) Délégation irrégulière de pouvoirs

[48] L'avocat de la Sovereign soutient que le ministre n'avait pas le pouvoir de déléguer au ministre d'État les attributions qui lui étaient conférés par le paragraphe 680(2) et que, s'il avait effectivement ce pouvoir, il était tenu de les déléguer en entier et qu'il ne pouvait se contenter de les déléguer en partie. L'avocat fait plus particulièrement valoir que le ministre a agi irrégulièrement en déléguant le pouvoir de présider la rencontre visant à accorder à la Sovereign la possibilité d'être entendue tout en se gardant le pouvoir de prendre la décision. Par souci de commodité, je cite à nouveau l'article 704 de la Loi:

**704.** Le ministre peut déléguer les attributions que lui confère la présente loi à tout ministre d'État nommé en application de la *Loi sur les départements et ministres d'État*.

Il est acquis aux débats que le ministre d'État qui a rencontré les représentants de la Sovereign le 30 novembre 1992 et qui a entendu leurs observations orales et a par la suite fait rapport au ministre en présentant ses recommandations était un ministre à qui une délégation de pouvoirs pouvait être faite en vertu de l'article 704. Mais, en confiant au ministre d'État la tâche d'entendre les observations orales de la Sovereign, le ministre a-t-il délégué ses attributions au sens de l'article 704 de la Loi?

[49] Je ne le crois pas.

[50] The Minister's responsibility to Sovereign under subsection 680(2) of the Act was to afford Sovereign a reasonable opportunity to make representations. I do not read that statutory obligation to encompass a duty on the part of the Minister to meet personally with Sovereign's representatives and allow them to submit oral representations or indeed to have any other person on his behalf meet with Sovereign's representatives to receive oral representations. It was sufficient on the face of subsection 680(2) that the Minister provided Sovereign an opportunity to make written representations, as he did. In providing an opportunity for oral representations, the Minister was acting in good faith and, one might assume, out of an abundance of caution or fairness, presumably in recognition of the significance for Sovereign, its employees, creditors, policyholders and shareholders of the decision he was called upon to make. In providing such an opportunity and designating the Minister of State to preside at that meeting and to report to him, the Minister was delegating nothing since he had no obligation to provide for such a hearing.

[51] I conclude that the Minister made no error, and certainly no error justifying relief to Sovereign on an appeal such as this, in providing for an oral hearing and designating the Minister of State to preside thereat.

(b) Fettering Discretion

[52] As indicated earlier in these reasons, following the opportunity to make oral representations that was presided over by the Minister of State, the Minister of State reported to the Minister of Finance and included in that report conclusions and recommendations. That the Minister of State would be reporting on the representations he received was made abundantly clear, accordingly to the transcript of the meeting, at both the beginning of the meeting and at the close of the meeting. However, in neither statement did the Minister of State indicate that he would be drawing conclusions and making recommendations.

[50] La responsabilité qu'avait le ministre envers la Sovereign sous le régime du paragraphe 680(2) de la Loi était de donner à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations. Suivant mon interprétation de cette obligation, le ministre n'était pas tenu de rencontrer personnellement les représentants de la Sovereign et de leur permettre de présenter verbalement leurs observations ou de prendre des dispositions pour que quelqu'un rencontre en son nom des représentants de la Sovereign pour entendre leurs observations verbales. Au vu du paragraphe 680(2), il suffisait pour le ministre de donner à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations par écrit, comme il l'a fait. En donnant à la Sovereign la possibilité de présenter ses observations oralement, le ministre agissait de bonne foi et, peut-on supposer, par excès de prudence ou par souci d'équité, vraisemblablement parce qu'il reconnaissait l'importance de la décision qu'il était appelé à prendre pour la Sovereign, ses employés, créanciers, souscripteurs et actionnaires. En donnant cette possibilité et en confiant au ministre d'État la tâche de présider cette rencontre et de lui faire rapport, le ministre ne déléguait rien, étant donné qu'il n'était pas tenu d'accorder une telle audience.

[51] Je conclus que le ministre n'a commis aucune erreur, et qu'il n'a certainement pas commis d'erreur qui justifierait d'accorder une réparation à la Sovereign dans un appel comme celui-ci, en accordant une audience et en confiant à un ministre d'État la tâche de présider cette audience.

b) Entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire

[52] Ainsi qu'il a déjà été précisé dans les présents motifs, après avoir accordé la possibilité de présenter verbalement des observations lors d'une audience présidée par le ministre d'État, celui-ci a présenté ses conclusions et ses recommandations au ministre des Finances. Suivant le procès-verbal de cette réunion, le ministre d'État a indiqué dans les termes les plus nets, tant au début qu'à la fin de la réunion, qu'il rendrait compte des observations qu'il recevrait. Le ministre d'État n'a cependant pas précisé, dans l'une ou l'autre des déclarations, qu'il tirerait des conclusions et qu'il ferait des recommandations.

[53] The conclusions of the Minister of State in his report to the Minister of Finance are in the following terms:

The Superintendent is recommending that you direct him to take control of the company and request that the Attorney General apply to the Court for the winding up of the company. The company is asking that it be given until February to verify its view of its financial condition and potentially line up new investors to inject more capital.

The company has been provided with reasonable opportunities to make representations.

The possibility exists under the *Insurance Companies Act* for an independent actuarial assessment to be done of the company. However, while this possibility was referred to in the company's original written submission, it was not raised by Sovereign's representatives at their meeting with me and their formal recommendation remains as set out above. Appointing an independent actuary and having his report would take significant time and thus would in practice amount to agreeing with the company's suggestion and rejecting the approach of the Superintendent. Accordingly, I do not believe it is a separate option that needs to be considered.

I think that there are three main issues to be addressed. They are set out in my letter to the Superintendent dated December 9, 1992. [The letter requesting answers to certain questions, as referred to earlier in these reasons] The first is the issue of potential investors willing to inject additional capital to cover potential or actual losses and to increase the earning capacity of the company. The second is the reasonable level of loan loss provisions. The third is the issue of the possible reduction of actuarial reserve liabilities, thus adding to the company's capital.

While the company has sought to demonstrate that the company's financial condition is not as serious as described by the Superintendent, certain points cannot be ignored. Many of these are not actuarial in nature but are rather issues of what is reasonable to assume about loan losses and investment performance. There has been disagreement about the key assumptions used by the Superintendent versus Sovereign and indeed about whether the Superintendent was provided full information about Mr. Clark's analysis. (The Superintendent noted in his November 18 report that the necessary support for Mr. Clark's assumptions was not documented, while Sovereign noted that Mr. Clark has articulated his assumptions and methodology. I have noted that on November 11, Mr. Clark provided the Board of

[53] Voici les conclusions que le ministre a tirées dans le rapport qu'il a soumis au ministre des Finances:

[TRADUCTION] Le surintendant vous recommande de lui donner l'ordre de prendre le contrôle de la compagnie et de demander au procureur général de présenter au tribunal une demande de liquidation de la compagnie. La compagnie demande qu'il lui accorde jusqu'en février pour vérifier son opinion de sa condition financière et pour se trouver éventuellement de nouveaux investisseurs pour injecter de nouveaux capitaux.

La compagnie a eu l'occasion de faire valoir son point de vue.

La *Loi sur les sociétés d'assurances* permet à la compagnie d'obtenir une évaluation actuarielle indépendante. Toutefois, bien que cette possibilité ait été évoquée dans les observations écrites originales de la compagnie, elle n'a pas été soulevée par les représentants de la Sovereign lors de la rencontre qu'ils ont eue avec moi. Leur recommandation officielle demeure donc celle qui a déjà été citée. Nommer un actuaire indépendant et attendre qu'il soumette son rapport prendrait beaucoup de temps et reviendrait en pratique à accepter la suggestion de la compagnie et à écarter la solution proposée par le surintendant. En conséquence, je ne crois pas qu'il s'agisse d'une solution de rechange qui doit être examinée.

Je crois qu'il y a trois principales questions à examiner. Elles sont exposées dans la lettre que j'ai écrite le 9 décembre 1992 au surintendant [la lettre déjà mentionnée dans les présents motifs dans laquelle le ministre demande au surintendant de répondre à certaines questions]. La première question est celle des investisseurs éventuels qui seraient prêts à injecter des capitaux supplémentaires pour essuyer les pertes actuelles ou éventuelles et pour rendre la compagnie plus rentable. La deuxième question concerne l'établissement de provisions pour pertes sur prêts suffisantes. La troisième a trait à la possible réduction des obligations relatives aux réserves actuarielles, réduction qui aurait pour effet d'augmenter les capitaux propres de la compagnie.

Bien que la compagnie ait tenté de démontrer que sa situation financière n'est pas aussi grave que ce qu'affirme le surintendant, certains aspects ne peuvent être ignorés. Bon nombre de ces aspects ne sont pas de caractère actuariel, mais concernent plutôt les hypothèses raisonnables qui peuvent être formulées au sujet des pertes sur prêts et du rendement des placements. Il y a des divergences de vues au sujet des principales hypothèses retenues par le surintendant et celles qu'a formulées la Sovereign. On ne s'entend pas non plus sur la question de savoir si le surintendant a obtenu des renseignements complets au sujet de l'analyse de M. Clark. (Le surintendant a noté dans son rapport du 18 novembre que les hypothèses sur lesquelles le rapport de M. Clark était fondé n'étaient pas vérifiées ou confirmées

Sovereign with a supplement to his report of November 9 in which he notes "my statutory report to OSFI for the 1992 financial statements will describe completely the revised basis, including the revised basis for the asset impairment assumptions".)

On the first point about potential investors, I would note that, despite clear deadlines to come up with an offer, no one has indicated an unqualified willingness to put up money in order to cover losses and preserve the right to buy the company. The most recent exchange of correspondence makes clear that there are no firm commitments to inject material new capital and indeed, the Superintendent notes that one potential buyer's interest (Sun Life) was significantly overstated to me in the company's initial written and oral representations (a fact that the company's latest submission does not rebut).

On the second issue of loan and real estate losses, the loan loss provisions determined by the Superintendent are at least \$17 million higher than the company's at the end of this year. According to the Superintendent, approximately 25% of the company's assets (some \$200 million) are either non-performing, or under-performing or at risk of becoming so, and this is supported by credit consultants working with the Superintendent's examination staff. As at the end of October, loan arrears were continuing to rise. The company questions this but the table which the company provides indicates that there is support for the Superintendent's view (particularly if one looks at the gross totals before deducting loans that are committed to be brought back on side or sold—which is sensible to focus on since commitments may not materialize). The Superintendent's approach is based on a combination of company-specific and more general provisions for losses. The Superintendent has considerable experience in this area since he deals with a wide range and large number of financial institutions. The Superintendent has indicated that a conservative view of the full value of future losses from a \$200 million problem loan and real estate portfolio is closer to \$100 million, which is much higher than the company is providing for. Ultimately this has to be a matter of your relying on the judgment of those responsible for regulating financial institutions.

Thirdly, there is a debate over whether it is prudent to release a substantial amount of money from the company's actuarial policy reserves, and whether this would solve the

par des documents à l'appui, alors que la Sovereign a souligné que M. Clark avait bien expliqué ses hypothèses et sa méthodologie. J'ai constaté que, le 11 novembre, M. Clark a soumis au conseil d'administration de la Sovereign un rapport complémentaire à son rapport du 9 novembre. Dans ce rapport, M. Clark souligne que [TRADUCTION] «le rapport exigé par la loi que j'ai soumis au Bureau au sujet des états financiers de 1992 explique en détail les données révisées, notamment les données révisées relatives aux hypothèses concernant l'insuffisance de l'actif»).

Pour ce qui est de la première question, celle des investisseurs éventuels, je tiens à souligner que, malgré la date limite précise qui avait été fixée pour la présentation d'offres, personne n'a exprimé être disposé sans réserve à investir de l'argent pour combler les pertes ou conserver le droit de racheter la compagnie. Il ressort de la correspondance la plus récente qu'aucun engagement ferme n'a été pris en vue d'injecter de nouveaux capitaux significatifs. D'ailleurs, le surintendant souligne que l'intérêt d'un des éventuels acheteurs (la Sun Life) avait été grandement exagéré dans les observations écrites et orales initiales de la compagnie (un fait que la compagnie n'a pas réfuté dans ses observations ultérieures).

Sur la deuxième question, celle des pertes sur prêts et des pertes immobilières, les provisions pour pertes sur prêts étaient, selon les calculs du surintendant, supérieures d'au moins 17 millions de dollars à celles de la compagnie à la clôture de l'exercice. Selon le surintendant, environ le quart des avoirs de la compagnie (quelque 200 millions de dollars) ne sont pas productifs, ne le sont pas suffisamment ou risquent de devenir improductifs. Cette conclusion est appuyée par les conseillers en crédit qui travaillent avec les examinateurs du surintendant. À la fin d'octobre, les arriérés de prêts continuaient à augmenter. La compagnie conteste cette opinion, mais le tableau fourni par la compagnie appuie l'opinion du surintendant (surtout lorsqu'on examine le total brut avant déduction des prêts que l'on s'est engagé à réduire ou à vendre, ce qui est logique, étant donné que les engagements ne se matérialisent pas toujours). La méthode du surintendant repose sur une combinaison de provisions pour pertes propres à la compagnie et de provisions pour pertes plus générales. Le surintendant possède une vaste expérience dans ce domaine, étant donné qu'il s'occupe d'une foule d'institutions financières des plus diverses. Le surintendant déclare qu'en considérant de façon conservatrice la pleine valeur des pertes futures découlant d'un portefeuille de prêts et d'un portefeuille immobilier de 200 millions de dollars qui crée des problèmes, on en arrive plutôt à un chiffre de 100 millions de dollars, un chiffre beaucoup plus élevé que ceux de la compagnie. Vous devez en fin de compte vous fier au jugement de ceux qui sont chargés de régler les institutions financières.

En troisième lieu, on se demande s'il est prudent de retirer une importante somme d'argent des réserves techniques d'assurance de la compagnie, et si ce retrait réglerait les

company's problems. The company's actuary stands by his view that \$52 million can be shifted into capital and the company has noted that some other actuaries agree with its approach. The Superintendent, however, believes that only \$16 million can reasonably be shifted and, in his November 18 report, the Superintendent noted that this would not provide a solution to the company's problem. Sun Life says that such a reduction in policy reserves, even if agreed to by the Superintendent, does not improve Sun Life's interest in acquiring the company without someone providing guarantees against expected losses on the loan and real estate portfolios.

According to the Superintendent, the key difference in approaches is the investment return assumed in setting up the actuarial reserves. I would note that, the letter I received from Mr. McCrossan and Mr. Clark dated December 13 suggests that a change in the valuation interest rate would not have a material dollar effect on liabilities. At the same time, Mr. Clark's report dated November 11 to the Board of Sovereign indicates that the main difference between his valuation of policy liabilities and the valuation of policy liabilities made by Sovereign's former actuary is the assumed investment return rate.

I believe there is reasonable doubt whether a company such as Sovereign with poor quality assets can earn the return necessary to justify the reduction in policy reserves requested by the company. I would also note that even if the Superintendent were to accept the company's view that a large release in actuarial reserves is warranted, I do not believe that the Superintendent would change his recommendations, given his other concerns about lack of adequate provisions for loan and real estate losses and poor earning capacity.

I believe that you have to weigh these factors in light of the risks for policy holders. It is certainly the case that, if the company should prove able to meet its liabilities as they come due, that is the best outcome for policyholders. However given the views of the Superintendent, that outcome cannot be considered as anything close to certain. Thus I believe that you should weigh the risk for policyholders resulting from the various options. Indeed, I believe that policyholders' interests have to be the priority.

It should be noted, for background, that, under a liquidation with proportional reinsurance as recommended by the Superintendent, a buyer would assume Sovereign's business at a price dictated by what Sovereign's assets are worth: the lower the value of the assets, the larger discount to the face value of the policy (i.e. the less coverage) the buyer would provide to policyholders. Policies up to \$200,000 and annuities up to \$60,000 are fully protected by the industry-

problèmes de la compagnie. L'actuaire de la compagnie maintient que l'on peut transférer 52 millions de dollars dans le capital et que la compagnie a constaté que certains autres actuaires souscrivent à cette solution. Le surintendant estime toutefois que l'on ne peut raisonnablement transférer seulement 16 millions de dollars et, dans son rapport du 18 novembre, le surintendant signale que ce transfert ne réglerait pas le problème de la compagnie. La Sun Life affirme que, même si le surintendant y consentait, une telle réduction des provisions établies à l'égard des polices d'assurance ne rendrait pas la Sun Life plus intéressée à acquérir la compagnie si quelqu'un ne fournit pas de garanties contre les pertes prévues sur le portefeuille des prêts et le portefeuille immobilier.

Suivant le surintendant, la différence essentielle entre ces méthodes est le rendement de l'investissement présumé lors de l'établissement des réserves actuarielles. Je tiens à faire remarquer qu'il ressort de la lettre du 13 décembre que j'ai reçue de MM. McCrossan et Clark que la modification du taux d'intérêt d'inventaire n'aurait pas d'incidence appréciable sur le passif. Par ailleurs, il ressort du rapport que M. Clark a soumis le 11 novembre au conseil d'administration de la Sovereign que la principale différence qui existe entre son évaluation des dettes imputables aux polices et celle qu'avait faite l'ancien actuaire de la Sovereign concerne le taux présumé de rendement de l'investissement.

J'estime qu'il existe un doute raisonnable qu'une compagnie qui, comme la Sovereign, a un actif d'aussi piètre qualité, puisse obtenir le rendement nécessaire pour justifier la réduction de réserves techniques d'assurance demandée par la compagnie. Je tiens également à faire remarquer que, même si le surintendant devait retenir l'opinion de la compagnie suivant laquelle un déblocage massif de réserves actuarielles est justifié, je ne crois pas que le surintendant modifierait ses recommandations, compte tenu de ses autres préoccupations au sujet des provisions pour pertes sur prêts et sur biens immobiliers insuffisantes et de la mauvaise rentabilité de la compagnie.

Je crois qu'il faut apprécier ces facteurs à la lumière des risques que courent les souscripteurs. Il ne fait pas de doute que, s'il s'avère que la compagnie est capable d'honorer à l'échéance ses engagements, c'est la meilleure issue pour les souscripteurs. Toutefois, compte tenu de l'opinion du surintendant, cette issue semble fort improbable. J'estime donc que vous devez évaluer le risque que courent les souscripteurs en tenant compte des diverses options. Je crois de fait que c'est l'intérêt des souscripteurs qui doit primer.

Il convient de noter, à titre d'information, que, dans le cas d'une liquidation assortie d'une réassurance proportionnelle comme celle que recommande le surintendant, l'acheteur prendrait l'entreprise de la Sovereign en charge au prix dicté par la valeur des actifs de la Sovereign. Moins la valeur des actifs est élevée, plus la réduction que l'acheteur consent aux souscripteurs sur la valeur nominale de la police est élevée. Les polices dont le montant s'élève jusqu'à

run CompCorp policyholder insurance arrangement. Policyholders with policies over the \$200,000 CompCorp limit would stand to lose as coverage would be reduced by the amount of the discount of the buyer of the business.

If the company remains open pursuant to the company's recommendation, and deteriorates further as the Superintendent believes, or is found as of February to be in worse shape than the company now believes, it is policyholders who will be harmed. For example, policyholders with claims prior to a closure would be paid out in full while policyholders with claims after a closure would receive payouts only to the maximum of \$200,000 provided by CompCorp. Also, while a liquidation could probably be done now with all of the assets and liabilities being sold to a buyer at a small discount, a liquidation done later might only be done by selling the assets and liabilities at a much deeper discount. I think that it is valid to base a decision on minimising the risk of further downsize for policyholders as opposed to basing a decision on a chance of an upside.

In the result, the Minister of State recommended that the Minister of Finance adopt the Superintendent's three recommendations.

[54] The "conclusions" of the Minister of State, which really amount to an analysis of the material before the Minister as well as conclusions, were clearly a succinct summary, from one individual's perspective, of the position of the Superintendent and the sum total of the representations of Sovereign that were before the Minister. They undoubtedly would not have been supported by Sovereign if Sovereign had been provided an opportunity to respond to them. But that is not the issue or question here under examination. To reiterate, the issue or question under examination is whether or not the Minister fettered his discretion by receiving and presumably taking into account a report from the Minister of State containing analysis and conclusions and making recommendations.

[55] Counsel for Sovereign urged that the Minister of State, in effect, acted as the decision-maker and

200 000 \$ et les rentes dont le montant s'élève jusqu'à 60 000 \$ sont pleinement protégées par le régime d'assurance de la CompCorp qui est géré par l'industriel. Les souscripteurs qui ont des polices dont la valeur dépasse la limite de 200 000 \$ fixée par la CompCorp risqueraient de perdre, étant donné que leur protection serait diminuée en fonction du montant de la réduction consentie à l'acheteur de l'entreprise.

Si la compagnie demeure ouverte conformément à la recommandation de la compagnie, et que sa situation se détériore encore plus, comme le surintendant le croit, ou qu'on découvre en février qu'elle est dans un état pire que ce qu'elle prévoit présentement, ce sont les souscripteurs qui subiront un préjudice. Par exemple, les souscripteurs dont les créances sont antérieures à la cessation des activités verraient leurs demandes d'indemnité entièrement réglées, tandis que les souscripteurs dont les demandes d'indemnité sont postérieures à cet événement ne seraient payés que jusqu'à concurrence de la limite de 200 000 \$ garantie par la CompCorp. De plus, bien qu'une liquidation puisse probablement avoir lieu présentement de sorte que l'actif et le passif seraient vendus en entier à un acheteur avec une modeste réduction, une liquidation effectuée plus tard ne pourrait être effectuée qu'en vendant l'actif et le passif à un prix beaucoup moins élevé. J'estime qu'on peut valablement fonder la décision à prendre en fonction de la minimisation des risques que courent les souscripteurs d'assister à une baisse de valeur encore plus grande plutôt qu'en fonction des possibilités de reprise.

En conséquence, le ministre d'État a recommandé que le ministre des Finances accepte les trois recommandations du surintendant.

[54] Les «conclusions» du ministre d'État, qui équivalent en réalité à une analyse des documents soumis au ministre ainsi qu'à des conclusions, étaient de toute évidence un résumé succinct, du point de vue d'un individu déterminé, de la position du surintendant et de la totalité des observations de la Sovereign qui avaient été soumises au ministre. Il est indubitable que la Sovereign ne les aurait pas appuyées si elle avait eu la possibilité d'y répondre. Mais ce n'est pas la question qui nous intéresse en l'espèce. Une fois de plus, la question à l'examen est celle de savoir si le ministre a entravé ou non l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en recevant un rapport du ministre d'État qui renfermait une analyse et des conclusions et en en tenant vraisemblablement compte pour faire ses recommandations.

[55] L'avocat de la Sovereign affirme que c'est effectivement le ministre d'État qui a pris la décision



made the decision required by the Act to be made by the Minister of Finance, in the absence of full delegation under section 704 of the Act. He argued that, the report of the Minister of State having been made on 17 December 1992, a Thursday, and the decision letter of the Minister having been dated Monday the 21st of December, I should conclude that the Minister of Finance made no decision at all. I have already concluded earlier in these reasons that the Minister formed his own belief and made his own decision.

[56] In the context of an administrative decision-making process such as that here at issue, I am satisfied that it is open to the Minister of the Crown charged with making a decision of wide and significant import to seek advice where he or she considers it appropriate to do so, subject of course to conflict of interest considerations and limitations provided by law. I have already noted my conclusion that the Minister of State was not acting under a delegation under section 704 of the Act that in any way constrained his initiative in reporting to the Minister of Finance as he clearly and unequivocally indicated to representatives of Sovereign that he would. I find no basis whatsoever for concluding that the Minister of State erred in jurisdiction by exercising the initiative to analyze the representations, on both sides of the issue, made directly to him and directly to the Minister of Finance, by drawing conclusions from that analysis, and by making recommendations to the Minister of Finance. It was entirely open to the Minister of Finance, if he chose so to do, to ignore the analysis, conclusions, and recommendations of the Minister of State. In the event, he did not fully adopt the recommendations of either the Superintendent or the Minister of State.

DID THE MINISTER BREACH THE DUTY OF FAIRNESS IN FAILING TO SHARE WITH SOVEREIGN THE REPORT BY THE MINISTER OF STATE AND THE LETTER FROM COMPCORP?

qui, selon la Loi, devait être prise par le ministre des Finances, sans que la totalité des pouvoirs prévus à l'article 704 lui soient délégués conformément à cet article. Il ajoute que, comme le rapport du ministre d'État a été fait le 17 décembre 1992, un jeudi, et que le ministre a pris sa décision dans une lettre portant la date du lundi 21 décembre, je devrais conclure que le ministre des Finances n'a pris aucune décision. Or, j'ai déjà conclu dans les présents motifs que le ministre s'était formé sa propre opinion et qu'il avait pris sa propre décision.

[56] Je suis convaincu que, dans le contexte d'un processus administratif de prise de décision comme celui qui est en litige en l'espèce, il est loisible au ministre de la Couronne qui est chargé de prendre une décision ayant des répercussions profondes et significatives de consulter les personnes qu'il juge bon de consulter, sous réserve évidemment de tout conflit d'intérêt et des limites prescrites par la loi. J'ai déjà souligné que je concluais que le ministre d'État n'agissait pas en vertu d'une délégation de pouvoirs faite selon l'article 704 de la Loi qui l'empêchait de quelque façon que ce soit de faire rapport au ministre des Finances comme il a clairement indiqué aux représentants de la Sovereign qu'il le ferait. Il n'existe selon moi absolument aucune raison de conclure que le ministre d'État a commis une erreur de compétence en prenant l'initiative d'analyser les observations relatives aux deux aspects de la question qui lui avaient été soumises directement à lui et qui avaient été soumises directement au ministre des Finances, en tirant des conclusions de cette analyse, et en faisant des recommandations au ministre des Finances. Il était entièrement loisible au ministre des Finances, s'il décidait d'agir ainsi, de ne tenir aucun compte de l'analyse, des conclusions et des recommandations du ministre des Finances. En réalité, il n'a pas retenu toutes les recommandations du surintendant ou du ministre d'État.

LE MINISTRE A-T-IL MANQUÉ À SON OBLIGATION D'AGIR AVEC ÉQUITÉ EN NE COMMUNIQUANT PAS À LA SOVEREIGN LE RAPPORT DU MINISTRE D'ÉTAT ET LA LETTRE DE LA COMPCORP?

[57] I am satisfied that the duty of fairness owed by the Minister on an administrative decision such as this is relatively low. In *Save Richmond Farmland Society v. Richmond (Township)*,<sup>8</sup> Mr. Justice La Forest wrote at pages 1231 and 1232:

The aldermen who participate in such a process should be viewed accordingly not as judges, but as elected representatives who are answerable to the concerns of their constituents.

The above result finds support in the decisions of this Court in *Martineau v. Matsqui Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, and *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, which both stress that the attributes of natural justice that apply in a given context will vary according to the character of the decision made. Dickson J. puts the matter well in *Martineau*, *supra*, at pp. 628-29:

... A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection, and any attack upon such a decision will have to be founded upon abuse of discretion. Similarly, public bodies exercising legislative functions may not be amenable to judicial supervision. On the other hand, a function that approaches the judicial end of the spectrum will entail substantial procedural safeguards. Between the judicial decisions and those which are discretionary and policy-oriented will be found a myriad decision-making processes with a flexible gradation of procedural fairness through the administrative spectrum.

On the facts before me, I am satisfied that I am examining a ministerial decision, based on broad grounds of public policy, which in the words of Mr. Justice Dickson, as he then was, quoted with approval by Mr. Justice La Forest, "will typically afford the individual [in this case Sovereign] no procedural protection". An exception must, of course, be made for procedural protection required on the face of the statute authorizing the ministerial discretion, in this case, the Minister's obligation to provide Sovereign a reasonable opportunity to make representations.

[58] In *League for Human Rights of B'nai Brith Canada and Commission of Inquiry on War Criminals*,

[57] Je suis convaincu que l'obligation d'agir avec équité qui est imposée au ministre dans le cas d'une décision administrative comme celle qui nous occupe en l'espèce est relativement peu onéreuse. À cet égard, voici ce que le juge La Forest a écrit, dans l'arrêt *Save Richmond Farmland Society c. Richmond (Canton)*<sup>8</sup>, à la page 1232:

Les conseillers municipaux qui participent à un tel processus devraient être considérés en conséquence non pas comme des juges mais comme des représentants élus qui doivent répondre aux préoccupations de leurs électeurs.

Le résultat qui précède trouve appui dans les arrêts de notre Cour *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, et *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, qui soulignent, dans les deux cas, que les attributs de la justice naturelle qui s'appliquent dans un contexte donné varient selon la nature de la décision rendue. Le juge Dickson expose bien la question dans l'arrêt *Martineau*, précité, aux pp. 628 et 629:

... Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative. D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif.

Vu l'ensemble des faits qui ont été portés à ma connaissance, je suis convaincu que nous sommes en présence d'une décision administrative fondée sur des motifs généraux d'ordre public, laquelle décision, pour reprendre les propos du juge Dickson, alors juge puîné que le juge La Forest a cités et fait siens: «n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu [en l'occurrence, à la Sovereign]». Une exception doit évidemment être faite dans le cas de la protection procédurale exigée au vu de la loi qui autorise le pouvoir discrétionnaire administratif, en l'occurrence, l'obligation de la Sovereign de donner à celle-ci la possibilité de présenter ses observations.

[58] Dans l'arrêt *Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada et la Commission d'enquête sur*

*Re*,<sup>9</sup> Mr. Justice Mahoney wrote at page 267:

In the particular circumstances of this Commission, the reports of the working group will not play the peripheral or incidental role which legal opinions usually play in the result of an inquiry. Instead, they are directed precisely to matters which the Commission is expressly required to address in its report. They are in the nature of expert evidence and to be dealt with accordingly. One would ordinarily expect the advice to a commission of any independent expert chosen by it to carry significant weight. [Underlining added by me for emphasis.]

Mr. Justice Mahoney continued at page 268:

It cannot be said that the opportunity afforded the appellant and other interested parties to present their own views and comment on the views of others fulfils the duty of fairness absent the opportunity to comment on the opinions of the independent experts.

It is trite law that what is required to discharge the duty of fairness varies with the circumstances of each case. In the present circumstances, I am satisfied that the opportunity to comment on the working group's reports is required. Fairness does not, however, in my opinion, demand that opportunities be afforded for further comment on the comments others may make on those reports. [Underlining added by me for emphasis.]

[59] In *Mercier v. Canada (Human Rights Commission)*,<sup>10</sup> Mr. Justice Décaré wrote at page 13:

In the case at bar, the appellant certainly was never in a position to foresee, *a fortiori* to counter, the decision the Commission was going to make, nor to know nor even suspect the grounds on which it would decide not to follow its investigator's recommendation. The investigation report was in fact favourable to her. The Service's comments were filed without her knowledge and outside the time limit which the Commission had imposed and described as mandatory. These comments were much more than argument based on the facts set out by the investigator in his report; on the contrary, they were replete with facts that did not appear in the file that had until then been before the Commission, and went so far as to attack the appellant's credibility.

Mr. Justice Décaré continued at page 14:

I am not saying that the rules of procedural fairness require that the Commission systematically disclose to one

*les criminels de guerre, Re*<sup>9</sup>, le juge Mahoney écrit, à la page 267:

Dans les circonstances particulières dans lesquelles se trouve la Commission, les rapports du groupe de travail ne joueront pas le rôle secondaire ou accessoire ordinairement réservé aux avis juridiques dans le résultat d'une enquête. Ils visent au contraire précisément les questions dont la Commission doit expressément traiter dans son rapport. Ils s'apparentent aux témoignages d'experts et doivent être considérés comme tels. Il serait normal de s'attendre à ce que l'avis d'un expert indépendant à la Commission qui l'a choisi ait un poids considérable. [Mots non soulignés dans l'original.]

Le juge Mahoney poursuit en déclarant, à la page 268:

On ne peut pas dire que la possibilité accordée à l'appelante et à d'autres parties intéressées d'exprimer leurs vues et de faire des observations sur la position d'autres parties remplit l'obligation d'équité faite à la Commission si on ne leur permet pas aussi de présenter des observations sur les avis des experts indépendants.

C'est une règle de droit bien établie que l'obligation d'équité se respecte de diverses façons, selon les circonstances de l'espèce. Dans les circonstances présentes, je ne doute pas que la possibilité de faire des observations sur les rapports du groupe de travail doit être offerte. Cependant, la justice n'exige pas, à mon avis, qu'il y ait aussi possibilité de faire des remarques sur les commentaires que d'autres pourront passer sur ces rapports. [Mots non soulignés dans l'original.]

[59] Dans l'arrêt *Mercier c. Canada (Commission des droits de la personne)*<sup>10</sup>, le juge Décaré a tenu les propos suivants, à la page 13:

En l'espèce, il est certain que l'appelante n'a jamais été en mesure de prévoir, et *a fortiori*, de parer, la décision qu'allait rendre la Commission, non plus que de connaître ou même soupçonner les motifs qui allaient amener celle-ci à ne pas se rendre à la recommandation de son enquêteur. Le rapport d'enquête, en effet, lui était favorable. Les observations du Service ont été déposées à son insu et à l'extérieur d'un délai qualifié de rigueur par la Commission et imposé par celle-ci. Ces observations constituaient bien davantage qu'une argumentation fondée sur les faits relatés par l'enquêteur dans son rapport; elles étaient au contraire porteuses de faits qui n'apparaissaient pas au dossier placé jusqu'alors devant la Commission et allaient jusqu'à attaquer la crédibilité de l'appelante.

Le juge Décaré poursuit en déclarant, à la page 14:

Je ne dis pas que les règles d'équité procédurale exigent de la Commission qu'elle communique systématiquement à

party the comments it receives from the other; I am saying that they require this when those comments contain facts that differ from the facts set out in the investigation report which the adverse party would have been entitled to try to rebut had it known about them at the stage of the investigation, properly speaking.

In *Cardinal Insurance Co. and Minister of State (Finance), Re*,<sup>11</sup> a case with a fact situation much more similar to that before me than those in the immediately preceding cases and involving a decision-maker and a decision also of a more similar nature, Mr. Justice Urie wrote at pages 707 and 708:

I am of the opinion that the failure to make Cardinal aware of the existence of those documents and their contents [2 reports to the Minister by the Superintendent of Insurance and a third document in the nature of a briefing paper for a hearing held by the Minister] did not constitute a breach of a principle of natural justice. The memorandum of January 29, 1982, was, as stated, a report made in accordance with the requirements of s-s. 103.2(1) of the Act and, at the time of its issuance, all of the information contained therein was known to Cardinal, including, as already found, the possibility of the company's assets being taken over by the superintendent. In so far as the February 4th memorandum is concerned, much of the information contained therein was supplied by Cardinal and the remainder was known to it since it resulted from the meetings held with Union and Cardinal after January 29th. The briefing memorandum of February 8th, contains nothing that was not known to Cardinal.

In *Lazarov v. Secretary of State of Canada* (1973), 39 D.L.R. (3d) 738 at pp. 749-50, . . . Thurlow J., as he then was, had this to say about the requirement to disclose the existence of confidential reports and their contents:

In my opinion, therefore, the rule *audi alteram partem* applies whenever the Minister proposes to exercise his discretion to refuse an application on the basis of facts pertaining to the particular applicant or his application and where he has not already had an opportunity in the course of the proceedings before the Citizenship Court he must be afforded a fair opportunity in one way or another of stating his position with respect to any matters which in the absence of refutation or explanation would lead to the rejection of his application. That is not to say that a confidential report or its contents need be disclosed to him but the pertinent allegations which if undenied or unresolved would lead to rejection of his application must, as I see it, be made known to him to an extent sufficient to enable him to respond to them and he must have a fair

une partie les observations qu'elle reçoit de l'autre partie; je dis qu'elles l'exigent lorsque ces observations contiennent des éléments de fait distincts de ceux dont le rapport d'enquête faisait état et que la partie adverse aurait eu le droit de tenter de réfuter les eût-elle connus au stade de l'enquête proprement dite.

Dans l'arrêt *Compagnie d'assurance Cardinal et le Ministre d'État (Finances), Re*<sup>11</sup>, qui portait sur une situation de fait qui ressemble beaucoup plus à celle qui m'est soumise que celle dont il était question dans les affaires que je viens de citer et qui concernait un décideur et une décision qui ressemblent bien davantage à ceux dont il est question en l'espèce, le juge Urie a écrit, aux pages 707 et 708:

Je suis d'avis que le défaut de mettre Cardinal au courant de l'existence de ces documents et de leur contenu ne constituait pas une violation d'un principe de justice naturelle. Comme indiqué plus haut, la note de service du 29 janvier 1982 était un rapport fait conformément au paragraphe 103.2(1) de la Loi et, à la date indiquée, Cardinal connaissait déjà tous les renseignements qu'elle contenait y compris, comme j'y ai déjà conclu, la possibilité d'une prise de contrôle de l'actif de la compagnie par le surintendant. En ce qui concerne la note de service du 4 février, une grande partie des renseignements émanait de Cardinal et celle-ci était au courant des autres informations puisqu'il s'agissait de comptes rendus des réunions qui avaient eu lieu entre l'Union et Cardinal après le 29 janvier. Le mémoire du 8 février ne contient rien que Cardinal ne connût déjà.

Dans *Lazarov c. Secrétariat d'État du Canada* (1973), 39 D.L.R. (3d) 738, aux pages 749 et 750 . . . le juge Thurlow, plus tard juge en chef, s'est prononcé en ces termes . . . à propos de l'obligation de divulguer l'existence de rapports confidentiels et leur contenu:

En conséquence, à mon avis, la règle *audi alteram partem* s'applique chaque fois que le Ministre se propose d'exercer son pouvoir discrétionnaire de refuser une demande tenu des faits relatifs à un requérant donné ou à sa demande; et on doit accorder au requérant, d'une façon ou d'une autre, l'occasion de présenter son point de vue sur une considération qui, en l'absence d'une réfutation ou d'une explication, entraînerait le rejet de sa demande, s'il n'a pas déjà eu la possibilité de le faire au cours des procédures devant la Cour de la citoyenneté. Ceci ne veut pas dire qu'on doit nécessairement lui communiquer le texte ou la teneur d'un rapport confidentiel; mais on doit le lui faire connaître suffisamment bien pour lui permettre de répondre aux allégations pertinentes qui, si on ne leur oppose aucune dénégation ou explica-

opportunity to dispute or explain them.

I am of the opinion that this reasoning is wholly applicable to this case. There had been from the beginning complete disclosure of information in the possession of the Minister to Cardinal so that it was in a position to make full response thereto and to make all submissions and representations necessary to support its position.

[60] I am satisfied that the reasoning in *Cardinal* applies here and that the *League for Human Rights* and *Mercier* cases can be distinguished on their facts and on the basis of the nature of the decision-making bodies and the nature of the decisions to be made in those cases. The report of the Minister of State contained no new facts. Counsel for Sovereign argued that it was not a fair and complete summary of a hearing of Sovereign's representatives. Therefore, there was not before the Minister of Finance for his consideration in reaching his decision their representations or a fair and reasonable summary thereof. I reject that argument. There is no evidence before me on which to base a conclusion that Sovereign's written representations, and the transcript of its representatives' oral representations were not before the Minister.

[61] The analysis and conclusions contained in the report of the Minister of State also reflected no new facts and, further, added little if anything to the analysis and conclusions of the Superintendent. To the extent that it might have added anything, it was advice of an independent third party whose advice, I am satisfied, the Minister of Finance was entitled to seek and whose advice was not, as in the *League for Human Rights* case, in the nature of expert opinion.

[62] In the case of the CompCorp letter, I am satisfied that, on a careful reading of the letter, it contains no new information whatsoever other than the fact of CompCorp's support for the recommendations of the Superintendent. I am satisfied that that expression of support, of itself, was not information that the

tion, entraîneront le rejet de sa demande. On doit donc lui donner une possibilité raisonnable de les contester ou de s'en expliquer.

Ce raisonnement s'applique parfaitement en l'espèce, à mon avis. Dès le début, le ministre a toujours divulgué à Cardinal les renseignements qu'il avait en sa possession; cette dernière était donc en mesure d'y répondre pleinement et de soumettre tous les arguments et observations utiles pour défendre sa thèse.

[60] Je suis convaincu que le raisonnement suivi dans l'arrêt *Cardinal* s'applique au cas qui nous occupe et que l'on peut établir une distinction entre la présente espèce et les affaires *Ligue des droits de la personne* et *Mercier* en raison de leur faits respectifs et des organes décideurs et des décisions à prendre dans ces affaires. Le rapport du ministre ne renfermait aucun fait nouveau. L'avocat de la Sovereign affirme que ce rapport ne constitue pas un résumé juste et complet des observations des représentants de la Sovereign. En conséquence, leurs observations ou un résumé acceptable de celles-ci n'ont pas été soumis au ministre des Finances pour qu'il en tienne compte avant de prendre sa décision. Je rejette cet argument. On ne m'a soumis aucun élément de preuve qui permette de conclure que les observations écrites de la Sovereign et la transcription des observations verbales de ses représentants n'ont pas été soumises au ministre.

[61] L'analyse et les conclusions contenues dans le rapport du ministre d'État ne révélaient pas non plus l'existence de nouveaux faits et, qui plus est, elles ajoutaient peu, sinon rien, à l'analyse et aux conclusions du surintendant. Dans la mesure où elles auraient pu ajouter quelque chose, il s'agissait de l'opinion d'un tiers indépendant. Or, je suis convaincu que le ministre des Finances avait le droit de consulter ce tiers dont l'opinion n'était pas, contrairement à l'opinion en question dans l'affaire *Ligue des droits de la personne*, de la nature d'une opinion d'expert.

[62] En ce qui concerne la lettre de la ComCorp, je suis, après l'avoir attentivement lue, convaincu qu'elle ne renferme pas le moindre nouvel élément d'information, hormis le fait que la ComCorp appuie les recommandations du surintendant. Je suis convaincu que l'expression de cet appui ne constitue pas en soi un

Minister was under an obligation to share or to provide an opportunity to respond to.

[63] In the result, I conclude that the Minister's failure to share with Sovereign the report of the Minister of State following his meeting with Sovereign's representatives and the letter of 14 December 1992 from CompCorp to the Minister provides no grounds for success by Sovereign on this appeal.

### CONCLUSION

[64] I conclude that, against the standard of review applicable on an appeal such as this, Sovereign has failed to demonstrate an error that would warrant relief in its favour. In the result, this appeal will be dismissed.

[65] Rule 1312 of the *Federal Court Rules*<sup>12</sup> provides that no costs shall be payable by any party to a statutory appeal such as this unless the Court, in its discretion, for special reasons, so orders. No special reasons were urged on behalf of the Minister. There will be no order as to costs.

<sup>1</sup> S.C. 1991, c. 47. Ss. 680 to 682 have since been repealed. See S.C. 1996, c. 6, s. 96.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18.

<sup>3</sup> [1974] S.C.R. 875, at p. 877.

<sup>4</sup> [1997] 2 F.C. 646 (C.A.), at pp. 663-664. (not cited before me) (application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada filed June 10, 1997).

<sup>5</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth, 7th ed., Oxford: Clarendon Press, 1994.

<sup>6</sup> [1986] 2 F.C. 205 (C.A.).

<sup>7</sup> To the same effect, see *Martinoff v. Canada*, [1994] 2 F.C. 33 (C.A.), at p. 39.

<sup>8</sup> [1990] 3 S.C.R. 1213.

<sup>9</sup> (1986), 28 D.L.R. (4th) 264 (F.C.A.).

<sup>10</sup> [1994] 3 F.C. 3 (C.A.).

<sup>11</sup> (1982), 138 D.L.R. (3d) 693 (F.C.A.).

<sup>12</sup> C.R.C., c. 663.

renseignement que le ministre était tenu de communiquer ou auquel il devait accorder la possibilité de répondre.

[63] En conséquence, je conclus que le défaut du ministre de communiquer à la Sovereign le rapport fait par le ministre d'État à la suite de sa rencontre avec les représentants de la Sovereign et la lettre du 14 décembre 1992 écrite par la ComCorp au ministre ne permet pas à la Sovereign d'obtenir gain de cause dans le présent appel.

### DISPOSITIF

[64] Je conclus que, eu égard à la norme de contrôle applicable à un appel comme celui-ci, la Sovereign n'a pas réussi à démontrer l'existence d'une erreur qui justifierait qu'on lui accorde une réparation. En conséquence, le présent appel sera rejeté.

[65] La Règle 1312 des *Règles de la Cour fédérale*<sup>12</sup> dispose qu'il n'y a pas de dépens entre les parties à un appel interjeté en vertu de la loi comme celui-ci, à moins que la Cour, à sa discrétion, ne l'ordonne pour une raison spéciale. Il n'y aura pas d'adjudication de dépens.

<sup>1</sup> L.C. 1991, ch. 47. Les art. 680 à 682 ont depuis été abrogés (voir L.C. 1996, ch. 6, art. 96).

<sup>2</sup> L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18.

<sup>3</sup> [1974] R.C.S. 875, à la p. 877.

<sup>4</sup> [1997] 2 C.F. 646 (C.A.), aux p. 663 et 664 (n'a pas été cité devant moi) (demande d'autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada déposée le 10 juin 1997).

<sup>5</sup> Sir William Wade et Christopher Forsyth, 7<sup>e</sup> éd., Oxford: Clarendon Press, 1994.

<sup>6</sup> [1986] 2 C.F. 205 (C.A.).

<sup>7</sup> Dans le même sens, voir: *Martinoff c. Canada*, [1994] 2 C.F. 33 (C.A.), à la p. 39.

<sup>8</sup> [1990] 3 R.C.S. 1213.

<sup>9</sup> (1986), 28 D.L.R. (4th) 264 (C.A.F.).

<sup>10</sup> [1994] 3 C.F. 3 (C.A.).

<sup>11</sup> (1982), 138 D.L.R. (3d) 693 (C.A.F.).

<sup>12</sup> C.R.C., ch. 663.