

T-3105-92

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

v.

**Her Majesty the Queen and The Minister of Finance and Superintendent of Financial Institutions** (Respondents)

INDEXED AS: *SOVEREIGN LIFE INSURANCE CO. (THE) v. CANADA (T.D.)*

Trial Division, Joyal J.—Calgary, December 14, 1993; Ottawa, April 18, 1994.

*Practice — Pleadings — Motion to strike — Appeal under Insurance Companies Act, s. 702 from Minister of Finance's order charging Office of Superintendent of Financial Institutions to take control of appellant — First time s. 702 appeal used — Company wound up, insurance policy liabilities, assets transferred to other companies — Although moot, Court exercising discretion to allow appeal to continue — May resolve issues as to proper steps to take before Minister can issue control order — Appellant may also have claim for damages after determination of appeal — If struck, would render moot any appeal under Insurance Companies Act, given market realities.*

*Practice — Discovery — Examination for discovery — Motion to compel attendance of witnesses not party to appeal under Insurance Companies Act, s. 702 from Minister of Finance's order charging Office of Superintendent of Financial Institutions to take control of appellant — Procedural fairness requiring opportunity to examine witnesses even if Rules not permitting examination in statutory appeal — S. 702 appeal first opportunity, like trial, to gather relevant information.*

*Practice — Discovery — Production of documents — Appeal under Insurance Companies Act, s. 702 from Minister of Finance's order charging Office of Superintendent of Financial Institutions to take control of appellant — Appellant submitting appeal case not including all relevant documents pursuant to R. 1305 — Appellant having right to all material which will help to prepare its case — If documents listed exist, should be disclosed to assure requirements of R. 1305 met.*

T-3105-92

**La Souveraine, Compagnie d'assurance-vie**  
(appelante)

a c.

**Sa Majesté la Reine et le ministre des Finances et le surintendant des institutions financières** (intimés)

b

RÉPERTORIÉ: *SOUVERAINE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE (LA) c. CANADA (1re INST.)*

Section de première instance, juge Joyal—Calgary,  
c 14 décembre 1993; Ottawa, 18 avril 1994.

*Pratique — Plaidoiries — Requête en radiation — Appel en vertu de l'art. 702 de la Loi sur les sociétés d'assurances, à l'égard d'un ordre du ministre des Finances enjoignant au Bureau du surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante — Premier appel présenté en vertu de l'art. 702 — Liquidation de la société, ses dettes exigibles constituées par les polices d'assurance et ses éléments d'actif étant transférés à d'autres compagnies — Bien que l'appel soit théorique, la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire pour permettre l'audition de l'appel — Peut permettre de trancher certaines questions quant aux mesures appropriées qui doivent être prises avant que le ministre puisse délivrer un ordre de contrôle — L'appelante pourrait aussi avoir droit à des dommages-intérêts une fois l'appel réglé — Si l'appel était annulé, tout appel interjeté en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances deviendrait théorique, compte tenu des réalités du marché.*

*Pratique — Communication de documents et interrogatoire préalable — Interrogatoire préalable — Requête pour que la Cour oblige à témoigner certaines personnes qui ne sont pas parties à l'appel interjeté en vertu de l'art. 702 de la Loi sur les sociétés d'assurances à l'égard d'un ordre du ministre des Finances enjoignant au Bureau du surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante — L'équité de la procédure nécessite la possibilité d'interroger les témoins même si les Règles ne le permettent pas dans le cas d'un appel prévu par une loi — L'appel de l'art. 702 constitue la première occasion, tout comme une instruction en première instance, de réunir tous les renseignements pertinents.*

*Pratique — Communication de documents et interrogatoire préalable — Production de documents — Appel interjeté en vertu de l'art. 702 de la Loi sur les sociétés d'assurances à l'égard d'un ordre du ministre des Finances enjoignant au Bureau du surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante — L'appelante soutient que le dossier d'appel ne comprend pas tous les documents pertinents, en contravention de la Règle 1305 — L'appelante a le droit de prendre connaissance de tous les documents qui pourraient l'aider à appuyer ses prétentions — Si les documents susmentionnés existent, ils devraient être communiqués à l'appelante*

*Insurance — Motions to strike appeal under Insurance Companies Act, s. 702 from Minister of Finance's order charging Office of Superintendent of Financial Institutions to take control of appellant — First time s. 702 appeal used — Company wound up, all insurance policy liabilities, assets transferred to other companies — Although moot, Court exercising discretion to allow appeal to continue as may resolve issues as to proper steps before Minister issuing control order.*

This was a motion by the appellant for directions, for permission to produce documents, to examine certain witnesses, and to compel the attendance of a witness who was not a party to the proceedings. The respondents sought to have the appeal struck on the ground that the issue between the parties was moot. The appellant appealed under the *Insurance Companies Act*, section 702 from an order of the Minister of Finance charging the Office of the Superintendent of Financial Institutions to take control of the appellant company because its assets were not sufficient to give adequate protection to its policy holders and creditors, and it would be unable to pay its liabilities as they became due and payable. The Court of Queen's Bench of Alberta subsequently issued an order declaring the appellant insolvent and ordering its winding-up. It appointed the Superintendent of Financial Institutions provisional liquidator of the appellant's estate and effects. The Alberta Court later constituted a committee of five former directors of the appellant with power to provide instructions, advice and information for the prosecution of this appeal. All of the insurance policy liabilities and all of the appellant's assets have been transferred to other insurance companies. The respondents submitted that the issues were academic as there is no insurance business on which the Minister can make a redetermination, since the Superintendent no longer has control of the appellant and the company is in the final stages of being wound-up. The appellant submitted that to declare the appeal moot would give no effect to the appeal provisions of the *Insurance Companies Act*. It argued that the appeal was not moot because if successful it will allow policy holders, employees and creditors to commence proceedings for potential damage claims. The Minister should not evade review since these types of procedures, in which the appeal cannot be determined until after the winding-up of the company, are bound to arise again.

The appellant submitted that the appeal case did not include all the relevant documents pursuant to Rule 1305. It argued that documents which a party believes to be relevant should be disclosed if there is a reasonable opportunity that it will impair one from answering all issues of its case. The appellant

*afin d'assurer le respect des exigences énoncées à la Règle 1305.*

*Assurance — Requêtes en annulation de l'appel interjeté en vertu de l'art. 702 de la Loi sur les sociétés d'assurances à l'égard d'un ordre du ministre des Finances enjoignant au Bureau du surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de l'appelante — Premier appel présenté en vertu de l'art. 702 — Liquidation de société, toutes les dettes exigibles constituées par les polices d'assurance et tous les éléments d'actif transférés à d'autres compagnies — Bien que l'appel soit théorique, la Cour exerce son pouvoir discrétionnaire pour permettre l'audition de l'appel, parce qu'il pourrait permettre de trancher certaines questions quant aux mesures appropriées qui doivent être prises avant que le ministre puisse délivrer un ordre de contrôle.*

Il s'agit d'une requête de l'appelante pour obtenir des directives et l'autorisation de produire des documents et d'interroger certains témoins, et pour forcer une personne qui n'est pas partie au litige à venir témoigner. Les intimés demandent que l'appel soit annulé pour le motif que le litige qui oppose les parties est théorique. L'appelante a déposé un appel conformément à l'article 702 de la *Loi sur les sociétés d'assurances* à l'égard d'un ordre du ministre des Finances enjoignant au Bureau du surintendant des institutions financières de prendre le contrôle de la société appelante parce qu'elle n'avait pas un actif suffisant pour assurer une protection adéquate à ses créanciers et souscripteurs et qu'elle n'était pas en mesure de payer ses dettes exigibles. Subséquemment, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rendu une ordonnance dans laquelle elle a déclaré l'appelante insolvable, et a ordonné sa liquidation. Elle a désigné le surintendant des institutions financières liquidateur provisoire de l'actif et des biens de l'appelante. Par la suite, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a créé un comité composé de cinq ex-administrateurs de l'appelante et autorisé à donner des instructions, des conseils et des renseignements aux fins du présent appel. Toutes les dettes au titre des polices d'assurance et la totalité de l'actif de l'appelante ont été transférées à d'autres sociétés d'assurance. Les intimés ont soutenu que les questions sont devenues théoriques, parce qu'il n'y a aucune entreprise d'assurance au sujet de laquelle le ministre peut rendre une nouvelle décision, le surintendant n'ayant plus le contrôle de l'appelante et la société étant sur le point d'être liquidée. Selon l'appelante, si le litige était déclaré théorique, les dispositions de la *Loi sur les sociétés d'assurances* qui concernent l'appel deviendraient inopérantes. Elle soutient que l'appel n'est pas théorique puisque, s'il est accueilli, il permettra aux souscripteurs, aux employés et aux créanciers d'engager des poursuites en dommages-intérêts. Le ministre ne devrait pas chercher à éviter de réexaminer l'affaire puisque ces types de procédures, où l'appel ne peut être réglé qu'après la liquidation de l'entreprise, se présenteront à nouveau inévitablement.

L'appelante soutient que le dossier d'appel produit par les intimés ne comprend pas tous les documents pertinents qu'il devrait contenir conformément à la Règle 1305. Elle fait valoir que les documents qu'une partie estime pertinents devraient être divulgués, s'il est raisonnablement possible que l'absence

believes that the documents for which it was seeking disclosure were relevant to establish what was relied upon by the Minister before making a decision.

*Held*, the appeal should not be struck; the motions for disclosure and for discovery of witnesses should be allowed.

If a court determines that the required tangible and concrete dispute has disappeared and the issues have become academic, the case is moot but it may still exercise its discretion to hear the case if the circumstances warrant. Although the matter was moot, the appeal should not be struck. The Alberta Court's view, that the appeal warranted the appointment of representatives to direct the appeal under the application of the provisional liquidator, should be respected. The appeal may resolve certain issues as to what proper steps must be taken before the Minister can issue a control order. The appellant may also have a claim for damages once the determination of this appeal is made.

Should the appeal be struck, it would render moot any appeal under the *Insurance Companies Act*. Perhaps the market realities respecting the financial security of policy holders or others were not contemplated by the legislator when an appeal to the Federal Court was provided. These realities dictate that once a control order is issued, damage control be instituted quickly and winding-up follow immediately. As a result, there is no time to perfect the appeal procedure before any challenge becomes moot. A statutory right of appeal should not be abrogated in that fashion.

The appellant had a right to all material which will help to prepare its case. If the documents listed exist, they should be disclosed to assure that the requirements of Rule 1305 have been met.

Procedural fairness required that the appellant have a chance to examine the witnesses. The appeal before this Court was not a regular appeal where a prior trial has occurred. It is the first opportunity, as is the case in a trial, to gather all the relevant information. Considering that no trial has occurred and that this type of appeal pursuant to section 702 is a first, discovery of witnesses as requested by the appellant should be allowed.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Alberta Rules of Court*, Alta. Reg. 390/68.  
*Bank Act*, S.C. 1991, c. 46.  
*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39.

de ces documents l'empêche de répondre pleinement à toutes les questions de sa cause. L'appelante soutient que les documents susmentionnés sont pertinents parce qu'ils permettent de déterminer les éléments sur lesquels le ministre s'est fondé pour en arriver à sa décision.

*a Jugement*: l'appel ne devrait pas être annulé; les requêtes portant sur la divulgation et sur l'interrogatoire des témoins devraient être accueillies.

*b* Dans le cas où un tribunal considère que le différend concret et tangible a disparu et que la question est devenue purement théorique, il peut quand même exercer son pouvoir discrétionnaire et décider d'entendre l'affaire s'il estime que les circonstances le justifient. Bien que la question ait été théorique, l'appel ne devrait pas être annulé. Le point de vue de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, qui a jugé nécessaire de nommer des représentants aux fins du présent appel à la demande du liquidateur provisoire, devrait être respecté. L'appel pourrait permettre de trancher certaines questions quant aux mesures appropriées qui doivent être prises avant que le ministre puisse délivrer un ordre de contrôle. L'appelante pourrait aussi avoir droit à des dommages-intérêts une fois l'appel réglé.

*c* Si le présent appel devait être annulé, tout appel fondé sur la *Loi sur les sociétés d'assurances* deviendrait théorique. Le législateur n'a peut-être pas tenu compte des réalités du marché touchant la sécurité financière des souscripteurs ou d'autres personnes, lorsqu'il a prévu la possibilité d'interjeter appel devant la Cour fédérale. En fait, dès qu'un ordre de contrôle est délivré, le contrôle des dommages doit être entrepris rapidement, et la liquidation suivra immédiatement. En conséquence, il n'est pas possible, faute de temps, de terminer la procédure d'appel avant que tout litige ne devienne théorique. Je ne crois pas qu'un droit d'appel prévu par une loi devrait être annulé de cette façon.

*d* L'appelante a le droit de connaître tous les éléments susceptibles de l'aider à préparer sa cause. Si les documents mentionnés existent, ils devraient être communiqués à l'appelante, afin d'assurer le respect des exigences énoncées à la Règle 1305.

*e* L'appelante devrait avoir, au nom de l'équité de la procédure, la possibilité d'interroger les témoins. L'appel en l'espèce n'est pas un appel normal qui a été précédé d'une instruction. Il constitue donc la première occasion, tout comme une instruction en première instance, de réunir tous les renseignements pertinents. Étant donné qu'aucune instruction n'a eu lieu et que ce type d'appel fondé sur l'article 702 est le premier qui est présenté, je permettrais l'interrogatoire préalable des témoins, comme le demande l'appelante.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*j* *Alberta Rules of Court*, Alta. Reg. 390/68.  
*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144).

*Cooperative Credit Associations Act*, S.C. 1991, c. 48.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 2, 5, 457 (as am. by SOR/90-846, s. 15), 1305.  
*Insurance Companies Act*, S.C. 1991, c. 47, ss. 680, 684, 702 (as am. by S.C. 1991, c. 47, s. 702(4)).  
*Investment Companies Act*, R.S.C., 1985, c. I-22.  
*Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, being Part I of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18.  
*Trust and Loan Companies Act*, S.C. 1991, c. 45.  
*Winding-up Act*, R.S.C., 1985, c. W-11, ss. 160(1) (as am. by S.C. 1991, c. 47, s. 748), 162(3).

*Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, qui constitue la Partie I de la *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 associations coopératives de crédit*, L.C. 1991, ch. 48.  
*Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46.  
*Loi sur les liquidations*, L.R.C. (1985), ch. W-11, art. 160(1) (mod. par S.C. 1991, ch. 47, art. 748), 162(3).  
*Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991, ch. 47, art. 680, 684, 702 (mod. par L.C. 1991, ch. 47, art. 702(4)).  
*Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, L.C. 1991, ch. 45.  
*Loi sur les sociétés d'investissement*, L.R.C. (1985), ch. I-22.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règles 2, 5, 457 (mod. par DORS/90-846, art. 15), 1305.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Palmer et al. v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 759; (1979), 106 D.L.R. (3d) 212; 50 C.C.C. (2d) 193; 30 N.R. 181; *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *R. v. Werry* (1976), 13 N.R. 20 (F.C.A.).

##### CONSIDERED:

*R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 193; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161; *Sun Life Assurance Co. of Canada v. Jervis*, [1944] 1 All E.R. 469 (H.L.); *CTV Television Network Ltd. v. Kostenuk et al.*, [1972] 3 O.R. 388 (1972), 28 D.L.R. (3d) 180 (C.A.).

MOTION by respondents to strike the appeal under *Insurance Companies Act*, section 702 as moot, and motions by the appellant for the disclosure of documents and examination of witnesses. Motion to strike dismissed; motions for disclosure and for examination of witnesses allowed.

##### COUNSEL:

*Thomas H. Ferguson and Timothy S. Ellam* for appellant.  
*Terrence Joyce* for respondents.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Palmer et autre c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 759; (1979), 106 D.L.R. (3d) 212; 50 C.C.C. (2d) 193; 30 N.R. 181; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *R. c. Werry* (1976), 13 N.R. 20 (C.A.F.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326; (1991), 120 A.R. 161; [1992] 1 W.W.R. 97; 83 Alta. L.R. (2d) 193; 68 C.C.C. (3d) 1; 8 C.R. (4th) 277; 130 N.R. 277; 8 W.A.C. 161; *Sun Life Assurance Co. of Canada v. Jervis*, [1944] 1 All E.R. 469 (H.L.); *CTV Television Network Ltd. v. Kostenuk et al.*, [1972] 3 O.R. 388 (1972), 28 D.L.R. (3d) 180 (C.A.).

REQUÊTE présentée par les intimés pour faire annuler l'appel interjeté en vertu de l'article 702 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, pour le motif qu'il est théorique, et requêtes présentées par l'appelante pour obtenir la communication de documents et l'autorisation d'interroger des témoins. La requête en annulation est rejetée; les requêtes pour la communication de documents et l'interrogatoire de témoins sont accueillies.

##### AVOCATS:

*Thomas H. Ferguson et Timothy S. Ellam* pour l'appelante.  
*Terrence Joyce* pour les intimés.

## SOLICITORS:

*McCarthy Tétrault*, Calgary, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

## PROCUREURS:

*McCarthy Tétrault*, Calgary, pour l'appelante.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

JOYAL J.: The matters before me are a series of motions filed on November 4, 1993 and December 6, 1993 on behalf of the appellant, and on November 22, 1993 on behalf of the respondents. The appellant is asking the Court for advice and directions, for permission to produce documents, and to examine certain witnesses, including an individual on behalf of the Minister. It is also requesting the Court to compel the attendance of a witness who is not a party to the proceedings. The respondents on the other hand are praying that the appeal be struck on the grounds that the issue between the parties is moot.

LE JUGE JOYAL: Le litige dont je suis saisi découle d'une série de requêtes déposées le 4 novembre 1993 et le 6 décembre 1993 au nom de l'appelante et le 22 novembre 1993 au nom des intimés. L'appelante demande à la Cour des conseils et des directives ainsi que l'autorisation de produire des documents et d'interroger certains témoins, y compris une personne représentant le ministre. Elle demande également à la Cour d'obliger une personne qui n'est pas partie au litige à venir témoigner. Pour leur part, les intimés demandent que l'appel soit annulé sur le fondement que le litige qui oppose les parties est théorique.

BACKGROUNDLE CONTEXTE

On December 23, 1992, the appellant filed an appeal pursuant to section 702 of the *Insurance Companies Act*, S.C. 1991, c. 47 [as am. by S.C. 1991, c. 47, s. 702(4)], from an order or direction of the Minister of Finance dated December 21, 1992, charging the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) to take control of the appellant company pursuant to section 680 of the Act. The facts which seem to have brought about the appeal are as follows.

Le 23 décembre 1992, l'appelante a déposé un appel conformément à l'article 702 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, L.C. 1991, ch. 47 [mod. par L.C. 1991, ch. 47, art. 702(4)], à l'égard d'un ordre ou d'un arrêté en date du 21 décembre 1992 par lequel le ministre des Finances a enjoint au Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) de prendre le contrôle de la société appelante conformément à l'article 680 de la Loi. Les faits qui semblent être à l'origine de l'appel sont les suivants.

The Superintendent of Financial Institutions, is appointed under the *Office of the Superintendent of Financial Institutions Act*, being Part I of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 18, as amended, with the responsibility for the administration and enforcement of the *Insurance Companies Act*, the *Bank Act* [S.C. 1991, c. 46], the *Trust and Loan Companies Act* [S.C. 1991, c. 45], the *Cooperative Credit Associations Act* [S.C. 1991, c. 48] and the *Investment Companies Act* [R.S.C., 1985, c. I-22].

Le surintendant des institutions financières est désigné en vertu de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, qui constitue la Partie I de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*, L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 18 et ses modifications, et chargé d'administrer et d'appliquer la *Loi sur les sociétés d'assurance*, la *Loi sur les banques* [L.C. 1991, ch. 46] la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* [L.C. 1991, ch. 45], la *Loi sur les associations coopératives de crédit* [L.C. 1991, ch. 48] et la *Loi sur les sociétés d'investissement* [L.R.C. (1985), ch. I-22].

On November 18, 1992 the Superintendent reported to the Minister of Finance, who presides over the OSFI, under subsection 680(1) of the *Insurance Companies Act*, that the circumstances described in subparagraphs 680(1)(b)(vii) and (ix) existed. Mainly the Superintendent was concerned that the assets of the appellant were not sufficient to give adequate protection to its policy holders and creditors and that Sovereign would not be able to pay its liabilities as they became due and payable.

After many exchanges by correspondence, the Minister directed the Superintendent to take control of the appellant pursuant to paragraph 680(2)(c) of the *Insurance Companies Act*. The Minister also requested, pursuant to section 684 of the same Act, that the Attorney General apply to the Court of Queen's Bench of Alberta for an order under the *Winding-up Act*, R.S.C., 1985, c. W-11, to wind-up the appellant.

On December 23, 1992, the appellant filed the within notice of appeal from the direction of the Minister that the Superintendent take control of the appellant. A supplementary notice of appeal was filed January 8, 1993.

On January 25, 1993, the Court of Queen's Bench of Alberta issued an order declaring the appellant insolvent pursuant to subsection 160(1) [as am. by S.C. 1991, c. 47, s. 748] of the *Winding-up Act* and ordered the winding-up of the appellant. The Superintendent of Financial Institutions was appointed provisional liquidator of the estate and effects of the appellant. He was authorized to retain the services of Peat Marwick Thorne Inc. to act as his agent in administering the liquidation of the appellant.

By order dated April 14, 1993, the Court of Queen's Bench of Alberta, upon an application of the provisional liquidator, constituted a committee composed of five former directors of the appellant with power to provide legal instructions, advice, information and direction to McCarthy, Tétrault for the purpose of prosecuting the within appeal.

Le 18 novembre 1992, le surintendant a remis au ministre des Finances, qui préside le BSIF, un rapport aux termes du paragraphe 680(1) dans lequel il a indiqué que les circonstances décrites aux sous-alinéas 680(1)b)(vii) et (ix) existaient. Le surintendant estimait principalement que l'appelante n'avait pas un actif suffisant pour assurer une protection adéquate à ses créanciers et souscripteurs et qu'elle n'était pas en mesure de payer ses dettes exigibles.

Après plusieurs échanges de correspondance, le ministre a enjoint au surintendant de prendre le contrôle de l'appelante, conformément à l'alinéa 680(2)c) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Il a également demandé au procureur général, conformément à l'article 684 de la même Loi, de requérir à l'encontre de l'appelante, devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, l'ordonnance de liquidation prévue dans la *Loi sur les liquidations*, L.R.C. (1985), ch. W-11.

Le 23 décembre 1992, l'appelante a déposé le présent avis d'appel à l'égard de l'ordre du ministre concernant le contrôle. Un avis d'appel supplémentaire a été déposé le 8 janvier 1993.

Le 25 janvier 1993, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rendu une ordonnance dans laquelle elle a déclaré l'appelante insolvable, conformément au paragraphe 160(1) [mod. par L.C. 1991, ch. 47, art. 748] de la *Loi sur les liquidations*, et a ordonné la liquidation de l'appelante. Le surintendant des institutions financières a été désigné liquidateur provisoire de l'actif et des biens de l'appelante et a été autorisé à confier à Peat Marwick Thorne Inc. le mandat d'administrer la liquidation de l'appelante.

Par ordonnance en date du 14 avril 1993, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, à la demande du liquidateur provisoire, a créé un comité composé de cinq ex-administrateurs de l'appelante et autorisé à donner des instructions juridiques, des conseils, des renseignements et des directives à McCarthy, Tétrault aux fins du présent appel.

On July 15, 1993, pursuant to subsection 162(3) of the *Winding-up Act*, the Court of Queen's Bench of Alberta approved the transaction for the proportional reinsurance of the insurance policies of the appellant pursuant to an agreement between Sovereign and Standard Life Assurance Company. Leave to appeal from the order was dismissed by the Alberta Court of Appeal. These transactions were approved by Treasury Board pursuant to section 162 of the *Winding-up Act*.

The reinsurance transaction with Standard closed on July 31, 1993, effective as of December 21, 1992 and the insurance policies were transferred to Standard. These policies constituted approximately 97% of the appellant's total policy liabilities.

By order dated July 14, 1993, the Circuit Court for the County of Ingham in the State of Michigan ordered the liquidation of the appellant's assets in the U.S. and appointed a liquidator. The U.S. insurance policies of Sovereign have been reinsured with Franklin Life Insurance Company.

On December 2, 1993 an agreement was closed between the appellant and Seaboard Life Insurance Company for the Canadian policies excluded from the Standard transaction. All of the insurance policy liabilities and all of the assets of the appellant have therefore been transferred to other insurance companies.

## ISSUES

The questions before me relate to the production of documents, to the examination of witnesses, and to leave to compel a witness to testify even if he or she is not a party to this claim. The other issue before me is whether this appeal should be struck as it has become moot. I believe that the most logical way to deal with the issues is to start with the motion filed by the respondent as to whether this appeal should be struck. If this is so, there will be no reason to examine the other issues.

Le 15 juillet 1993, conformément au paragraphe 162(3) de la *Loi sur les liquidations*, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a approuvé l'opération relative à la réassurance proportionnelle des polices d'assurance de l'appelante selon les conditions de l'entente conclue entre La Souveraine et la Compagnie d'assurance Standard Life. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'autorisation d'interjeter appel contre l'ordonnance. Le Conseil du Trésor a approuvé ces opérations conformément à l'article 162 de la *Loi sur les liquidations*.

L'opération relative à la réassurance, qui est entrée en vigueur rétroactivement au 21 décembre 1992, a été conclue de façon définitive avec la Standard Life le 31 juillet 1993 et les polices d'assurance ont été transférées à celle-ci. Ces polices constituaient environ 97 p. 100 du total des dettes de l'appelante au titre des polices.

Par ordonnance datée du 14 juillet 1993, la Cour de circuit du comté d'Ingham, de l'État du Michigan, a ordonné la liquidation de l'actif de l'appelante aux États-Unis et nommé un liquidateur. Les polices d'assurance de La Souveraine qui étaient détenues aux États-Unis ont été réassurées auprès de la Franklin Life Insurance Company.

Le 2 décembre 1993, l'appelante a conclu une entente avec la Compagnie d'Assurance-vie Seaboard à l'égard des polices détenues au Canada et exclues de l'opération conclue avec la Standard Life. Toutes les dettes au titre des polices d'assurance et la totalité de l'actif de l'appelante ont donc été transférées à d'autres sociétés d'assurance.

## QUESTIONS EN LITIGE

Les questions dont je suis saisi concernent la production de documents, l'interrogatoire de témoins et l'autorisation d'obliger une personne à témoigner, même si elle n'est pas partie au présent litige. L'autre question que je dois trancher est celle de savoir si le présent appel devrait être annulé parce que le litige est devenu théorique. Je crois que la façon la plus logique de procéder est de commencer par l'examen de la requête en annulation de l'appel déposée par les intimés. Si cette requête est bien fondée, il n'y aura pas lieu d'examiner les autres questions.

FINDINGS1) Motion to strike as the appeal has become moot

The appellant is seeking to set aside the direction of the Minister of Finance to the Superintendent which reads:

I hereby direct you, pursuant to paragraph 680(2)(c) of the *Insurance Companies Act*, to take control of the Sovereign Life Insurance Company.

Under an appeal of such direction, the Court has the following powers pursuant to section 702 of the *Insurance Companies Act*:

702. . . .

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

(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 redetermination.

The respondents first of all raise the issue of *functus*. They argue that the Superintendent, who took control under section 680 of the *Insurance Companies Act*, lost control when the two orders were made on January 25, 1993 under the *Winding-up Act* by the Court of Queen's Bench of Alberta. These orders permitted the Superintendent to take control of the appellant in his capacity as liquidator for the purpose of winding-up the company. The respondents submit therefore that the Superintendent no longer had control of the appellant as a Superintendent under the *Insurance Companies Act* once the winding-up order was made. Therefore the direction of the Minister, under paragraph 680(2)(c) of the *Insurance Companies Act*, has been spent so that there is nothing to refer back to the Minister. Setting aside the decision will serve no useful purpose. The appellant is no longer operating as an insurance company since all its insurance policies have been divested.

The respondents rely more on the doctrine of mootness as grounds to quash the appeal. The respondents argue, as stated in *Sun Life Assurance Co. of Canada v. Jervis*, [1944] 1 All E.R. 469 (H.L.) and *CTV Television Network Ltd. v. Kostenuk et al.*,

CONCLUSIONS1) Requête en annulation de l'appel parce que le litige est devenu théorique

L'appelante demande l'annulation de l'ordre par lequel le ministre des Finances enjoignait au surintendant:

[TRADUCTION] . . . conformément à l'alinéa 680(2)c) de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, de prendre le contrôle de La Souveraine, Compagnie d'assurance-vie.

Lorsqu'un appel est interjeté à l'égard d'un ordre de cette nature, la Cour a le pouvoir suivant en vertu de l'article 702 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*:

702. . . .

(2) La Cour fédérale statue sur l'appel en prenant au choix l'une des décisions suivantes:

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.

Les intimés soulèvent d'abord la question du *functus*. Ils soutiennent que le surintendant, qui a pris le contrôle aux termes de l'article 680 de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, l'a perdu lorsque la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a rendu les deux ordonnances fondées sur la *Loi sur les liquidations* le 25 janvier 1993. Ces ordonnances permettaient au surintendant de prendre le contrôle de l'appelante à titre de liquidateur pour liquider l'entreprise. Les intimés soutiennent donc que le surintendant n'avait plus le contrôle de l'appelante comme surintendant en vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances* lorsque l'ordonnance de liquidation a été rendue. L'ordre du ministre aux termes de l'alinéa 680(2)c) de la *Loi sur les sociétés d'assurances* a été entièrement exécuté, de sorte qu'il n'y a aucune question à renvoyer au ministre. L'annulation de la décision ne servirait aucune fin utile. L'appelante ne poursuit plus d'activités à titre de société d'assurance puisque toutes ses polices d'assurance ont été transférées.

Les intimés se fondent davantage sur la doctrine du caractère théorique du litige pour demander l'annulation de l'appel. Ils soutiennent, comme on l'a dit dans les affaires *Sun Life Assurance Co. of Canada v. Jervis*, [1944] 1 All E.R. 469 (H.L.) et *CTV Television*

[1972] 3 O.R. 338 (C.A.), that there has to exist, between parties, actual controversy which the Court undertakes to resolve.

The doctrine of mootness was described by the Supreme Court of Canada in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342, at page 353:

The doctrine of mootness is an aspect of a general policy or practice that a court may decline to decide a case which raises merely a hypothetical or abstract question. The general principle applies when the decision of the court will not have the effect of resolving some controversy which affects or may affect the rights of the parties. If the decision of the court will have no practical effect on such rights, the court will decline to decide the case. This essential ingredient must be present not only when the action or proceeding is commenced but at the time when the court is called upon to reach a decision. Accordingly if, subsequent to the initiation of the action or proceeding, events occur which affect the relationship of the parties so that no present live controversy exists which affects the rights of the parties, the case is said to be moot. The general policy or practice is enforced in moot cases unless the court exercises its discretion to depart from its policy or practice.

The criteria for exercise of the Court's discretion in moot cases involves a two-step analysis, again, at page 353:

First it is necessary to determine whether the required tangible and concrete dispute has disappeared and the issues have become academic. Second, if the response to the first question is affirmative, it is necessary to decide if the court should exercise its discretion to hear the case. The cases do not always make it clear whether the term "moot" applies to cases that do not present a concrete controversy or whether the term applies only to such of those cases as the court declines to hear. In the interest of clarity, I consider that a case is moot if it fails to meet the "live controversy" test. A court may nonetheless elect to address a moot issue if the circumstances warrant.

The respondents suggest that the issues have become academic as there is no insurance business on which the Minister can make a re-determination, since the Superintendent no longer has control of the appellant and the company is in the final stages of being wound-up.

The appellant's position is that the appeal is not moot, and submits that the Alberta Court properly appointed a provisional liquidator to control assets of

*Network Ltd. v. Kostenuk et al.*, [1972] 3 O.R. 338 (C.A.), qu'il doit exister entre les parties une controverse véritable que la Cour doit trancher.

La doctrine relative au caractère théorique a été décrite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, à la page 353:

La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision. En conséquence, si, après l'introduction de l'action ou des procédures, surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties, la cause est considérée comme théorique. Le principe ou la pratique général s'applique aux litiges devenus théoriques à moins que le tribunal n'exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas l'appliquer.

La démarche relative à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du tribunal dans les litiges théoriques comporte une analyse en deux temps, à la page 353:

En premier, il faut se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique. En deuxième lieu, si la réponse à la première question est affirmative, le tribunal décide s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire. La jurisprudence n'indique pas toujours très clairement si le mot «théorique» (*moot*) s'applique aux affaires qui ne comportent pas de litige concret ou s'il s'applique seulement à celles de ces affaires que le tribunal refuse d'entendre. Pour être précis, je considère qu'une affaire est «théorique» si elle ne répond pas au critère du «litige actuel». Un tribunal peut de toute façon choisir de juger une question théorique s'il estime que les circonstances le justifient.

Les intimés soutiennent que les questions sont devenues théoriques, parce qu'il n'y a aucune entreprise au sujet de laquelle le ministre peut rendre une nouvelle décision, le surintendant n'ayant plus le contrôle de l'appelante et la société étant sur le point d'être liquidée.

Pour sa part, l'appelante allègue que l'appel n'est pas théorique et que la Cour de l'Alberta a nommé à bon droit un liquidateur provisoire pour contrôler

the appellant which include this appeal. The provisional liquidator, who is in fact the OSFI, recommended to the Court of Queen's Bench that the within appeal proceed. Furthermore, counsel for the Attorney General of Canada did not oppose the order of the Alberta Court which appointed ex-directors to advise counsel for this appeal.

The appellant submits that to declare the appeal moot would give no effect to the appeal provisions of the *Insurance Companies Act*. Once the control order is issued, all parties will often conclude that it is in the best interest of all parties concerned that winding-up procedures commence. The appeal is not moot since if it is successful, it will allow for policy holders, employees, creditors and others to commence proceedings for potential damage claims.

The appellant suggests that even if the Court should conclude the appeal to be moot, the Court should exercise its discretion to allow the appeal to be heard. It is public interest that a control order be issued in a proper manner. The Minister should not evade review since these types of procedures, in which the appeal cannot be determined until after the winding-up of the company, are bound to re-surface. The appellant acknowledges that the only remedy available to it will be to set aside the decision, but it argues that it will help to determine how the powers under the Act are to be exercised by the Minister and this may open an avenue for a claim in damages.

Although I tend to conclude that this matter in reality is moot, I can not come to the conclusion that the appeal should be struck. The Court of Queen's Bench of Alberta felt it necessary to appoint representatives to direct this appeal, under the application of the provisional liquidator. I feel I should respect the view that the appeal may resolve certain issues as to what proper steps must be taken before the Minister can issue a control order. The appellant, as it submits, may also have a claim for damages through CompCorp, once the determination of this appeal is made.

l'actif de l'appelante, lequel actif comprend le présent appel. Le liquidateur provisoire qui, en réalité, est le BSIF, a recommandé à la Cour du Banc de la Reine de permettre que le présent appel procède. En outre, l'avocat du procureur général du Canada n'a pas contesté l'ordonnance dans laquelle la Cour de l'Alberta a nommé des ex-administrateurs pour aviser l'avocat agissant dans le présent appel.

Selon l'appelante, si le litige était déclaré théorique, les dispositions de la *Loi sur les sociétés d'assurances* qui concernent l'appel deviendraient inopérantes. Lorsqu'un ordre de contrôle est délivré, toutes les parties concluront dans bien des cas qu'il est préférable, dans l'intérêt de toutes les parties concernées, de procéder à la liquidation. L'appel n'est pas théorique puisque, s'il est accueilli, il permettra aux souscripteurs, aux employés, aux créanciers et à d'autres personnes d'engager des poursuites en dommages-intérêts.

L'appelante fait valoir que, même si la Cour en venait à la conclusion que l'appel est théorique, elle devrait exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à permettre l'audition de l'appel. Un ordre de contrôle doit, dans l'intérêt public, être délivré de façon appropriée. Le ministre ne devrait pas chercher à éviter de réexaminer l'affaire puisque ces types de procédures, où l'appel ne peut être réglé qu'après la liquidation de l'entreprise, doivent inévitablement refaire surface. L'appelante reconnaît que la seule réparation dont elle dispose sera l'annulation de la décision, mais elle soutient que cette annulation permettra de déterminer comment le ministre doit exercer les pouvoirs que la Loi lui confère, ce qui peut ouvrir la voie à des poursuites en dommages-intérêts.

Même si j'ai tendance à penser que le litige en l'espèce est effectivement théorique, je ne puis en arriver à la conclusion que l'appel devrait être annulé. La Cour du Banc de la Reine a jugé nécessaire de nommer des représentants aux fins du présent appel, à la demande du liquidateur provisoire. Je devrais tenir compte de l'opinion selon laquelle l'appel peut permettre de trancher certaines questions quant aux mesures appropriées qui doivent être prises avant que le ministre ne puisse délivrer un ordre de contrôle. Comme l'appelante le soutient, elle peut aussi avoir droit à des dommages-intérêts au moyen d'une action

Should this appeal be struck, it would render moot, if I may use the term, any appeal under the *Insurance Companies Act*. Perhaps the market realities respecting the financial security of policy holders or others was not contemplated by the legislator when an appeal to the Federal Court was provided. These realities impose that once a control order is issued, damage control must be instituted quickly and winding-up will follow immediately. As a result, there is no time to perfect the appeal procedure before, as the respondents have put it themselves, any challenge becomes moot. I should not think that a statutory right of appeal should be struck in that fashion.

I will therefore submit my findings on the other issues before me.

## 2) Production of Documents & Examination of Witnesses

The appellant submits that the appeal case filed by the respondents does not include all the relevant documents pursuant to Rule 1305 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663] which provides:

*Rule 1305.* The appeal shall be upon a case that shall consist (unless, in any case, the interested persons otherwise agree or the Court otherwise orders upon the application of an interested person, the Deputy Attorney General of Canada, or counsel specially appointed to apply on behalf of the tribunal) of

- (a) the order or decision appealed from and any reasons given therefor;
- (b) all papers relevant to the matter before the tribunal whose order or decision is the subject of the appeal (hereinafter referred to as "the tribunal") that are in the possession or control of the tribunal;
- (c) a transcript of any verbal testimony given during the hearing, if any, giving rise to the order or decision appealed from;
- (d) any affidavits, documentary exhibits or other documents filed during any such hearing;
- (e) any physical exhibits filed during any such hearing.

intentée par CompCorp, une fois que le présent appel sera réglé.

Si le présent appel devait être annulé, tout appel fondé sur la *Loi sur les sociétés d'assurances* deviendrait pour ainsi dire théorique. Le législateur n'a peut-être pas tenu compte des réalités du marché touchant la sécurité financière des souscripteurs ou d'autres personnes lorsqu'il a prévu la possibilité d'interjeter appel devant la Cour fédérale. En fait, dès qu'un ordre de contrôle est délivré, le contrôle des dommages doit être entrepris rapidement et la liquidation suivra immédiatement. En conséquence, il n'est pas possible, faute de temps, de terminer la procédure d'appel avant, comme les intimés l'ont dit eux-mêmes, que tout litige ne devienne théorique. Je ne crois pas qu'un droit d'appel d'origine législative devrait être annulé de cette façon.

Je procède donc à l'examen des autres questions dont je suis saisi.

## 2) Production des documents et interrogatoire des témoins

L'appelante soutient que le dossier d'appel produit par les intimés ne comprend pas tous les documents pertinents conformément à la Règle 1305 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663], dont le libellé est le suivant:

*Règle 1305.* La cause est présentée en appel sous forme de dossier qui doit être constitué (sauf, en tout cas, convention contraire entre les personnes intéressées ou ordre contraire donné par la Cour sur demande d'une personne intéressée, du sous-procureur général du Canada ou d'un conseil nommé spécialement pour faire cette demande pour le compte du tribunal) par

- a) l'ordonnance ou la décision portée en appel ainsi que ses motifs;
- b) toutes les pièces pertinentes, en ce qui concerne l'affaire soumise au tribunal dont l'ordonnance ou la décision fait l'objet de l'appel (ci-après appelé «le tribunal») et qui a abouti à l'ordonnance ou à la décision portée en appel, qui sont en la possession ou sous le contrôle du tribunal;
- c) une transcription de toute déposition orale faite au cours de l'audition qui, le cas échéant, a abouti à l'ordonnance ou à la décision portée en appel;
- d) les affidavits, les documents déposés au cours de cette audition, comme pièces ou à un autre titre;
- e) les objets déposés comme pièces au cours de cette audition.

The appellant is seeking to have disclosure of the following documents which I transcribe from the annex of the affidavit of Mr. John White:

1. Times and records of all meetings, discussions, phone calls, and comments of the substance thereof including any notes and memos concerning Sovereign Life Insurance Company ("Sovereign") between the Office of the Superintendent of Financial Institutions ("OSFI"), Department of Justice ("Justice") and Department of Finance Personnel ("Finance"), The Minister of State (Finance), the Minister of Finance or their exempt staff, the Prime Minister's Office ("PMO") or Privy Counsels Office ("PCO") with members or representatives of:
  - (a) Canadian Life and Health Insurance Association ("CLHIA")
  - (b) CompCorp
  - (c) Standard Life Assurance
  - (d) Sun Life Insurance
  - (e) Sovereign staff
  - (f) Sovereign Board members or former Board Members
  - (g) William M. Mercer Ltd.
  - (h) Peat Marwick Thorne Inc. as Agents of the Provisional Liquidator
  - (i) Eckler Partners Ltd.
 in 1992 and up to including 21 December 1992.
2. Preparatory notes, minutes, and records of any OSFI, CompCorp, Finance, Justice, or Ministerial staff concerning the two meetings with Sovereign Board members and OSFI representatives in Ottawa and Toronto in October and November, 1992.
3. Details of all studies, analyses, and notes prepared by OSFI staff on the issue of commercial mortgage default incidence and severity.
4. Details of all notes to file and attendance at meetings and phone calls of OSFI staff or representatives in connection with the preparation and publication of the CIA/CLHIA and Society of Actuaries commercial mortgage default studies.
5. Details of all studies, analyses, and notes prepared by OSFI, Finance, Justice staff on Sovereign or its representatives which were presented to the Minister of State, and in particular any actuarial opinion or analysis.
6. Production or true copies of all material relating to Sovereign provided to OSFI from Eckler Partners and notes, memos, analyses thereon.

L'appelante demande la communication de la liste des documents suivants que je reproduis de l'annexe jointe à l'affidavit de M. John White:

- [TRANSDUCTION] 1. Les fiches de temps et les comptes rendus de toutes les réunions, discussions, appels téléphoniques et commentaires s'y rapportant, y compris les notes concernant La Souveraine, Compagnie d'Assurance-vie («La Souveraine»), entre le personnel du Bureau du surintendant des institutions financières («BSIF»), du ministère de la Justice («Justice») et du ministère des Finances («Finances»), le ministre d'État aux finances, le ministre des Finances ou leur personnel exempt, le Bureau du premier ministre («BPM») ou le Bureau du Conseil privé («BCP») et des membres ou représentants de:
- a) l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes («ACCAP»)
  - b) CompCorp
  - c) la Compagnie d'assurance Standard Life
  - d) la Sun Life, Compagnie d'assurance-vie
  - e) le personnel de La Souveraine
  - f) les membres ou ex-membres du conseil d'administration de La Souveraine
  - g) William M. Mercer Ltd.
  - h) Peat Marwick Thorne Inc., à titre de mandataire du liquidateur provisoire
  - i) Eckler Partners Ltd.
- en 1992 et par la suite, jusqu'au 21 décembre 1992.

2. Les notes préparatoires, les procès-verbaux et les comptes rendus de tout membre du personnel du BSIF, de CompCorp, des Finances, de la Justice ou du ministre au sujet des deux réunions tenues avec les membres du conseil d'administration de La Souveraine et des représentants du BSIF à Ottawa et à Toronto en octobre et novembre 1992.
3. Les détails concernant toutes les études, analyses et notes préparées par le personnel du BSIF au sujet du défaut de paiement du prêt hypothécaire commercial.
4. Les détails de toutes les notes au dossier, de la présence aux réunions et des appels téléphoniques du personnel ou des représentants du BSIF à l'égard de la préparation ou de la publication des études de l'ICA/ACCAP et de la Society of Actuaries au sujet du défaut relatif aux prêts hypothécaires commerciaux.
5. Les détails relatifs à toutes les études, analyses et notes préparées par le personnel du BSIF, des Finances et de la Justice concernant La Souveraine ou ses représentants et présentées au ministre d'État, notamment les opinions ou analyses actuarielles.
6. Les originaux ou des copies conformes de tous les documents liés à La Souveraine et fournis par Eckler Partners au BSIF ainsi que les notes et analyses s'y rapportant.

7. Times, records of all meetings, discussions and phone calls between OSFI staff or representatives and the Minister of Finance, Minister of State or findings of the Minister of State, including records of any staff seconded from OSFI to provide advice to either Minister, their staffs or advisors in 1992 on or before 21 December 1992.

8. The monthly status reports provided to the Minister of State by OSFI.

The position of the appellant is that documents which a party believes to be relevant should be disclosed if there is a reasonable opportunity that it will impair one from fully answering all issues of its particular case. This was the test elaborated by the Supreme Court of Canada in *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326. The appellant believes that the documents enumerated above are relevant to establish what was relied upon by the Minister before he made his decision.

The respondents' position on this issue is that they have already given copies of the relevant documents and have certified this at the end of their appeal case. Except for a few pages inadvertently missing which the respondents have consented to produce, they submit that "there is nothing of substance" to be added.

As to the witnesses, the appellant concedes that the *Federal Court Rules* may not allow for their examinations in statutory appeals, but submits that this is a unique kind of appeal and the Court should provide for the widest possible latitude to ensure that proper evidence be brought before the Court. The appellant refers to the Rule 5 of the *Federal Court Rules* for authority that the Court may adopt provincial procedure: the Rules of the *Alberta Rules of Court* [Alta. Reg. 390/68] allow for the examination of witnesses and production of documents in all proceedings.

The respondents argue that Rule 400 to Rule 507 of the *Federal Court Rules*, dealing with production of documents and examination for discovery do not apply to appeals but to ordinary actions. For example, Rule 457 [as am. by SOR/90-846, s. 15] provides that a party may examine an adverse party for discov-

7. Les fiches de temps et les comptes rendus de toutes les réunions, discussions et appels téléphoniques entre le personnel ou des représentants du BSIF et le ministre des Finances et le ministre d'État ou les conclusions de celui-ci, y compris les comptes rendus des membres du personnel détachés du BSIF pour donner des avis à l'un ou l'autre des ministres, leur personnel ou leurs conseillers en 1992, jusqu'au 21 décembre de la même année.

8. Les rapports mensuels que le BSIF a remis au ministre d'État.

Selon l'appelante, les documents qu'une partie estime pertinents devraient être divulgués, s'il est raisonnablement possible que l'absence de ces documents l'empêche de répondre pleinement à toutes les questions de sa cause. C'est le critère que la Cour suprême du Canada a formulé dans l'affaire *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326. L'appelante soutient que les documents susmentionnés sont pertinents, parce qu'ils permettent de déterminer les éléments sur lesquels le ministre s'est fondé pour en arriver à sa décision.

Les intimés allèguent quant à eux qu'ils ont déjà remis des copies des documents pertinents, comme ils l'ont certifié à la fin de leur dossier conjoint de la cause en appel. À l'exception de quelques pages qui ont été oubliées par inadvertance et que les intimés ont consenti à produire, ils soutiennent [TRADUCTION] «qu'il n'y a rien d'important» à ajouter.

Quant aux témoins, l'appelante admet que les *Règles de la Cour fédérale* ne permettent peut-être pas leur interrogatoire dans des appels d'origine législative, mais elle fait valoir qu'il s'agit d'un appel unique et que la Cour devrait exercer son pouvoir de la façon la plus large qui soit pour s'assurer qu'elle a devant elle les éléments de preuve appropriés. L'appelante cite la Règle 5 des *Règles de la Cour fédérale*, qui permet à la Cour d'adopter la procédure provinciale: les dispositions des *Alberta Rules of Court* [Alta. Reg. 390/68] permettent l'interrogatoire de témoins et la production de documents dans toutes les instances.

Les intimés contestent en disant que les Règles 400 à 507 des *Règles de la Cour fédérale*, qui portent sur la production de documents et l'interrogatoire préalable, ne s'appliquent pas aux appels, mais seulement aux actions ordinaires. Ainsi, la Règle 457 [mod. par DORS/90-846, art. 15] prévoit qu'une partie peut

ery where “pleadings” are closed. Such “pleading”, defined in Rule 2, means any document whereby an “action” was initiated. The respondents submit that an “action” does not include an appeal.

I believe the appellant has a right to all material which will help to prepare its case. If the documents which are listed above exist, which the respondents have not denied, I believe they should be disclosed to the appellant. This is to assure that the requirements of Rule 1305 have been met. The respondents mentioned that some of the information contained in the documents are subject to solicitor-client privilege or Cabinet confidence or privilege under section 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5. I do not know to which documents the respondents refer and I will grant in any event the motion for disclosure. If the respondents feel that some information should not be produced due to confidence or privilege, they should bring a further motion to this Court to better explain their position.

As to the witnesses, procedural fairness requires that the appellant have a chance to examine them. The appeal before this Court is not a regular appeal where a prior trial has occurred. This appeal is the first opportunity, as is the case in a trial, to gather all the relevant information. Following the principles enunciated in *Palmer et al. v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 759 and in *R. v. Werry* (1976), 13 N.R. 20 (F.C.A.), considering that no trial *per se* has occurred, and not forgetting that this type of appeal pursuant to section 702 of the *Insurance Companies Act* is a first, I will allow for the discovery of the witnesses as requested by the appellant.

I would ask counsel to prepare and submit a draft order for my endorsement. Should counsel not come

interroger au préalable une partie adverse lorsque la contestation est liée, c’est-à-dire, selon la version anglaise de cette Règle, «*where the pleadings* (ou plaidoiries écrites) *are closed*». Selon la Règle 2, une plaidoirie écrite est tout acte par lequel une «action» a été engagée. D’après les intimés, l’«action» ne comprend pas un appel.

J’estime que l’appelante a le droit de connaître tous les éléments susceptibles de l’aider à préparer sa cause. Si les documents susmentionnés existent, ce que les intimés n’ont pas nié, je crois qu’ils devraient être communiqués à l’appelante, afin d’assurer le respect des exigences énoncées à la Règle 1305. Les intimés ont mentionné que certains des renseignements contenus dans les documents sont assujettis au secret professionnel de l’avocat ou à un privilège lié aux documents confidentiels du Cabinet ou prévu à l’article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144]. J’ignore à quels documents les intimés font allusion et, à tout événement, j’accorde la demande de divulgation de documents. Si les intimés estiment que certains renseignements ne devraient pas être divulgués, parce qu’ils sont confidentiels ou qu’ils font l’objet d’un privilège, ils devraient présenter une autre requête devant notre Cour pour mieux expliquer leur position.

Quant aux témoins, l’appelante devrait avoir, au nom de l’équité de la procédure, la possibilité de les interroger. L’appel en l’espèce n’est pas un appel régulier qui a été précédé d’une instruction. Il constitue donc la première occasion, tout comme une instruction en première instance, de réunir tous les renseignements pertinents. Compte tenu des principes énoncés dans les arrêts *Palmer et autre c. La Reine*, [1980] 1 S.C.R. 759, et *R. c. Werry* (1976), 13 N.R. 20 (C.A.F.), et du fait qu’aucune instruction en soi n’a eu lieu, sans oublier que ce type d’appel fondé sur l’article 702 de la *Loi sur les sociétés d’assurances* est le premier qui est présenté, je permets l’interrogatoire préalable des témoins comme le demande l’appelante.

Je demande aux avocats de préparer et de me soumettre un projet d’ordonnance pour que je l’ap-

to terms on it, I may be spoken to. In the meantime, I remain seized of the case.

prouve. Si les avocats ne peuvent s'entendre à ce sujet, ils pourront me consulter. Entre-temps, je demeure saisi du litige.