

T-1246-82

T-1246-82

Cardinal Insurance Company (Plaintiff)

v.

Minister of Finance and the Superintendent of Insurance (Defendants)

Trial Division, Cattanach J.—Toronto, March 1, 1982.

Jurisdiction — Trial Division — Application for interlocutory injunction to restrain defendants from taking control of the plaintiff's assets in Canada pursuant to the order of the Minister given under s. 103.2(2)(c) of the Canadian and British Insurance Companies Act — Superintendent of Insurance reported to the Minister that the plaintiff's assets were insufficient to adequately protect policyholders — Defendants submit that the Trial Division is without jurisdiction to hear the motion because the matter is properly the subject of judicial review — Whether the Minister's decision is a final order — Whether the Minister's order is a decision or order of an administrative nature required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis — Motion is dismissed since the Trial Division lacks jurisdiction to hear the matter — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28 — Canadian and British Insurance Companies Act, R.S.C. 1970, c. 1-15, as amended, s. 103.2(1)(d),(2)(c).

National Indian Brotherhood v. Juneau [No. 2] [1971] F.C. 73, applied. *Minister of National Revenue v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495, applied.

APPLICATION.

COUNSEL:

J. W. Brown, Q.C. and *J. W. Mik* for plaintiff.
P. J. Evraire for defendants.

SOLICITORS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for order rendered in English by

CATTANACH J.: The plaintiff, by notice of motion, seeks an interlocutory injunction restraining the defendants from taking control of the plaintiff's assets in Canada and limiting the plain-

Cardinal Insurance Company (demanderesse)

c.

Le ministre des Finances et le surintendant des assurances (défendeurs)

Division de première instance, juge Cattanach—Toronto, 1^{er} mars 1982.

Compétence — Division de première instance — La demanderesse sollicite une injonction interlocutoire interdisant aux défendeurs de prendre le contrôle de son actif au Canada par suite de l'ordonnance rendue par le Ministre en vertu de l'art. 103.2(2)c) de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques — Le surintendant des assurances a fait rapport au Ministre pour signaler que l'actif de la demanderesse ne suffisait pas pour assurer la protection efficace des porteurs de polices — Les défendeurs soutiennent que la Division de première instance n'a pas compétence pour connaître de la requête puisque l'affaire doit être l'objet d'un examen judiciaire — Il échet d'examiner si la décision du Ministre est une ordonnance définitive — Il faut déterminer si l'ordonnance du Ministre est une décision ou ordonnance de nature administrative qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire — La requête est rejetée, la Division de première instance étant incompétente pour connaître de l'affaire — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 18, 28 — Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, S.R.C. 1970, c. 1-15, modifiée, art. 103.2(1)d),(2)c).

Jurisprudence: arrêts appliqués: *National Indian Brotherhood c. Juneau* [N° 2] [1971] C.F. 73; *Le ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495.

DEMANDE.

AVOCATS:

J. W. Brown, c.r. et *J. W. Mik* pour la demanderesse.
P. J. Evraire pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Blake, Cassels & Graydon, Toronto, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

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

LE JUGE CATTANACH: Par avis de requête, la demanderesse sollicite une injonction interlocutoire interdisant aux défendeurs de prendre le contrôle de son actif au Canada et de limiter son

tiff's certificate of registration to servicing existing policies of insurance until the trial of this matter or other disposition thereof.

Counsel for the defendants took the preliminary objection that the Trial Division is without jurisdiction to entertain the application and relief sought under section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, because the matter is properly the subject of an application to the Appeal Division pursuant to section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision or order of the Minister given under paragraph 103.2(2)(c) of the *Canadian and British Insurance Companies Act*, R.S.C. 1970, c. I-15, as amended, pursuant to the report of the Superintendent of Insurance to the Minister under paragraph 103.2(1)(d).

Subsection 28(1) of the *Federal Court Act* reads in part:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal

It is conceded that the Minister, acting as he did, was a federal board.

The questions which arise are

- (1) whether the decision made by the Minister is a final order and if not
- (2) whether it is subject to review by the Appeal Division in that event as well.

In *National Indian Brotherhood v. Juneau* [No. 2] [1971] F.C. 73, Jackett C.J. at pages 77 and 78 alluded to the meaning of the words "decision or order" as used in section 28 of the *Federal Court Act* as being the "ultimate decisions" made by the tribunal and not the myriad of decisions or orders that the tribunal must make in the decision-making process leading to the ultimate decision, although these decisions may be material to the question of a fair hearing being accorded.

certificat d'enregistrement au service des polices d'assurance en vigueur et ce, jusqu'à ce que l'affaire ait été jugée ou autrement réglée.

L'avocat des défendeurs contestent préalablement que la Division de première instance n'a pas compétence pour connaître de la demande et du redressement sollicité sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10. Il prétend que l'affaire relève plutôt de la Cour d'appel qui doit en être saisie au moyen d'une demande, fondée sur l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, tendant à l'examen et à l'annulation de la décision ou ordonnance rendue par le Ministre en vertu de l'alinéa 103.2(2)c de la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*, S.R.C. 1970, c. I-15, modifié. Cette décision ou ordonnance a été rendue à la suite du rapport que le surintendant des assurances a soumis au Ministre conformément à l'alinéa 103.2(1)d).

Le paragraphe 28(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* porte notamment ce qui suit:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

Il est admis que le Ministre, agissant comme il l'a fait, constituait un office fédéral.

Les points litigieux sont les suivants:

- (1) La décision rendue par le Ministre est-elle une ordonnance définitive?
- (2) Dans la négative, est-elle sujette à examen par la Cour d'appel dans cette éventualité également?

Dans l'affaire *National Indian Brotherhood c. Juneau* [N° 2] [1971] C.F. 73, le juge en chef Jackett, aux pages 77 et 78, a parlé de la signification des termes «décision ou ordonnance», employés à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, précisant que c'étaient les «décisions ultimes» rendues par le tribunal et non les innombrables décisions ou ordonnances que le tribunal doit rendre au cours des procédures qui aboutissent au prononcé du jugement final, bien que ces décisions puissent

In my view the decision made by the Minister in the present instance under subsection 103.2(2) of the *Canadian and British Insurance Companies Act*, whereby he directed the Superintendent to take control of the plaintiff's assets has all the attributes of the final ultimate order. In so saying I fully realize that at some subsequent time the continuance of the order may not be necessary upon some condition imposed being complied with by the plaintiff, and the order could thereby be rescinded but that does not detract from it being the ultimate order in the matter before the Minister.

That being so I need not concern myself with a consideration as to whether it is an interim order and that, as such, it may still be the subject of review by the Appeal Division.

The next question which arises is whether the decision or order made by the Minister is a decision or order of an administrative nature required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis in which event the principles of natural justice shall run.

Subsection 103.2(2) of the *Canadian and British Insurance Companies Act* reads in part:

103.2 ...

(2) Where the Minister, after full consideration of the matter and after a reasonable time has been given to the company to be heard, believes that the situation described in any paragraph of subsection (1) exists ...

he may then take the appropriate course of action subsequently prescribed in the subsection.

The Superintendent reported to the Minister that the assets of the company were not sufficient, having regard to all the circumstances, to give adequate protection to the policyholders of the company as provided in paragraph (d) of subsection (1) of section 103.2.

In *M.N.R. v. Coopers and Lybrand* [1979] 1 S.C.R. 495, Dickson J. in delivering the judgment of the Supreme Court of Canada, at page 504, formulated several criteria for determining whether a decision or order is one required by law to be

être essentielles à la question de savoir si l'audition était impartiale.

A mon avis, la décision, rendue en l'espèce par le Ministre en vertu du paragraphe 103.2(2) de la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques* et par laquelle il a ordonné au surintendant de prendre le contrôle de l'actif de la demanderesse, a tous les attributs de l'ordonnance ultime, finale. En disant cela, je sais très bien qu'il se peut qu'ultérieurement, l'exécution de l'ordonnance ne soit plus nécessaire si la demanderesse se conforme à quelque condition imposée, et que l'ordonnance soit peut-être révoquée par la suite, mais l'ordonnance n'en demeure pas moins l'ordonnance ultime dans l'affaire dont est saisi le Ministre.

Cela étant, je n'ai pas à me préoccuper de la question de savoir s'il s'agit là d'une ordonnance provisoire qui, en tant que telle, peut toujours faire l'objet d'un examen par la Cour d'appel.

L'autre question qui se pose est de savoir si la décision ou ordonnance rendue par le Ministre est une décision ou ordonnance de nature administrative qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, auquel cas s'appliqueront les principes de justice naturelle.

Voici la partie pertinente du paragraphe 103.2(2) de la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*:

103.2 ...

(2) Lorsque le Ministre, après avoir bien étudié la question et après qu'un délai raisonnable a été donné à la compagnie pour être entendue, croit que la compagnie se trouve dans la situation visée à l'un des alinéas du paragraphe (1) ...

il peut alors prendre les mesures appropriées visées dans la suite à ce paragraphe.

En vertu de l'alinéa 103.2(1)d), le surintendant a fait rapport au Ministre pour signaler que l'actif de la compagnie ne suffisait pas, compte tenu de toutes les circonstances, pour assurer la protection efficace des porteurs de polices de la compagnie.

Dans l'affaire *M.R.N. c. Coopers and Lybrand* [1979] 1 R.C.S. 495, le juge Dickson, qui rendait le jugement de la Cour suprême du Canada, a formulé, à la page 504, plusieurs critères pour déterminer si une décision ou ordonnance est léga-

made on a judicial or quasi-judicial basis. He made mention of four criteria not intended to be exhaustive and no one of which is necessarily determinative. All factors are to be weighed.

These criteria are four in number and I shall consider them *seriatim*.

(1) Is there anything in the language in which the function is conferred or in the general context in which it is exercised which suggests that a hearing is contemplated before a decision is reached?

Subsection 103.2(2) makes it mandatory that the company shall be afforded the opportunity to be heard after having been given a reasonable time. While the precise requirements of the hearing are not prescribed, it is clear that a hearing with respect to the affected company is contemplated. This criterion is, therefore, applicable.

(2) Does the decision or order directly or indirectly affect the rights and obligations of persons?

It cannot be disputed, nor is it disputed, that the rights of the company are directly affected. The very substructure of the future conduct of its business is cut away by the order.

(3) Is the adversary process involved?

The concept of the usual judicial function is bound up in the idea that there is a suit between parties and it is the duty of the Court to decide the issue between those parties.

In administrative law, issues arise between contending parties that differ from those determined by the courts of justice.

This matter is, in my view, one such instance.

The plaintiff here seeks a legal privilege, that is to carry on the insurance business in Canada.

The duty of the Superintendent of Insurance and the Minister is to protect the public interest and in the end result a refusal to grant a certificate of registration may be construed as a decision in favour of the public at large, who are not directly represented at the hearing.

While there may not be a true *lis inter partes* there is statutory interpolation of a procedure which bears a superficial resemblance to a *lis inter*

lement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Sans vouloir dresser une liste exhaustive, il a mentionné quatre critères dont aucun n'est nécessairement déterminant. Tous les facteurs doivent être soupesés.

Ces critères sont au nombre de quatre et je vais les examiner *seriatim*.

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

Le paragraphe 103.2(2) exige que la compagnie soit entendue après qu'un délai raisonnable lui a été donné. Bien que les conditions précises de l'audience ne soient pas prévues, il est clair que l'on envisage la tenue d'une audition de la compagnie en cause. Ce critère s'applique donc.

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

Il est admis que les droits de la compagnie sont directement touchés. L'ordonnance enlève à la compagnie l'infrastructure même dont dépend la marche future de son entreprise.

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

Le concept de la fonction judiciaire habituelle est étroitement lié à l'idée qu'il y a procès entre les parties, et il appartient à la Cour de trancher le litige entre celles-ci.

En droit administratif, les litiges qui opposent les parties diffèrent de ceux dont connaissent les cours de justice.

A mon avis, l'espèce en est un exemple.

La demanderesse sollicite en l'espèce un privilège légal, celui de continuer son entreprise d'assurance au Canada.

Il appartient au surintendant des assurances et au Ministre de protéger l'intérêt public, et, en fin de compte, le refus d'octroyer un certificat d'enregistrement peut être interprété comme une décision rendue en faveur du grand public, qui n'est pas directement représenté à l'audience.

Bien qu'il ne s'agisse peut-être pas d'un véritable *lis inter partes*, il y a interpolation légale d'une procédure qui ressemble apparemment à un *lis*

partes which Lord Greene M.R. has characterized as a *quasi-lis*.

(4) Is there an obligation to apply substantive rules to many individual cases rather than, for example, the obligation to implement social and economic policy in a broad sense?

Subsection 103.2(2) requires the Minister to give his full consideration to the individual instances and he decides each matter in accordance with the circumstances applicable in the particular matter and takes the permitted action dictated thereby.

For the foregoing reasons the four criteria set forth by Dickson J. are applicable to the present decision by the Minister from which it follows that his decision is an administrative one which is required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

That being so, the preliminary objection made by counsel for the defendants that the Trial Division is without jurisdiction to entertain the matter under section 18 of the *Federal Court Act* is well taken and the remedy available to the plaintiff is an application to the Appeal Division to review and set aside the Minister's order pursuant to section 28 of the *Federal Court Act*.

At the conclusion of the hearing of the preliminary objection to the jurisdiction of the Trial Division to hear the matter, I adjourned to decide that question.

If I should have been of the opinion that the matter is not required by law to have been made by the Minister on a judicial or quasi-judicial basis, then the Trial Division is vested with jurisdiction.

If the contrary is the case, as I have found it to be, then the Trial Division is without jurisdiction.

Having concluded that the Trial Division is without jurisdiction to hear this matter, the application for an interlocutory injunction is dismissed.

There shall be no order as to costs for or against either of the parties.

inter partes que lord Greene, M.R., a qualifié de *quasi-lis*.

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Le paragraphe 103.2(2) exige du Ministre qu'il étudie soigneusement les cas individuels; il tranche chaque question en tenant compte de toutes les circonstances de l'espèce, et prend les mesures autorisées qui conviennent.

Par ces motifs, les quatre critères formulés par le juge Dickson s'appliquent à la décision rendue par le Ministre. Il découle de ces critères que sa décision est une décision administrative qui est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire.

Cela étant, je juge fondée l'objection préliminaire soulevée par l'avocat des défendeurs et selon laquelle la Division de première instance est incompétente pour connaître de l'affaire sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Le recours ouvert à la demanderesse consiste en une demande, introduite devant la Cour d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, tendant à l'examen et à l'annulation de l'ordonnance du Ministre.

A la fin de l'audition de l'exception d'incompétence, j'ai suspendu l'audience pour trancher cette question.

Si j'estime que la loi n'exige pas que l'affaire soit tranchée par le Ministre selon un processus judiciaire ou quasi judiciaire, la Division de première instance a alors compétence.

Dans le cas contraire, et c'est là mon avis, la Division de première instance est alors incompétente.

La Cour ayant conclu à l'incompétence de la Division de première instance pour connaître de l'affaire, la demande d'injonction interlocutoire est rejetée.

Il n'y a pas d'adjudication de dépens en faveur ni à l'encontre de l'une ou l'autre des parties.