

T-4896-77

T-4896-77

Theo Jacobs, Edward Jacobs, Joseph Jacobs, Alois Jacobs, Marcel Jacobs, Frans Jacobs and Jacobs Farms Limited (Plaintiffs)

v.

Agricultural Stabilization Board (Defendant)

Trial Division, Mahoney J.—Toronto, June 21; Ottawa, June 27, 1979.

Agriculture — Stabilization subsidies — Apple producers with crop size falling within a defined range provided with a subsidy pursuant to Regulations established under Agricultural Stabilization Act — Whether or not the Minister of Agriculture had right to impose a floor and ceiling on quantity of apples produced in respect of which a subsidy is payable — Whether or not Board had right to impose such floor or ceiling motu proprio — Whether or not Board, once ceiling and floor were established, had right to authorize payment in excess of the ceiling, albeit on the Minister's direction — Agricultural Stabilization Act, R.S.C. 1970, c. A-9, ss. 4(5), 8(1), 10(1), 11 — Apple Stabilization Regulations, SOR/76-518, ss. 2, 5.

Apples produced during the 1975-76 crop year were made a designated commodity under the Regulations adopted under the *Agricultural Stabilization Act* and producers with a crop production falling within a range of production levels with a fixed floor and ceiling, were provided with a subsidy. The issues are the right of the Minister of Agriculture to direct the Board to impose a floor and ceiling on the quantity of apples in respect of which a subsidy was payable under the *Apple Stabilization Regulations*, and the right of the Board to impose such floor and ceiling *motu proprio*. The Board's counterclaim for the return of subsidy already paid the plaintiffs raises the further issue of whether, once the floor and ceiling had been established, the Board had the right, on the Minister's direction or otherwise, to authorize a payment of the subsidy in excess of the ceiling in the case of a particular producer.

Held, the action is allowed and the counterclaim dismissed. Nothing in the Act or Regulations precludes the Board from extending or amending a limitation on eligibility to subsidy if it has the authority to prescribe such limitation in the first place. The counterclaim must fail whether or not the action succeeds. Nothing in the preamble indicates that programs under the Act were intended by Parliament to be directed toward or away from any category or class of farmer. The ordinary meaning of the Act's substantive provisions need not be stretched in order to accommodate an intention expressed in its preamble. The payment of a subsidy pursuant to the Act is not an *ex gratia* matter. The annual limitation of \$250,000,000 imposed by subsection 13(5) on expenditures directly attributable to action taken to stabilize agricultural prices does not, *per se*, vest the Board with authority to limit producers' eligibility to subsidy. Section 13 contemplates that amounts becoming payable in a year may exceed that amount but precludes payment of the

Theo Jacobs, Edward Jacobs, Joseph Jacobs, Alois Jacobs, Marcel Jacobs, Frans Jacobs et Jacobs Farms Limited (Demandeurs)

a

c.

L'Office de stabilisation des prix agricoles (Défendeur)

b

Division de première instance, le juge Mahoney—Toronto, le 21 juin; Ottawa, le 27 juin 1976.

c

Agriculture — Subvention de stabilisation — Les producteurs de pommes dont la récolte correspondait aux limites d'admissibilité recevaient une subvention prévue au Règlement d'application de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles — Il échet d'examiner si le ministre de l'Agriculture avait le droit de prescrire le maximum et le minimum des pommes donnant droit à la subvention — Il échet d'examiner si l'Office avait le droit d'imposer motu proprio lesdits maximum et minimum — Il échet d'examiner si, une fois les maximum et minimum imposés, l'Office avait le droit, d'ordre ou non du Ministre, d'autoriser le paiement d'une subvention supérieure au plafond — Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C. 1970, c. A-9, art. 4(5), 8(1), 10(1), 11 — Règlement sur la stabilisation du prix des pommes, DORS/76-518, art. 2, 5.

d

e

Les pommes produites pendant la campagne agricole de 1975-76 constituent un produit désigné au sens du Règlement d'application de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et les producteurs dont la récolte correspondait aux limites d'admissibilité avaient droit à une subvention. Le litige porte sur le droit du ministre de l'Agriculture d'ordonner à l'Office d'établir le maximum et le minimum des pommes donnant droit à une subvention prévue au *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* et sur le pouvoir de l'Office d'imposer *motu proprio* lesdits maximum et minimum. La demande reconventionnelle introduite par l'Office pour se faire rembourser la subvention déjà versée aux demandeurs soulève un autre point litigieux: une fois les maximum et minimum imposés, l'Office avait-il le droit, d'ordre ou non du Ministre, d'autoriser le paiement à un producteur particulier d'une subvention supérieure au plafond?

f

g

h

i

j

Arrêt: l'action est accueillie et la demande reconventionnelle rejetée. Rien dans la Loi ni dans le Règlement n'empêche l'Office d'étendre ou de modifier les limites d'admissibilité à une subvention, du moment qu'il a le pouvoir de prescrire ces limites. La demande reconventionnelle doit échouer, que l'action principale réussisse ou non. Rien dans le préambule de la Loi ne permet de conclure que le législateur a conçu les programmes de subvention à l'avantage ou à l'exclusion de telle ou telle catégorie d'exploitants agricoles. Il n'est pas nécessaire de forcer le sens des mots du dispositif de la Loi pour donner effet aux intentions exprimées dans son préambule. Une subvention accordée sous le régime de cette loi n'est pas un paiement *ex gratia*. La limite annuelle de \$250,000,000 que le paragraphe 13(5) impose aux dépenses propres de stabilisation des prix agricoles ne confère pas en soi à l'Office le pouvoir de limiter l'admissibilité des producteurs à la subvention. Selon l'article 13, les subventions payables en un an peuvent fort bien

excess until the necessary funds are provided by Parliamentary appropriation. The requirement of subsection 4(5) that the Board comply with the Minister's directions relates to "the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act". No such direction can vest the Board with a power, duty or function that it does not already have. The absence of the word "quantity" from section 8 of the Act is significant, taken with the express delegation to the Governor in Council, by paragraph 11(a), of the power to establish ceilings on quantities, for it indicates that the Board had no power to establish the ceiling.

ACTION.

COUNSEL:

W. G. Sheppard for plaintiffs.
A. S. Fradkin for defendant.

SOLICITORS:

Sheppard, Sheppard, MacIntosh & Harlow, Simcoe, for plaintiffs.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MAHONEY J.: The issues are the right of the Minister of Agriculture, hereinafter "the Minister", to direct the defendant, the Agricultural Stabilization Board, hereinafter "the Board", to impose a floor and ceiling on the quantity of apples in respect of which a subsidy was payable under the *Apple Stabilization Regulations*,¹ hereinafter "the Regulations", and the right of the Board to impose such floor and ceiling *motu proprio*. The counterclaim raises the further issue of whether, once such floor and ceiling were established, the Board had the right, on the Minister's direction or otherwise, to authorize a payment of the subsidy in excess of the ceiling in the case of a particular producer.

The object of the *Agricultural Stabilization Act*,² hereinafter "the Act", is set forth in its preamble:

WHEREAS it is expedient to enact a measure for the purpose of stabilizing the prices of agricultural commodities in order to assist the industry of agriculture to realize fair returns for its labour and investment, and to maintain a fair relationship between prices received by farmers and the costs of the goods

¹ SOR/76-518.

² R.S.C. 1970, c. A-9 as amended by S.C. 1974-75-76, c. 63.

dépasser cette limite; il interdit cependant le paiement de l'excédent sauf crédits nécessaires votés par le Parlement. L'obligation imposée par le paragraphe 4(5) à l'Office de se conformer aux instructions du Ministre a trait à «l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ou l'accomplissement de ses devoirs sous le régime de la présente loi». Ces instructions ne sauraient conférer à l'Office un pouvoir, un devoir ou des fonctions qu'il ne possède pas déjà. L'absence du mot «quantité» de l'article 8 de la Loi est significative, à la lumière de la délégation expresse au gouverneur en conseil du pouvoir de fixer les plafonds quantitatifs, que prévoit l'alinéa 11a): elle indique que l'Office n'a pas ce pouvoir.

ACTION.

AVOCATS:

W. G. Sheppard pour les demandeurs.
A. S. Fradkin pour le défendeur.

PROCUREURS:

Sheppard, Sheppard, MacIntosh & Harlow, Simcoe, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE MAHONEY: Les points litigieux portent en l'espèce sur le droit du ministre de l'Agriculture (ci-après appelé «le Ministre») d'ordonner au défendeur, l'Office de stabilisation des prix agricoles (ci-après appelé «l'Office»), d'établir le maximum et le minimum des pommes donnant droit à une subvention prévue au *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*¹ (ci-après appelé «le Règlement»), et sur le pouvoir de l'Office d'imposer *motu proprio* lesdits maximum et minimum. La demande reconventionnelle soulève un autre point litigieux: une fois ceux-ci imposés, l'Office avait-il le droit, d'ordre ou non du Ministre, d'autoriser le paiement à un producteur particulier d'une subvention supérieure au plafond?

L'objet de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* (ci-après appelée «la Loi») est énoncé dans son préambule:

CONSIDÉRANT qu'il est opportun d'édicter des dispositions en vue de stabiliser les prix des produits agricoles pour aider l'industrie de l'agriculture à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement, de même que maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des

¹ DORS/76-518.

² S.R.C. 1970, c. A-9 modifiée par S.C. 1974-75-76, c. 63.

and services that they buy, thus to provide farmers with a fair share of the national income; Therefore Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

Certain named commodities are the subject of continuing programs under the Act and provision is made for the Governor in Council to designate other commodities as conditions demand. Apples produced and marketed during the 1975-76 crop year were made a designated commodity by the Regulations. The 1975-76 crop year ended August 31, 1976.

In submitting the proposed Regulations to the Treasury Board the Minister stated:

Eligibility limitations have been set at 25,000 lbs. to 750,000 lbs. to achieve the maximum impact of the support program on producers, ensuring that the main direction of the support program is towards the medium size efficient fulltime producers rather than smaller parttime operators and limiting the assistance to those very large producers who are better able to cope with the economic vagaries of the market place than the average.

The Board, at a meeting on July 8, 1976, adopted those eligibility limitations and I assume, although it is not in evidence, that they were mentioned in the Minister's recommendation to the Governor in Council. The Regulations, made August 5, 1976, are silent as to both floor and ceiling although the press release, dated August 9, announcing the program reiterated them. Following representations by trade associations, the Board, at a meeting December 24, 1976, ordered an increase in the maximum amount payable to producers where two or more partners were involved. A maximum of three partners in any producer were made eligible and the 25,000 pounds minimum was to apply to each partner. This change was announced by the Minister in a press release dated January 6, 1977.

The Regulations provide for payment of a subsidy of two and one-tenth cents per pound for apples sold as fresh apples or peelers, i.e. for apple sauce or pie filling, and nine-tenths of a cent per pound if sold for juice, juice concentrate or vinegar.

Claim forms for the subsidy were distributed to producers early in September 1976. Included on their face was the following:

marchandises et des services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national; A ces causes, Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

a Certains produits agricoles nommément désignés font l'objet de programmes permanents prévus par la Loi qui autorise par ailleurs le gouverneur en conseil à en désigner d'autres, selon le besoin. Les pommes produites et commercialisées pendant la campagne agricole de 1975-76 constituent un produit désigné aux termes du Règlement. Cette campagne agricole a pris fin le 31 août 1976.

c En présentant au Conseil du Trésor le projet de Règlement, le Ministre en a expliqué la teneur comme suit:

[TRADUCTION] Les limites d'admissibilité ont été fixées à 25,000 livres au moins et à 750,000 livres au plus, afin que les producteurs puissent jouir du bénéfice maximum du programme de soutien et que celui-ci vise les producteurs à plein temps, de moyenne importance et qui font preuve d'efficacité plutôt que les petits exploitants à temps partiel, limitant ainsi l'aide à la disposition des très grands producteurs, plus aptes que la moyenne à faire face aux fluctuations du marché.

e Le 8 juillet 1976, l'Office a adopté ces limites d'admissibilité et bien qu'il n'en ait pas été question dans les preuves administrées, je présume que ces limites figurent dans la recommandation que le Ministre a adressée au gouverneur en conseil. Le Règlement, établi le 5 août 1976, ne prévoit ni plafond ni minimum, lesquels ont été repris dans le communiqué de presse qui annonçait le 9 août l'entrée en vigueur du programme. A la suite d'observations faites par les associations de producteurs, l'Office a ordonné le 24 décembre 1976, une majoration du maximum payable aux producteurs lorsqu'il y a deux associés ou plus. Chaque producteur peut consister en trois associés au maximum, et le minimum de 25,000 livres est applicable à chaque associé. Le Ministre a annoncé ce changement, le 6 janvier 1977, par un communiqué de presse.

i Le Règlement prévoit le paiement d'une subvention de 2.1 cents la livre de pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler, c'est-à-dire pour la compote ou la garniture de tarte, et de 0.9 cent la livre de pommes vendues pour la fabrication du jus, du jus concentré ou du vinaigre.

j Les formules de demande de subvention ont été distribuées aux producteurs au début de septembre 1976. Elles portent au recto la phrase suivante:

Please note that claims will be accepted if the total quantity of apples marketed exceeds 25,000 lbs. to a maximum of 750,000 lbs.

[TRANSDUCTION] Veuillez noter que les demandes seront acceptées lorsque la quantité de pommes commercialisées dépasse 25,000 livres, le maximum étant de 750,000 livres.

The plaintiff, Jacobs Farms Limited, hereinafter "the Company", is a very large producer of apples and other crops. The individual plaintiffs are all shareholders and employees of the Company. When the claim forms arrived, Theo Jacobs, the treasurer and sales manager, had his secretary go through the invoices for sales of apples eligible for subsidy and sort them into seven batches covering quantities that would support payment for the maximum quantities prescribed. Claims were filed, in mid-September, as follows:

La demanderesse Jacobs Farms Limited (ci-après appelée «la Compagnie») est un très grand producteur de pommes et d'autres récoltes. Les autres demandeurs sont tous actionnaires et employés de la Compagnie. Ayant reçu les formulaires de demande, Theo Jacobs, trésorier et directeur commercial, a fait classer par sa secrétaire les factures de vente de pommes susceptibles de subvention en sept dossiers, chacun de ces dossiers devant justifier une demande de subvention pour le maximum prévu. Vers la mi-septembre, les demandes suivantes ont été déposées:

Claimant	Pounds of Fresh or Processing Apples	Pounds of Juicing Apples
The Company	790,233	
Theo Jacobs	791,005	
Edward Jacobs		823,216
Joseph Jacobs	777,397	
Alois Jacobs	434,892	357,300
Marcel Jacobs	787,454	
Frans Jacobs	780,893	
Total	4,361,874	1,180,516

Réclamant	Livres de pommes fraîches ou à transformer	Livres de pommes destinées à la fabrication du jus
^d La Compagnie	790,233	
Theo Jacobs	791,005	
Edward Jacobs		823,216
Joseph Jacobs	777,397	
Alois Jacobs	434,892	357,300
Marcel Jacobs	787,454	
^e Frans Jacobs	780,893	
Total	4,361,874	1,180,516

Supporting invoices all disclosed that the Company was vendor of the apples. The Board acted on the basis that it was the Company that was the producer eligible to claim subsidy. It was not misled nor did it act to its detriment in any way because claims were made in the name of the individual plaintiffs. The Board investigated the claims and was fully apprised of the actual situation.

Il ressort des factures justificatives que c'était la Compagnie qui assurait la vente des pommes. L'Office l'a considérée comme le producteur admissible à réclamer la subvention. L'Office n'a été ni induit en erreur ni amené à se faire du tort par le fait que les demandes ont été faites séparément au nom de chaque demandeur. L'Office les a instruites en parfaite connaissance de cause.

Initially, a payment of \$15,750 (750,000 lbs @ \$0.021) was made to the Company. Following the Board's decision of December 24, 1976, a further \$31,500 was paid the Company, giving it the maximum subsidy allowable for a partnership of three members. It is this \$31,500 that the Board, by its counterclaim, seeks to recover.

La Compagnie a d'abord reçu \$15,750 (750,000 livres à \$0.021 la livre) puis, après la décision prise par l'Office le 24 décembre 1976, un supplément de \$31,500, obtenant ainsi la subvention maximum pour une société de trois associés. C'est le supplément de \$31,500 que l'Office, par sa demande reconventionnelle, cherche à recouvrer.

The Board admits that, prior to August 31, 1976, the Company had marketed 5,256,380 pounds of fresh apples and peelers and 842,790 pounds of juicers. It does not admit that the Company had itself produced them all. The Company does buy and resell apples produced by

L'Office admet qu'avant le 31 août 1976, la Compagnie a commercialisé 5,256,380 livres de pommes fraîches et à peler et 842,790 livres de pommes destinées à la fabrication du jus. Il n'admet pas qu'elle les ait toutes produites elle-même. De fait, la Compagnie achète et revend des

others. No explanation was given of the reduction in the quantity of juicers from the 1,180,516 pounds originally claimed. Theo Jacobs was entirely credible. His evidence is that the above quantities were produced, as well as sold, by the Company during the crop year and that the information was derived from the Company's records by his secretary acting on his directions. Evidence as to outside purchases was tendered. This evidence was not contradicted in any way and I accept it.

A number of the Board's contentions can be disposed of summarily:

Firstly, as to the counterclaim, which was not vigorously pressed, I see nothing in the Act or Regulations that would preclude the Board from extending or amending a limitation on eligibility to subsidy if it has the authority to prescribe such limitation in the first place. It follows that the counterclaim must fail whether or not the action succeeds.

Secondly, nothing in its preamble leads me to the conclusion that programs under the Act were intended by Parliament to be directed toward or away from any category or class of farmer. It is simply not necessary to strain or stretch the ordinary meaning of the substantive provisions of the Act in order to accommodate an intention expressed in its preamble.

Thirdly, I find nothing in the Act that leads me to agree that the payment of a subsidy pursuant to it is an *ex gratia* matter.

Fourthly, the annual limitation of \$250,000,000 imposed by subsection 13(5) on expenditures directly attributable to action taken to stabilize agricultural prices does not, *per se*, vest the Board with authority to limit producers' eligibility to subsidy. On the contrary, taken as a whole, section 13 appears clearly to contemplate that amounts becoming payable in a year may well exceed \$250,000,000; it does, however, preclude payment of that excess until necessary funds are provided by a Parliamentary appropriation. In fact, subsidies payable during the fiscal year ended March 31, 1977, did exceed the limit and a supplementary appropriation was made to permit their payment. Having said that about section 13, I must add that this issue was not fairly raised by the Board in its

pommes produites par d'autres. Aucune explication n'a été donnée pour la réduction de la quantité de pommes destinées à la fabrication du jus, qui était fixée à l'origine à 1,180,516 livres. Selon les dépositions fort plausibles de Theo Jacobs, la Compagnie a effectivement produit et vendu les quantités susmentionnées pendant la campagne agricole en cause et sa secrétaire, agissant sur ses instructions, a relevé ces chiffres dans les livres de la Compagnie. Quant au témoignage relatif aux achats extérieurs, il n'a été contredit en aucune façon. Je l'accepte donc.

Certaines conclusions de l'Office peuvent être rejetées de façon sommaire, comme suit:

Premièrement, en ce qui concerne la demande reconventionnelle qui n'a pas été vigoureusement plaidée, je ne vois rien dans la Loi ou dans le Règlement qui empêche l'Office d'étendre ou de modifier les limites d'admissibilité à une subvention, du moment qu'il a le pouvoir de prescrire ces limites. Il s'ensuit que la demande reconventionnelle doit échouer, que l'action réussisse ou non.

Deuxièmement, rien dans le préambule de la Loi ne me permet de conclure que le législateur a conçu les programmes de subvention à l'avantage ou à l'exclusion de telle ou telle catégorie d'exploitants agricoles. Il n'est pas du tout nécessaire de forcer le sens des mots du dispositif de la Loi pour donner effet aux intentions exprimées dans son préambule.

Troisièmement, je ne trouve rien dans la Loi qui me permette de conclure qu'une subvention accordée sous son régime est un paiement *ex gratia*.

Quatrièmement, la limite annuelle de \$250,000,000 que le paragraphe 13(5) impose aux dépenses propres de stabilisation des prix agricoles ne confère pas en soi à l'Office le pouvoir de limiter l'admissibilité des producteurs à la subvention. Au contraire, il appert que selon l'article 13 pris dans son ensemble, les subventions payables en un an peuvent fort bien dépasser \$250,000,000; il interdit cependant le paiement de l'excédent sauf crédits nécessaires votés par le Parlement. En fait, les subventions payables pendant l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1977, ont effectivement dépassé la limite et des crédits supplémentaires ont été votés pour en permettre le paiement. Ceci dit à propos de l'article 13, j'ajouterai que l'Office n'a pas soulevé convenablement ce point

pleadings and the plaintiffs' objection, based on non-compliance with Rule 409, was well taken.³

Pertinent provisions of the Act follow:

4. ...

(5) The Board shall comply with any directions from time to time given to it by the Governor in Council or the Minister respecting the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act.

8. (1) In each year the Board shall establish the base price for each agricultural commodity, or the grade, quality, variety, class, type or form thereof, the price of which is to be stabilized under this Act.

10. (1) Subject to and in accordance with any regulations that may be made by the Governor in Council, the Board may

(b) pay to producers of an agricultural commodity, directly or through such agent as the Board may determine, the amount by which the prescribed price exceeds a price determined by the Board to be the average price at which the commodity is sold in such markets and during such periods as the Board considers appropriate;

(g) do all such acts and things as are necessary or incidental to the exercise of any of its powers, duties or functions under this Act.

11. The Governor in Council may make regulations,

(a) establishing ceilings on the quantity or value of an agricultural commodity eligible for price stabilization under this Act;

(b) prescribing or designating anything that by this Act is to be prescribed or designated by the Governor in Council; and

(c) generally for carrying out the purposes and provisions of this Act.

The Regulations provide:

2. In these Regulations, "producer" means a person residing in Canada and producing apples.

³ Rule 409. A party shall plead specifically any matter (for example, performance, release, statute of limitation, prescription, fraud or any fact showing illegality)

(a) that he alleges makes a claim or defence of the opposite party not maintainable;

(b) that, if not specifically pleaded, might take the opposite party by surprise; or

(c) that raises issues of fact not arising out of the preceding pleading.

litigieux dans son argumentation et que les demandeurs étaient fondés à objecter qu'il ne respectait pas la Règle 409³.

a Les dispositions pertinentes de la Loi sont les suivantes:

4. ...

(5) L'Office doit se conformer à toutes les instructions que lui donne, à l'occasion, le gouverneur en conseil ou le Ministre en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ou l'accomplissement de ses devoirs sous le régime de la présente loi.

8. (1) Chaque année, l'Office doit établir le prix de base de chaque produit agricole, ou la catégorie, la qualité, la variété, la classe, le type ou la forme de ce produit, dont le prix doit être stabilisé aux termes de la présente loi.

10. (1) Sous réserve et en conformité de tous règlements qu'il est loisible au gouverneur en conseil d'édicter, l'Office peut

b) payer à ceux qui ont réalisé un produit agricole, directement ou par l'intermédiaire de l'agent que l'Office peut déterminer, l'excédent du prix prescrit sur un prix déterminé par l'Office comme étant le prix moyen auquel ce produit se vend sur tels marchés et pendant telles périodes, que l'Office juge appropriés;

f g) accomplir tous les actes et les choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de l'un quelconque de ses pouvoirs, devoirs ou fonctions prévus par la présente loi.

11. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

a) fixer des plafonds quant à la quantité ou à la valeur d'un produit agricole dont le prix est susceptible d'être stabilisé en vertu de la présente loi;

b) prendre toute mesure ou procéder à toute désignation exigée par la présente loi; et

c) d'une façon générale, pourvoir à l'application de la présente loi.

h Le Règlement contient les dispositions suivantes:

2. Dans le présent règlement, «producteur» désigne une personne qui réside au Canada et qui produit des pommes.

³ Règle 409. Une partie doit plaider spécifiquement toute question (par exemple l'exécution, la décharge, une loi de prescription, la fraude ou tout fait impliquant une illégalité)

a) qui, selon ses allégations, empêche de faire droit à une demande ou une défense de la partie opposée,

b) qui, si elle n'est pas spécifiquement plaidée, pourrait prendre la partie opposée par surprise, ou

c) qui soulève des questions de fait ne découlant pas des plaidoiries antérieures.

5. (1) The Board may make payments to producers of

(a) 2.1 cents per pound of apples sold as fresh apples or peelers, and

(b) 0.9 cent per pound of apples sold for juice, juice concentrate or vinegar,

for the purpose of stabilizing the price of such designated commodities at the prescribed price.

(2) Payments made pursuant to subsection (1) shall be paid directly by the Board or through such marketing agency as the Board may determine in respect of apples grown during the 1975 crop year and marketed on or before August 31, 1976, where the Board is satisfied as to the designated commodity that such apples comprise.

The requirement of subsection 4(5) that the Board comply with the Minister's directions relates to "the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act". No such direction can vest the Board with a power, duty or function that it does not already have. Nothing in the Act empowers the Minister to prescribe either minimum or maximum quantities of a commodity in respect of which a producer is entitled to subsidy. No such direction by him could have any effect unless the power were already vested in the Board and the Minister were merely directing the Board to exercise it.

It was argued that the floor could have been imposed by way of defining what a producer was. I do not have to decide that because it was not done. Clearly, the Governor in Council could, under paragraph 11(a) have imposed the ceiling, if not the floor. He did not do so.

The absence of the word "quantity" from section 8 of the Act is significant. That, taken with the express delegation to the Governor in Council, by paragraph 11(a), of the power to establish ceilings on quantities, leads me to conclude that the Board itself has no such power. To adopt the constitutional analogy suggested by plaintiffs' counsel, the specific field has been expressly delegated to the Governor in Council and no room is left for the Board to take action in respect of it under paragraph 10(1)(g), its general power to do what is necessary or incidental to the carrying out of its mandate.

5. (1) L'Office peut faire, au bénéfice des producteurs, des paiements de

a) 2.1 cents la livre de pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler, et

b) 0.9 de cent la livre de pommes vendues pour la fabrication de jus, de concentré de jus ou de vinaigre

afin de stabiliser le prix de ce produit désigné au niveau du prix prescrit.

(2) Les paiements faits en vertu du paragraphe (1) le sont directement par l'Office, ou par l'entremise de l'agence de commercialisation déterminée par l'Office, à l'égard des pommes cultivées au cours de la campagne agricole de 1975 et commercialisées jusqu'au 31 août 1976, lorsque l'Office est satisfait de la sorte de produit désigné que ces pommes constituent.

Le paragraphe 4(5) requiert que l'Office se conforme à toutes les instructions du Ministre en ce qui concerne «l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ou l'accomplissement de ses devoirs sous le régime de la présente loi». Ces instructions ne sauraient conférer à l'Office un pouvoir, un devoir ou des fonctions qu'il ne possède pas déjà. Rien dans la Loi n'autorise le Ministre à fixer les quantités maximale ou minimale donnant droit à subvention. De telles instructions seraient sans effet, à moins que l'Office ne détienne déjà le pouvoir en la matière et que le Ministre ne lui ordonne simplement de l'exercer.

L'avocat du défendeur soutient qu'un minimum eût pu être imposé au moyen de la définition du producteur. Je n'ai pas à me prononcer sur ce point puisqu'un tel minimum n'a pas été imposé. Il appert qu'en application de l'alinéa 11a), le gouverneur en conseil aurait pu supposer un plafond, sinon un minimum. Il ne l'a pas fait.

L'absence du mot «quantité» de l'article 8 de la Loi est significative. Compte tenu par ailleurs de la délégation expresse au gouverneur en conseil du pouvoir de fixer les plafonds quantitatifs, que prévoit l'alinéa 11a), je dois conclure que l'Office n'a pas ce pouvoir. Pour recourir à l'analogie constitutionnelle que propose l'avocat des demandeurs, il s'agit d'un domaine où les pouvoirs ont été expressément délégués au gouverneur en conseil et l'Office ne peut plus prétendre de son propre chef à aucun de ces pouvoirs en se prévalant de l'alinéa 10(1)g), qui lui confère le pouvoir général de faire ce qui est nécessaire ou accessoire à l'exercice de ses fonctions.

The evidence adduced that the floor and ceiling were features of the proposed program prior to the making of the Regulation by the Governor in Council was objected to and, again, the objection was well taken. Just as the intention of Parliament is expressed by its Acts and no reference is to be had to Parliamentary debates, so the intention of the Governor in Council must be gleaned from the regulation made and the Act under which it was made, not from material submitted to the Governor in Council in support of the Minister's recommendation.

Whatever value as evidence a press release might be, if that press release were issued with the publication of the program and before any dispute as to the interpretation of a particular regulation arose and if the regulation were truly ambiguous, it is of no value where, as here, there is no ambiguity and, hence, no necessity to seek assistance from extraneous sources in the construction of the regulation. Press releases issued after a dispute as to interpretation has arisen are clearly inadmissible.

The limitations on eligibility were *ultra vires* the authority of the Board. The Company was, of the plaintiffs, the only producer entitled to claim the subsidy. It was misled by the Board to claim subsidy for a lesser quantity of apples than it was entitled to claim. It is, in the circumstances, entitled to be paid subsidy in respect of the quantity to which it was actually entitled and not just the quantity comprised in the applications made by it and by the other plaintiffs on its behalf.

The Company is entitled to a declaration to the foregoing effect and to an order in the nature of *mandamus* requiring the Board to requisition from the Minister of Finance payment to the Company of the further sum of \$70,719.09, being the total subsidy payable in respect of 5,256,380 pounds at 2.1¢ and 842,790 pounds at 9/10 of a cent less the \$47,250 already paid. The counterclaim will be dismissed. The plaintiffs are entitled to costs of the action and the counterclaim.

Les demandeurs ont contesté, à bon droit cette fois encore, l'argumentation du défendeur selon laquelle le maximum et le minimum étaient des éléments du programme envisagé avant même que le gouverneur en conseil n'ait pris le Règlement en la matière. De même que l'intention du législateur se dégage des lois et non des débats parlementaires, de même celle du gouverneur en conseil se dégage du règlement qu'il a édicté et de la Loi dont ce règlement assure l'application, et non des documents qui lui ont été soumis à l'appui de la recommandation du Ministre.

Quelle que soit la valeur probante d'un communiqué de presse publié au moment où le programme est annoncé et avant que ne survienne un conflit sur l'interprétation d'un règlement vraiment ambigu, il faut dire qu'en l'espèce, un communiqué de presse n'est d'aucune valeur puisqu'il n'y a aucune ambiguïté, par suite, il n'est nullement nécessaire de recourir aux sources extérieures pour interpréter le règlement. Les communiqués de presse publiés après qu'un litige s'est produit en matière d'interprétation, sont nettement inadmissibles.

La fixation, par l'Office, des limites d'admissibilité à la subvention était *ultra vires*. De tous les demandeurs, la Compagnie était le seul producteur à avoir le droit de réclamer la subvention. Induite en erreur par l'Office, elle a réclamé une subvention pour une quantité de pommes moindre que celle pour laquelle elle avait droit à la subvention. Vu les circonstances, elle a donc le droit de recevoir une subvention pour la quantité à laquelle elle avait effectivement droit et non pas seulement pour celles qui figuraient dans les demandes présentées par elle-même et par les autres demandeurs en son nom.

La Compagnie a droit à un jugement déclaratoire donnant effet à ce qui précède et à un bref de *mandamus* enjoignant à l'Office de demander au ministre des Finances des crédits en vue de payer à la Compagnie un supplément de \$70,719.09, lequel représente la différence entre la subvention totale payable pour 5,256,380 livres à 2.1 cents la livre et 842,790 livres à 0.9 cent la livre, et les \$47,250 déjà payés. La demande reconventionnelle est rejetée. Les demandeurs ont droit aux dépens afférents à l'action principale et à la demande reconventionnelle.