

T-1511-91

William Cairns, Patricia Cairns and Eagleton Dairies Ltd., Maximillian Englot, Gerald Blerot and Alfred Froese, Glen Hainsworth and Jocelyn Hainsworth, Jerry Kosheluk, Kenneth Botterill, Norman Jean Botterill, Delbert Leader, Charles E. Sutcliffe, Brian R. Wilson, Clarence A. Mennie, Norman Desrochers, Donald Monastyrski, Reginald Englot, Kenneth Cairns, Gary and Shirley Granger, Kenneth Pedde, Marcel Bouchard and Hart Haidn, in their personal capacity and representing Past, Present and Future, Borrowers from the Farm Credit Corporation (*Plaintiffs*)

v.

The Farm Credit Corporation, The Honourable William McKnight, The Farm Debt Review Board (*Defendants*)

*INDEXED AS: CAIRNS v. FARM CREDIT CORP. (T.D.)*

Trial Division, Denault J.—Toronto, October 16; Ottawa, November 19, 1991.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application for interlocutory injunction restraining Farm Credit Corporation (F.C.C.) from realizing upon security until providing lists of rules, regulations and policies (1) governing dealings with clients and (2) detailing manner, conditions and criteria by which F.C.C. obtaining funds from Farm Debt Review Fund — F.C.C. not “federal board, commission or other tribunal” within definition in Federal Court Act, s. 2(g) — Definition not including private powers exercisable by ordinary corporation created under federal statute which are merely incidents of authorized business — Necessary to examine circumstances of each case — Plaintiffs seeking review of private powers of F.C.C. which are incidents of authorized business of commercial lending — F.D.R.B. not “federal board, commission or other tribunal” as mere mediator without decision-making authority.*

*Agriculture — Federal Court, Trial Division lacking jurisdiction to try action against Farm Credit Corporation, Farm Debt Review Board as neither organization “federal board, commission or other tribunal” — Method of accessing F.D.R. Fund — Fund not directly accessible by farmers — F.C.C. granting concessions on same basis as commercial lenders — No intervention by government — Nature of F.D.R.B.’s powers*

T-1511-91

William Cairns, Patricia Cairns et Eagleton Dairies Ltd., Maximillian Englot, Gerald Blerot et Alfred Froese, Glen Hainsworth et Jocelyn Hainsworth, Jerry Kosheluk, Kenneth Botterill, Norman Jean Botterill, Delbert Leader, Charles E. Sutcliffe, Brian R. Wilson, Clarence A. Mennie, Norman Desrochers, Donald Monastyrski, Reginald Englot, Kenneth Cairns, Gary et Shirley Granger, Kenneth Pedde, Marcel Bouchard et Hart Haidn, en leur qualité personnelle et représentant les emprunteurs anciens, actuels et futurs de la Société du crédit agricole (*demandeurs*)

c.

La Société du crédit agricole, l’honorable William McKnight et le Bureau d’examen de l’endettement agricole (*défendeurs*)

*RÉPERTORIÉ: CAIRNS c. SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE (1<sup>re</sup> INST.)*

e

Section de première instance, juge Denault—Toronto, 16 octobre; Ottawa, 19 novembre 1991.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Requête en injonction interlocutoire empêchant la Société du crédit agricole (S.C.A.) de réaliser sa garantie jusqu’à ce qu’elle ait fourni des listes des règles, des règlements et des politiques 1) régissant ses rapports avec ses clients et 2) exposant en détail les modalités, les conditions et les critères dans le cadre desquels la S.C.A. peut obtenir de l’argent du Fonds d’examen de l’endettement agricole — La S.C.A. n’est pas un «office fédéral» au sens de l’art. 2g) de la Loi sur la Cour fédérale — La définition n’inclut pas les pouvoirs particuliers que peut exercer une société ordinaire créée en vertu d’une loi fédérale, qui ne sont que des éléments accessoires de son entreprise autorisée — Il importe d’examiner les circonstances de chaque affaire — Les demandeurs tentent de faire réviser les pouvoirs particuliers de la S.C.A. qui sont des éléments accessoires de son entreprise autorisée, soit l’octroi de prêts commerciaux — Le B.E.E.A. n’est pas un «office fédéral» car il ne s’agit que d’un simple médiateur, qui ne possède aucun pouvoir décisionnel.*

*Agriculture — La Section de première instance de la Cour fédérale n’a pas compétence pour entendre une action contre la Société du crédit agricole ou le Bureau d’examen de l’endettement agricole, car aucun de ces deux organismes n’est un «office fédéral» — Méthode d’accès au Fonds d’examen — Les agriculteurs n’ont pas accès directement au Fonds — La S.C.A. accorde des concessions sur le même pied que les pré-*

— *Latter merely mediating negotiations between F.C.C. and financially distressed clients.*

*Practice — Parties — Class action to force Farm Credit Corporation, Farm Debt Review Board to provide to borrowers in financial difficulty lists of rules, regulations and policies (1) governing dealings with clients and (2) detailing manner, conditions and criteria by which Farm Credit Corporation (F.C.C.) obtaining funds from Farm Debt Review Fund — Circumstances inappropriate for class action under R. 1711 — “Same interest” in proceeding in R. 1711 meaning same interest in outcome of judgment — As plaintiffs at different stages in dealing with F.C.C., varying interests in obtaining lists — Relief sought by class of plaintiffs must have practical impact on each member of class — Minister struck as defendant as no allegation against him relating to acts done in personal capacity.*

This was a motion for an interlocutory injunction to restrain the Farm Credit Corporation (F.C.C.) from realizing upon its security, acquiring lands by voluntary transfer, or disposing of lands that it holds until it has provided to all its borrowers in financial difficulty the lists sought in the main action. The main action was a class action to force the defendants to provide a list of the rules, regulations and policies which govern the F.C.C. in its dealings with its clients in financial difficulty, and a list outlining the rules, regulations and policies detailing the manner, conditions and criteria by which the F.C.C. may obtain funds from the Farm Debt Review Fund (F.D.R. Fund). The plaintiffs are Canadian farmers who borrowed money from the F.C.C., subsequently fell into arrears on their payments and were dissatisfied with the settlement options offered to them by the F.C.C. Although each plaintiff's situation is different, they are generally alleging that they were treated unfairly and dealt with in an inconsistent fashion by the F.C.C. during negotiations regarding their outstanding loans. The defendants moved to strike the statement of claim for failing to disclose a reasonable cause of action. They argued that the Court lacked jurisdiction to grant the relief sought. The issues were whether The Honourable William McKnight was a proper party; whether the action can properly form the subject-matter of a class action; and whether the Court had jurisdiction.

*Held*, the motion to strike should be allowed; the motion for an interlocutory injunction and the action should be dismissed.

A minister cannot be sued either in a representative or personal capacity unless the allegations against him relate to acts done in a personal capacity. As no claim was made against the

*teurs commerciaux — Pas d'intervention de l'État — Nature des pouvoirs du B.E.E.A. — Ce dernier ne sert que d'intermédiaire dans les négociations entre la S.C.A. et ses clients en difficulté financière.*

*a Pratique — Parties — Recours collectif pour contraindre la Société du crédit agricole et le Bureau d'examen de l'endettement agricole à fournir à des emprunteurs en difficulté financière des listes des règles, des règlements et des politiques 1) régissant les rapports avec leurs clients et 2) exposant en détail les modalités, les conditions et les critères dans le cadre desquels la Société du crédit agricole (S.C.A.) obtient de l'argent du Fonds d'examen de l'endettement agricole — Les circonstances ne permettent pas d'intenter un recours collectif aux termes de la Règle 1711 — Dans cette Règle, le «même intérêt» dans la procédure signifie le même intérêt dans l'issue du jugement — Comme les demandeurs se situent à des stades différents dans leurs rapports avec la S.C.A., leur intérêt à l'égard des listes diffère — La mesure de redressement que sollicite une catégorie de demandeurs doit avoir une incidence pratique sur chacun de ses membres — Le ministre a été rayé de la liste des défendeurs car aucune allégation n'a été portée contre lui au sujet d'actes commis en sa qualité personnelle.*

Il est question en l'espèce d'une requête en vue d'obtenir une injonction interlocutoire visant à empêcher la Société du crédit agricole (S.C.A.) de réaliser sa garantie, d'acquérir des terres par voie de transfert volontaire ou de disposer des terres qu'elle détient, et ce tant qu'elle n'a pas fourni à tous ses emprunteurs en difficulté financière les listes demandées dans l'action principale. Ladite action est un recours collectif destiné à contraindre les défendeurs à fournir une liste des règles, règlements et politiques régissant les rapports entre la S.C.A. et ses clients en difficulté financière, ainsi qu'une liste des règles, règlements et politiques exposant en détail les modalités, les conditions et les critères dans le cadre desquels la S.C.A. peut obtenir de l'argent du Fonds d'examen de l'endettement agricole (Fonds d'examen). Les demandeurs sont des agriculteurs canadiens qui ont emprunté de l'argent auprès de la S.C.A., qui ont ensuite accusé du retard dans leurs paiements et qui sont mécontents des modalités de règlement que leur offre cet organisme. La situation de chacun des demandeurs est différente, mais ceux-ci allèguent en général que la S.C.A. les a traités d'une manière injuste et inconséquente lors des négociations concernant leurs emprunts non remboursés. Les défendeurs ont demandé la radiation de la déclaration des demandeurs au motif que celle-ci ne révèle aucune cause raisonnable d'action, et ont fait valoir que la Cour n'a pas compétence pour accorder la mesure de redressement demandée. Les points en litige consistent à savoir si l'honorable William McKnight peut être partie à l'action, si l'action peut être poursuivie sous forme de recours collectif et si la Cour est compétente.

*Jugement*: la requête en radiation devrait être accueillie, et la requête en injonction interlocutoire et l'action devraient être rejetées.

Un ministre ne peut être poursuivi en sa qualité de représentant ou en sa qualité personnelle que si les allégations portées contre lui se rapportent à des actes qu'il a commis en sa qualité

Minister in his personal capacity, his name was struck as a defendant.

The circumstances were inappropriate for a class action within Rule 1711. Persons instituting a class action must have a common interest and a common grievance. The relief must be beneficial to all members of the class. Rule 1711 requires that the plaintiffs and those they seek to represent have the same interest in the proceedings. This has been interpreted as meaning the same interest in the outcome of the judgment. The plaintiffs are at varying stages in their dealings with the F.C.C. The individual members of the class have varying interests in obtaining the lists of rules, regulations and policies. The purpose of a class action is not to allow a group of plaintiffs to seek numerous forms of relief in an attempt to satisfy the varying needs of all of its members. In order to satisfy the requirement of having the same interest in the outcome of the judgment, the relief sought by a class of plaintiffs must have a practical impact on each of the members of the class.

While the F.C.C. exercises statutory powers and would appear to fall under Federal Court jurisdiction, the particular circumstances of a case had to be examined by the Court prior to making a determination. It has been held that the definition "federal board, commission or other tribunal" in *Federal Court Act*, paragraph 2(g) does not extend to those private powers exercisable by an ordinary corporation created by statute which are merely incidents of its legal personality or authorized business. Thus, both the C.B.C. and the Canada Council fall outside the definition. The plaintiffs misunderstood the method of accessing the F.D.R. Fund. To do so, the F.C.C. must be convinced either of the future viability of the farming operation or that a farmer is in need of assistance to preserve his equity while he phases out of farming operations. In either case, the F.C.C. must ensure that any concession granted is made on a sound commercial basis. The Fund is not directly accessible by the farmers. That determination is made in the course of its authorized business, that is, commercial lending. That being the case, the F.C.C. has none of the attributes of a federal board, commission or tribunal, since all commercial lenders are required to make the very same determinations. The government in no way controls the criteria to be used by the F.C.C. in determining who should benefit from specific compromise arrangements or concessions. In addition, the *Farm Credit Act* grants absolute discretion to the F.C.C. in developing its own standards in order to carry out its mandate. Nor was the F.D.R. a "federal board, commission or other tribunal". It has neither access to the F.D.R. Fund nor authority over decisions made by the F.C.C. Other than its authority to extend or terminate a stay of proceedings by creditors, the F.D.R.B. has no decision-making power whatsoever. The F.D.R.B. was merely called upon to mediate negotiations between the F.C.C. and its financially distressed clients. A Board which acts only as a mediator and which has no decision-making authority is not a "board, commission or other tribunal" within the Act.

personnelle. Le ministre n'étant pas visé en cette qualité, son nom a été rayé de la liste des défendeurs.

Les circonstances ne permettaient pas d'intenter un recours collectif au sens de la Règle 1711. Les personnes qui entament une telle action doivent avoir un intérêt et un grief communs. La mesure de redressement souhaitée doit être profitable à tous les membres de la catégorie. La Règle 1711 exige que les demandeurs et les personnes qu'ils cherchent à représenter aient le même intérêt dans les procédures, et l'on a considéré que cela veut dire le même intérêt dans l'issue du jugement. Les demandeurs se situent à des stades différents dans leurs rapports avec la S.C.A.. Chaque membre de la catégorie de demandeurs cherche à obtenir les listes de règles, de règlements et de politiques pour des raisons différentes. Un recours collectif n'a pas pour objet de permettre à un groupe de demandeurs de chercher à obtenir plusieurs formes de mesure de redressement dans un effort pour répondre aux besoins différents de tous les membres de ce groupe. Pour satisfaire à la condition d'avoir le même intérêt dans l'issue du jugement, la mesure de redressement que sollicite une catégorie de demandeurs doit avoir une incidence pratique sur chacun de ses membres.

Bien que la S.C.A. exerce des pouvoirs légaux et semble relever de la compétence de la Cour fédérale, cette dernière se doit d'examiner les circonstances particulières d'une affaire avant de se prononcer. Il a été jugé que la définition du terme «office fédéral», à l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, n'inclut pas les pouvoirs particuliers que peut exercer une société ordinaire créée en vertu d'une loi fédérale, qui ne sont que des éléments accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée. La Société Radio-Canada et le Conseil des arts du Canada ne tombent pas sous le coup de la définition. Les demandeurs ont mal compris la méthode utilisée pour accéder au Fonds d'examen. Pour ce faire, la S.C.A. doit être convaincue soit de la viabilité future de l'exploitation agricole, soit que l'agriculteur a besoin d'une aide pour protéger son avoir pendant qu'il abandonne progressivement l'agriculture. Dans l'un ou l'autre cas, la S.C.A. doit s'assurer que toute concession consentie est effectuée sur une base commerciale sensée. Les agriculteurs n'ont pas directement accès au Fonds d'examen. Cette décision est prise dans le cadre de son entreprise autorisée, c'est-à-dire l'octroi de prêts commerciaux. Puisqu'il en est ainsi, la S.C.A. ne possède aucune des caractéristiques d'un office fédéral, car il s'agit exactement des décisions que tous les prêteurs commerciaux sont tenus de prendre. L'État n'exerce aucun contrôle sur les critères que doit utiliser la S.C.A. pour déterminer qui doit bénéficier de concessions ou d'un compromis déterminés. En outre, la *Loi sur le crédit agricole* accorde à la S.C.A. une latitude absolue pour ce qui est d'établir ses propres normes afin d'exécuter son mandat. Le Bureau d'examen de l'endettement agricole (B.E.E.A.) n'est pas non plus un «office fédéral». Il n'a pas accès au Fonds d'examen ou n'exerce aucun contrôle sur les décisions que prend la S.C.A. À part le pouvoir de proroger une suspension d'instance obtenue par des créanciers ou d'y mettre fin, le B.E.E.A. ne jouit d'aucun pouvoir décisionnel. On n'a fait appel à lui que pour servir d'intermédiaire dans les négociations entre la S.C.A. et ses clients en difficulté financière. Un

office qui n'agit que comme médiateur et ne possède aucun pouvoir décisionnel n'est pas un «office» au sens de la Loi.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Department of Agriculture Act*, R.S.C., 1970, c. A-10, s. 5(2).  
*Farm Credit Act*, R.S.C., 1985, c. F-2, ss. 3(1), 11, 20, 25, 34, 40.  
*Farm Debt Review Act*, R.S.C., 1985, c. F-2.3 ss. 26, 29.  
*Farm Syndicates Credit Act*, R.S.C., 1985, c. F-5.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(g), 18.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 401, 419, 1711.  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, Schedule III, Part I.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1975), 11 O.R. (2d) 167; 65 D.L.R. (3d) 231; 29 C.C.C. (2d) 325 (C.A.); *Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326; (1979), 101 D.L.R. (3d) 484 (T.D.); *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289 (C.A.); *Toronto Independent Dance Enterprise v. Canada Council*, [1989] 3 F.C. 516; (1989), 60 D.L.R. (4th) 503; 38 Admin. L.R. 231; 30 F.T.R. 20 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*General Motors of Canada Ltd. v. Naken et al.*, [1983] 1 S.C.R. 72; (1983), 144 D.L.R. (3d) 385; 22 C.P.C. 138; 46 N.R. 139.

##### REFERRED TO:

*Air India Flight 182 Disaster Claimants v. Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130; 44 D.L.R. (4th) 317 (H.C.); *Bedford (Duke of) v. Ellis*, [1901] A.C. 1 (H.L.); *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 F.C. 361; (1981), 123 D.L.R. (3d) 434; 37 N.R. 91 (C.A.); *Copeland v. Mr. Justice McDonald*, [1978] 2 F.C. 815; (1978), 88 D.L.R. (3d) 724; 42 C.C.C. (2d) 334 (T.D.); *Hamilton (City of) v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61; (1972), 27 D.L.R. (3d) 385 (C.A.); *Concept Omega Corp. v. Logiciels KLM Ltée* (1987), 15 C.I.P.R. 312; 12 F.T.R. 291 (F.C.T.D.).

#### COUNSEL:

*Lawrence D. Ryder* for plaintiffs.  
*Debra McAllister and Jonathan Keene* for defendants.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), chap. F-7, art. 2g), 18.  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), chap. F-11, annexe III, partie I.  
*Loi sur le crédit agricole*, L.R.C. (1985), chap. F-2, art. 3(1), 11, 20, 25, 34, 40.  
*Loi sur le crédit aux groupements agricoles*, L.R.C. (1985), chap. F-5.  
*Loi sur le ministère de l'Agriculture*, S.R.C. (1970), chap. A-10, art. 5(2).  
*Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. (1985), chap. F-2.3 art. 26, 29.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règles 401, 419, 1711.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al. (No. 2)* (1975), 11 O.R. (2d) 167; 65 D.L.R. (3d) 231; 29 C.C.C. (2d) 325 (C.A.); *Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326; (1979), 101 D.L.R. (3d) 484 (1<sup>re</sup> inst.); *Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289 (C.A.); *Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516; (1989), 60 D.L.R. (4th) 503; 38 Admin. L.R. 231; 30 F.T.R. 20 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*General Motors of Canada Ltd. c. Naken et autres*, [1983] 1 R.C.S. 72; (1983), 144 D.L.R. (3d) 385; 22 C.P.C. 138; 46 N.R. 139.

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Air India Flight 182 Disaster Claimants v. Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130; 44 D.L.R. (4th) 317 (H.C.); *Bedford (Duke of) v. Ellis*, [1901] A.C. 1 (H.L.); *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 C.F. 361; (1981), 123 D.L.R. (3d) 434; 37 N.R. 91 (C.A.); *Copeland c. Monsieur le juge McDonald*, [1978] 2 C.F. 815; (1978), 88 D.L.R. (3d) 724; 42 C.C.C. (2d) 334 (1<sup>re</sup> inst.); *Hamilton (City of) v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61; (1972), 27 D.L.R. (3d) 385 (C.A.); *Concept Omega Corp. c. Logiciels KLM Ltée* (1987), 15 C.I.P.R. 312; 12 F.T.R. 291 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

#### AVOCATS:

*Lawrence D. Ryder* pour les demandeurs.  
*Debra McAllister et Jonathan Keene* pour les défendeurs.

## SOLICITORS:

Ryder & Planz, Port Elgin, Ontario, for plaintiffs.  
Deputy Attorney General of Canada for defendants.

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

DENAULT J.:

The Facts:

The plaintiffs in this action are Canadian farmers who borrowed money from the Farm Credit Corporation (hereinafter "F.C.C."), subsequently fell into arrears on their payments, and were dissatisfied with the settlement options offered to them by the F.C.C. Although each plaintiff's fact situation is different, they are generally alleging that they were treated unfairly and dealt with in an inconsistent fashion by the F.C.C. during negotiations regarding their outstanding loans. They claim that during the course of these negotiations, F.C.C. representatives led them to believe that the only option available to such financially distressed farmers, other than a buy out, was the voluntary transfer of the title to their mortgaged farm lands, with a lease back of the same, in satisfaction of their debt.

The Action:

The plaintiffs have instituted a class action against the F.C.C., the Farm Debt Review Board (hereinafter "F.D.R.B.") and the Honourable William McKnight in an effort to force the F.C.C. and the F.D.R.B. to promulgate and provide to F.C.C.'s financially distressed clients, a list of the rules, regulations, and policies which govern the F.C.C. in its dealings with its clients in financial difficulty, as well as a second list outlining the rules, regulations and policies detailing the manner, conditions and criteria by which the F.C.C. may obtain funds from the Farm Debt Review Fund (hereinafter "F.D.R. Fund"). They are also seeking a number of injunctive and declaratory forms of relief which relate to these lists.

## PROCUREURS:

Ryder & Planz, Port Elgin (Ontario), pour les demandeurs.  
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 DENAULT:

Les faits:

Les demandeurs en l'espèce sont des agriculteurs canadiens qui ont emprunté de l'argent auprès de la Société du crédit agricole (ci-après appelée la «S.C.A.»), ont accusé par la suite du retard dans leurs paiements et ont été mécontents des modalités de règlement que leur offrait cet organisme. La situation de chacun de ces demandeurs est différente, mais ils allèguent en général que la S.C.A. les a traités d'une manière injuste et inconséquente lors des négociations concernant leurs emprunts non remboursés. Ils soutiennent qu'au cours de ces négociations, des représentants de la S.C.A. les ont amenés à croire que l'unique option, à part le rachat, qui s'offrait à eux était le transfert volontaire du titre de propriété de leurs terres agricoles hypothéquées, suivi d'une cession-bail desdites terres, en règlement de leur dette.

L'action:

Les demandeurs ont institué un recours collectif contre la S.C.A., le Bureau d'examen de l'endettement agricole (ci-après appelé le «B.E.E.A.») et l'honorable William McKnight dans un effort pour contraindre la S.C.A. et le B.E.E.A. à promulguer et à fournir aux clients en difficulté financière de la S.C.A. une liste des règles, règlements et politiques régissant les rapports entre la S.C.A. et ses clients en difficulté financière, ainsi qu'une seconde liste des règles, règlements et politiques exposant en détail les modalités, les conditions et les critères dans le cadre desquels la S.C.A. peut obtenir de l'argent du Fonds d'examen de l'endettement agricole (ci-après appelé le «Fonds d'examen»). Ils cherchent aussi à obtenir un certain nombre de formes de réparation par voie d'injonction et de déclaration qui se rapportent à ces listes.

The Motions:

By way of motion before this Court, the plaintiffs are seeking an interlocutory injunction against the defendant F.C.C. More specifically, the plaintiffs are requesting an order restraining the F.C.C. from auctioning, selling or realizing upon its security, acquiring lands by voluntary transfer, or disposing of lands that it presently holds, until it has promulgated and provided to all its borrowers in financial difficulty, essentially the same lists sought in the principle action against the defendants.

The defendants have presented a motion to strike the plaintiffs' statement of claim in its entirety on the grounds that it discloses no reasonable cause of action. They submit that this Court lacks jurisdiction to grant the relief sought by the plaintiffs in their action against the defendants. They further seek to have the Honourable William McKnight struck as a party to this action.

I will deal with these two motions concurrently as the same principles of law are at issue. Before proceeding to a discussion involving this Court's jurisdiction to entertain these matters, I wish to comment on some preliminary considerations involving form.

Matters relating to Form:The Minister of Agriculture:

The plaintiffs have named the Honourable William McKnight as a defendant in this action. A Minister of the Crown cannot be sued in his representative capacity, nor can he be sued in his personal capacity unless the allegations against him relate to acts done in his personal capacity (*Air India Flight 182 Disaster Claimants v. Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130 (H.C.)). As the plaintiffs have made no claims against the Minister relating to actions done in his personal capacity, the Honourable William McKnight must be struck as a party to the action.

Les requêtes:

Par la voie d'une requête déposée devant la présente Cour, les demandeurs tentent d'obtenir une injonction interlocutoire contre la S.C.A., défendresse en l'espèce. Ils demandent, plus précisément, que l'on rende une ordonnance pour interdire à la S.C.A. de vendre des terres aux enchères ou autrement ou de réaliser sa garantie, d'acquérir des terres par voie de transfert volontaire ou de disposer de terres qu'elle détient actuellement, et ce jusqu'à ce qu'elle ait promulgué et fourni à tous ces emprunteurs en difficulté financière essentiellement les mêmes listes qu'ils tentent d'obtenir dans l'action principale contre les défendeurs.

Les défendeurs ont présenté une requête en vue d'obtenir la radiation de la déclaration intégrale des demandeurs, au motif que celle-ci ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Ils font valoir que la présente Cour n'est pas habilitée à accorder la réparation que cherchent à obtenir les demandeurs et ils tentent de plus d'obtenir que l'honorable William McKnight soit rayé de la liste des parties à l'action.

Je vais analyser ces deux requêtes en même temps, car les mêmes principes de droit sont en jeu. Avant d'analyser si la Cour a compétence pour connaître de ces questions, j'aimerais faire quelques observations sur des questions de forme préliminaires.

g Questions de forme:Le ministre de l'Agriculture:

Les demandeurs ont désigné l'honorable William McKnight comme défendeur dans cette action. Un ministre de la Couronne ne peut être poursuivi en sa qualité de représentant, pas plus qu'en sa qualité personnelle, à moins que les allégations portées contre lui se rapportent à des gestes qu'il aurait posés en sa qualité personnelle (*Air India Flight 182 Disaster Claimants v. Air India* (1987), 62 O.R. (2d) 130 (H.C.)). Les demandeurs n'ayant rien allégué contre le ministre au sujet de gestes qu'il aurait posés en sa qualité personnelle, l'honorable William McKnight doit être rayé de la liste des parties à l'action.

## Requirements for a Class Action:

Can the plaintiffs' action, as it is framed, properly form the subject-matter of a class action within the meaning of Rule 1711 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663]? Paragraph (1) of Rule 1711 reads as follows:

*Rule 1711.*(1) Where numerous persons have the same interest in any proceeding, the proceeding may be begun, and, unless the Court otherwise orders, continued, by or against any one or more of them as representing all or as representing all except one or more of them.

The plaintiffs' statement of claim describes the proposed class of plaintiffs to this action as including all "farmers, borrowers from the F.C.C. who have been, are or may be in financial difficulty".

For a matter to be appropriate for the institution of a class action, the persons in the class must have a common interest and a common grievance. Furthermore, the relief sought must in its nature be beneficial to all members of the class, or as it has sometimes been described, "if the plaintiffs win, all win" (*Bedford (Duke of) v. Ellis*, [1901] A.C. 1 (H.L.); *General Motors of Canada Ltd. v. Naken et al.*, [1983] 1 S.C.R. 72; *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 F.C. 361 (C.A.); *Copeland v. Mr. Justice McDonald*, [1978] 2 F.C. 815 (T.D.)).

Rule 1711 requires that the plaintiffs and those they seek to represent have the "same interest" in the proceedings. In the case of *General Motors of Canada Ltd. v. Naken et al.*, [1983] 1 S.C.R. 72, the Supreme Court of Canada interpreted this term to mean that the plaintiffs must all have the same interest in the outcome of the judgment.

In the present case, the plaintiffs are currently at greatly varying stages in their dealings with the F.C.C. Several plaintiffs have voluntarily transferred their farms to the F.C.C. and are operating under a lease-back arrangement; whereas others are still attempting to negotiate a settlement agreement. While some plaintiffs have seen their farm lands sold to a third party, others face the execution of a final provincial court order for the judicial sale of their property. As a result, the individual members of the

## Conditions d'un recours collectif:

L'action des demandeurs, dans la forme où elle est structurée, peut-elle constituer l'objet d'un recours collectif au sens du paragraphe 1711(1) des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]? Le texte dudit paragraphe est le suivant:

*Règle 1711.*(1) Lorsque plusieurs personnes ont le même intérêt dans une procédure, la procédure peut être engagée et, sauf ordre contraire de la Cour, être poursuivie par ou contre l'une ou plusieurs d'entre elles en tant que représentant toutes ces personnes ou en tant que les représentant toutes à l'exception d'une d'entre elles ou plus.

Selon la déclaration des demandeurs, la catégorie proposée de demandeurs dans la présente action comprend tous [TRADUCTION] «les agriculteurs, les emprunteurs de la S.C.A. qui ont été, sont ou peuvent être en difficulté financière».

Pour qu'une question puisse faire l'objet d'un recours collectif, les personnes de la catégorie doivent avoir un intérêt et un grief communs. Par ailleurs, la réparation souhaitée doit, de par sa nature, être avantageuse pour tous les membres de la catégorie; comme on le dit parfois, [TRADUCTION] «si les demandeurs gagnent, tous gagnent» (*Bedford (Duke of) v. Ellis*, [1901] A.C. 1 (H.L.); *General Motors of Canada Ltd. c. Naken et autres*, [1983] 1 R.C.S. 72; *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1982] 1 C.F. 361 (C.A.); *Copeland c. Monsieur le juge McDonald*, [1978] 2 C.F. 815 (1<sup>re</sup> inst.)).

La Règle 1711 exige que les demandeurs et ceux qu'ils visent à représenter aient le «même intérêt» dans les procédures. Dans l'arrêt *General Motors of Canada Ltd. c. Naken et autres*, [1983] 1 R.C.S. 72, la Cour suprême du Canada a jugé que cela veut dire que les demandeurs doivent tous avoir le même intérêt dans l'issue du jugement.

Dans la présente espèce, les demandeurs se situent à l'heure actuelle à des stades très différents dans leurs rapports avec la S.C.A. Plusieurs d'entre eux ont transféré de leur plein gré à la S.C.A. leurs entreprises agricoles, qu'ils exploitent dans le cadre d'une entente de cession-bail, tandis que d'autres tentent toujours de négocier une entente de règlement. Dans certains cas, l'exploitation agricole a été vendue à une tierce partie, tandis que dans d'autres, les agriculteurs font face à l'exécution d'une ordonnance défini-

class have varying interests in obtaining the lists of rules, regulations and policies described in the statement of claim.

Many of the plaintiffs are certainly hoping to find, in these lists, an undivulged option which would allow them to keep their land. However, those who face final provincial court orders or whose lands have already been sold can receive no “practical” benefit from the distribution of these lists. This may explain why the plaintiffs are also seeking additional forms of relief such as “an order declaring voidable all transfers of land to the F.C.C. from farmers, by way of transfer or legal action, prior to the production of the [lists]” and “an order to prohibit the F.C.C. from selling any land which it now holds and which was obtained . . . by way of legal action or transfer until 60 days after [the distribution of the lists]”. Unfortunately, the purpose of a class action is not to allow a group of plaintiffs to seek numerous forms of relief in an attempt to satisfy the varying needs of all of its members. It is the opinion of this Court that, in order to satisfy the requirement of having “the same interest in the outcome of the judgment”, the relief sought by a class of plaintiffs must, at the very least, have a practical impact on each of the members of the class.

For the above reasons, the plaintiffs cannot be permitted to pursue their action as it is currently framed since it does not properly form the subject-matter of a class action within the meaning of Rule 1711.

Since this action may not proceed as a class action, any reference to the “plaintiffs’ motion” shall be directed at the motion presented solely by William Cairns, Patricia Cairns and Eagleton Dairies Limited (as it was in fact constructed).

tive d’une cour provinciale concernant la vente judiciaire de leur bien. C’est donc dire que chaque membre de la catégorie est intéressé à obtenir les listes de règles, de règlements et de politiques qui sont décrites dans la déclaration pour des raisons qui varient.

Un grand nombre des demandeurs espèrent sûrement trouver dans ces listes une option non divulguée qui leur permettrait de garder leurs terres. Cependant, les agriculteurs qui font face à une ordonnance définitive d’une cour provinciale, ou dont les terres ont déjà été vendues, ne peuvent tirer aucun avantage «pratique» de la diffusion de ces listes. Cela explique peut-être pourquoi les demandeurs tentent aussi d’obtenir des formes de réparation supplémentaires, comme [TRADUCTION] «une ordonnance déclarant annulables tous les transferts de terres des agriculteurs à la S.C.A., par la voie d’un transfert ou d’une action en justice, avant la production [des listes]» et [TRADUCTION] «une ordonnance interdisant à la S.C.A. de vendre les terres qu’elle détient actuellement et qui ont été obtenues . . . par la voie d’une action en justice ou d’un transfert jusqu’à 60 jours après [la diffusion des listes]». Malheureusement, un recours collectif n’a pas pour objet de permettre à un groupe de demandeurs de chercher à obtenir plusieurs formes de réparation en tentant de répondre aux besoins différents de tous les membres du groupe. La Cour est d’avis que, pour satisfaire à la condition d’avoir le même intérêt dans l’issue du jugement, la mesure de réparation que demande une catégorie de demandeurs doit avoir, à tout le moins, une incidence pratique sur chacun de ses membres.

Pour les motifs qui précèdent, on ne peut permettre aux demandeurs de poursuivre leur action dans la forme où elle est structurée actuellement, car elle ne constitue pas l’objet d’un recours collectif au sens de la Règle 1711.

Comme la présente action ne peut être poursuivie sous forme de recours collectif, toute référence à la «requête des demandeurs» concernera la requête présentée uniquement par William Cairns, Patricia Cairns et Eagleton Dairies Limited (c’est en fait ainsi qu’elle a été interprétée).



Jurisdiction:

One of the issues to be determined in this matter is whether this Court has the jurisdiction to entertain the plaintiffs' motion for injunction and the principal action against the defendants.

Section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] confers on this Court an exclusive review jurisdiction over federal boards, commissions or other tribunals by the prerogative and extraordinary remedies outlined in the section. Section 18 reads as follows:

18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

The expression "federal board, commission or other tribunal" is defined in paragraph 2(g) of the *Federal Court Act* as follows:

2. In this Act,

"federal board, commission or other tribunal" means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

Therefore, this Court must determine whether the F.C.C. and the F.D.R.B. are "federal board[s], commission[s] or other tribunal[s]" upon which this Court, in these circumstances, has jurisdiction.

The F.C.C. is a corporation which was established pursuant to subsection 3(1) of the *Farm Credit Act*, R.S.C., 1985, c. F-2. The F.C.C. is also an agent of the Crown and is listed in Part I of Schedule III to the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11,

Compétence:

L'un des points qu'il faut trancher dans cette affaire est celui de savoir si la Cour a compétence pour connaître de la requête en injonction des demandeurs ainsi que de l'action principale contre les défendeurs.

La *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), chap. F-7], à l'article 18, confère à la présente Cour, de par les recours extraordinaires qui sont indiqués dans cette disposition, une compétence exclusive en matière de révision sur les offices fédéraux. L'article 18 est rédigé comme suit:

18. La Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

L'expression «office fédéral» est définie à l'alinéa 2(g) de la *Loi sur la Cour fédérale*:

2.

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme ou personne ou groupe de personnes, ayant exercé ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

La Cour doit donc déterminer si la S.C.A. et le B.E.E.A. sont des «offices fédéraux» sur lesquels la Cour, dans les circonstances de la présente espèce, a compétence.

La S.C.A. est une société qui a été constituée en vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur le crédit agricole*, L.R.C. (1985), chap. F-2. La S.C.A. est aussi mandataire de la Couronne et est inscrite à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances*

which lists parent Crown corporations which are wholly owned by the federal Crown.

The F.C.C. makes, administers and supervises farm loans under the *Farm Credit Act* and the *Farm Syndicates Credit Act*, R.S.C., 1985, c. F-5. F.C.C.'s role is to provide mortgage credit and complementary financial services to Canadian farmers on a break-even basis. F.C.C. loan products, interest rates and risk parameters are developed on a national basis. However, since it is felt that the regional offices are better suited to take into account local conditions, the strength of the market for the farm product, as well as the impact of provincial legislation on lending operations, loan decisions and debt settlements are normally made at the local level.

In order to advance a loan, the F.C.C. must be satisfied that a farmer has significant potential for commercial viability (*Farm Credit Act*, section 25). If the F.C.C. declines a loan or approves a lesser amount than that which was applied for, a farmer may have his loan application reviewed by an appeal board established pursuant to F.C.C. by-laws. Recommendations made by the appeal board are not binding on the F.C.C.

F.C.C. accounts which are in arrears are also dealt with at the local level. The F.C.C. has the power to enter into compositions or arrangements, grant extensions of time, substitute security and renegotiate mortgages or other agreements (*Farm Credit Act*, section 11). If negotiations between the F.C.C. and the borrower to deal with arrears are unsuccessful, the assistance of the F.D.R.B. may be sought.

The *Farm Debt Review Act*, R.S.C., 1985, c. F-2.3 establishes an F.D.R.B. for each province or region of Canada. The *Farm Debt Review Act* allows both "farmers in financial difficulty" and "insolvent farmers" to apply to the F.D.R.B. for a review of their financial affairs or for assistance in facilitating arrangements with their creditors. Insolvent farmers may apply to the F.D.R.B. for a stay of any proceed-

*publiques*, L.R.C. (1985), chap. F-11, où sont énumérées les sociétés d'État mères qui sont la propriété exclusive de la Couronne fédérale.

La S.C.A. consent, administre et supervise des prêts agricoles en vertu de la *Loi sur le crédit agricole* et de la *Loi sur le crédit aux groupements agricoles*, L.R.C. (1985), chap. F-5. Son rôle consiste à fournir aux agriculteurs du Canada, sur une base de rentabilité, des services de crédit hypothécaire et des services financiers complémentaires. Les types de prêt, les taux d'intérêt et les paramètres de risque de la S.C.A. sont établis à l'échelle nationale. Cependant, comme l'on considère que les bureaux régionaux sont mieux placés pour tenir compte des conditions locales, de la force du marché auquel sont destinés les produits agricoles et des répercussions de la législation provinciale sur les opérations de crédit, les décisions concernant les prêts et les règlements de dette se prennent habituellement au niveau local.

Avant de consentir un prêt, la S.C.A. doit être convaincue que la viabilité commerciale potentielle de l'agriculteur est importante (article 25 de la *Loi sur le crédit agricole*). Lorsque la S.C.A. refuse un prêt ou autorise un montant moindre que celui qui a été demandé, l'agriculteur peut faire réviser sa demande de crédit par un comité d'appel constitué en vertu des règlements de la S.C.A. Cette dernière n'est pas liée par les recommandations que formule le comité d'appel.

C'est également à l'échelon local que l'on s'occupe des comptes de la S.C.A. qui ont de l'arriéré. La S.C.A. est habilitée à conclure des concordats ou des arrangements, à accorder des attermoiements, à accepter des garanties de remplacement et à renégocier des hypothèques ou d'autres ententes (article 11 de la *Loi sur le crédit agricole*). Si les négociations entre la S.C.A. et l'emprunteur s'avèrent infructueuses, il est possible de recourir à l'aide du B.E.E.A.

La *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. (1985), chap. F-2.3, établit un Bureau d'examen de l'endettement agricole (B.E.E.A.) pour chaque province ou région du Canada. Cette Loi permet aux «agriculteurs en difficulté financière» et aux «agriculteurs insolubles» de demander au B.E.E.A. d'examiner leur situation financière ou de les aider à faciliter les arrangements qu'ils peuvent prendre avec

ings by their creditors. However, apart from this limited power, the F.D.R.B. has no decision-making or enforcement authority.

Privy Council Minute P.C. 1986-1/2914, issued on December 18, 1986, on the recommendation of the Minister of Agriculture and the Treasury Board pursuant to subsection 5(2) of the *Department of Agriculture Act*, R.S.C. 1970, c. A-10, established what has come to be known as the F.D.R. Fund. The Privy Council Minute (and its subsequent amended versions) provides that concessions granted to eligible farmers in financial difficulty, through the F.D.R.B. negotiation process, will be reimbursed to the F.C.C. by Agriculture Canada. Schedules A and B to the Privy Council Minute set out the terms, conditions and principles governing the F.C.C.'s participation in this reimbursement arrangement, as well as the types of assistance that the F.C.C. may provide. Specifically, the F.C.C. is authorized to provide the following forms of assistance to its eligible farm clients:

- a) postponement of payments to the end of the mortgage contract;
- b) refinancing with other F.C.C. loans i.e. regular loans, shared-risk mortgages and C.B.L. loans;
- c) reamortization of loans (including arrears);
- d) loans for debt consolidation;
- e) leases of up to five years;
- f) debt set asides, defined as stopping future interest accrual on a portion of debt for a period of time;
- g) forgiving interest in arrears;
- h) sale-back of building sites to exiting farmers;
- i) stopping the accrual of interest to allow for a reasonable period of time to sell assets for exiting farmers; and
- j) other methods resulting from Farm Debt Review Board hearings.

As I understand it, this list of options is among the information which the plaintiffs wish to have distributed to all of the F.C.C.'s financially distressed farm clients. Unfortunately, the plaintiffs appear to have misunderstood the method used to access this Fund.

leurs créanciers. Les agriculteurs insolubles peuvent demander au B.E.E.A. la suspension de tout recours que leurs créanciers peuvent engager contre eux. Cependant, en dehors de ce pouvoir restreint, le B.E.E.A. n'a aucun pouvoir de décision ou d'exécution.

La décision du Conseil privé C.P. 1986-1/2914, qui a été émise le 18 décembre 1986 à la recommandation du ministre de l'Agriculture et du Conseil du Trésor aux termes du paragraphe 5(2) de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture*, S.R.C. 1970, chap. A-10, a établi ce que l'on appelle aujourd'hui le Fonds d'examen de l'endettement agricole. Cette décision (ainsi que les versions modifiées suivantes) prescrit qu'Agriculture Canada remboursera à la S.C.A. les concessions financières qu'elle consent, par l'entremise du processus de négociation du B.E.E.A., aux agriculteurs admissibles qui sont en difficulté financière. Les annexes A et B qui accompagnent la décision du Conseil privé énoncent les conditions et les principes qui régissent la participation de la S.C.A. à ce système de remboursement, de même que les types d'aide que la S.C.A. peut fournir. Plus particulièrement, la S.C.A. est autorisée à fournir aux agriculteurs admissibles les formes d'aide suivantes:

- a) le report des paiements à la fin du contrat hypothécaire;
- b) le refinancement au moyen d'autres prêts de la S.C.A., p. ex.: prêts ordinaires, prêts à risques partagés ou prêts basés sur les prix des denrées;
- c) le réamortissement du prêt (y compris les arrérages);
- d) l'octroi de prêts de consolidation de dettes;
- e) l'octroi de baux pouvant atteindre cinq ans;
- f) le détachement de dettes—cette mesure consisterait à arrêter l'accumulation des futures intérêts sur une partie de la dette pendant une période de temps;
- g) l'annulation des arrérages d'intérêt;
- h) la revente de terrains à bâtir aux agriculteurs en phase de départ;
- i) l'arrêt de l'accumulation des intérêts afin d'allouer une période de temps raisonnable aux agriculteurs en phase de départ pour qu'ils puissent vendre leurs éléments d'actif; et
- j) autres méthodes suscitées par les audiences des Bureaux d'examen de l'endettement agricole.

Si j'ai bien compris, cette liste d'options fait partie des renseignements que les demandeurs désireraient voir distribuer à tous les agriculteurs en difficulté financière qui sont clients de la S.C.A. Malheureusement, ils semblent avoir mal saisi la méthode utilisée

In order to do so, the F.C.C. must be convinced either of the future viability of the farming operation or that a farmer is in need of assistance in order to preserve his equity while he phases out of farming operations. In either case, the F.C.C. must ensure that any concession granted, through the F.D.R.B. process, is made on a sound commercial basis. The F.D.R. Fund is not directly accessible by the farmers themselves and the determination of a farmer/borrower's eligibility for a particular concession is to be made by the F.C.C.

Under section 18 of the *Federal Court Act*, Parliament granted exclusive jurisdiction on the Trial Division of the Federal Court to provide the type of injunctive and declaratory relief sought by the plaintiffs. However, in order to obtain relief under section 18, the defendants against whom such relief is sought must come within the definition of a "federal board, commission or other tribunal" set out in paragraph 2(g) of the *Federal Court Act* (*Hamilton (City of) v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61 (C.A.)). Although in principle, both the F.C.C. and the F.D.R.B. are bodies which exercise jurisdiction or powers conferred by an Act of Parliament and, therefore, appear to fall under the Federal Court's jurisdiction, the Court must examine the particular circumstances of a case before making such a determination.

In the case of *Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al.* (No. 2) (1975), 11 O.R. (2d) 167 (C.A.), MacKinnon J.A., writing for a unanimous Ontario Court of Appeal, held that the Canadian Broadcasting Corporation, a body which exercises powers conferred by an Act of Parliament, is not a "federal board, commission or other tribunal", within the meaning of paragraph 2(g) of the *Federal Court Act*, when it is carrying on the business of broadcasting. The Court established that a corporate entity carrying on its business purpose and having, in such circumstances, none of the attributes of a federal board, commission or tribunal, does not fall within the definition set out in paragraph 2(g).

pour accéder au Fonds d'examen. Pour ce faire, la S.C.A. doit être convaincue soit de la viabilité future de l'exploitation agricole, soit que l'agriculteur a besoin d'une aide pour protéger son avoir pendant qu'il abandonne progressivement l'agriculture. Dans l'un ou l'autre cas, la S.C.A. doit s'assurer que toute concession consentie, dans le cadre du processus d'examen de l'endettement agricole, est effectuée sur une base commerciale sensée. Les agriculteurs eux-mêmes n'ont pas directement accès au Fonds d'examen, et c'est la S.C.A. qui doit déterminer si un agriculteur ou un emprunteur est admissible à une concession particulière.

En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, le Parlement a conféré à la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir exclusif d'accorder le type de redressement par voie d'injonction et de déclaration que cherchent à obtenir les demandeurs. Cependant, pour obtenir réparation aux termes de l'article 18, les défendeurs contre lesquels la réparation est demandée doivent être visés par la définition d'un «office fédéral» qui est donnée à l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale* (*Hamilton (City of) v. Hamilton Harbour Commissioners*, [1972] 3 O.R. 61 (C.A.)). Bien que la S.C.A. et le B.E.E.A. soient en principe des organismes qui exercent une compétence ou des pouvoirs que leur confère une loi du Parlement et qui semblent donc relever de la compétence de la Cour fédérale, cette dernière doit examiner les circonstances particulières de l'affaire avant de trancher une telle question.

Dans l'affaire *Canada Metal Co. Ltd. et al. v. Canadian Broadcasting Corp. et al.* (No. 2) (1975), 11 O.R. (2d) 167 (C.A.), le juge d'appel MacKinnon, s'exprimant au nom des membres unanimes de la Cour d'appel de l'Ontario, a déclaré que la Canadian Broadcasting Corporation (Société Radio-Canada), un organisme qui exerce des pouvoirs que lui confère une loi du Parlement, n'est pas un «office fédéral», au sens de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, lorsqu'elle a pour entreprise de diffuser des émissions. La Cour a établi qu'une personne morale qui exploite son entreprise et qui, dans les circonstances, ne présente aucune des caractéristiques d'un office fédéral, ne tombe pas sous le coup de la définition indiquée à l'alinéa 2g).

In *Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326 (T.D.), Thurlow A.C.J. (as he then was) examined the Federal Court's jurisdiction in light of an application for a declaration against the C.B.C. In that decision, Mr. Justice Thurlow held that the expression contained in paragraph 2(g) does not include the private powers exercisable by an ordinary corporation created under a federal statute which are merely incidents of its legal personality or its authorized business.

This interpretation was later applied by the Federal Court of Appeal in *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127 (C.A.) and by Rouleau J. in *Toronto Independent Dance Enterprise v. Canada Council*, [1989] 3 F.C. 516 (T.D.). In the latter case, Rouleau J. was called upon to consider whether the Canada Council, as a public body created by an Act of Parliament and distributing government funds, should be subject to a duty of fairness to the potential recipients of these funds. In arriving at the conclusion that the Federal Court did not have jurisdiction as the Canada Council was not a "board, commission or other tribunal" within the meaning of paragraph 2(g) of the *Federal Court Act*, my brother Rouleau (at page 525) considered factors such as the absence of government control over the Council's allocation of funds and the absolute discretion granted to the Council in developing its own standards and procedures in order to carry out its mandate. He also added that "Creation by government and distribution of public funds is not by itself determinative".

Decisions regarding the most commercially sound compromise arrangement to be reached with a client or the most appropriate remedy to be exercised against a borrower whose loan payments are in arrears are made by the F.C.C. in the course of its authorized business, that is, commercial lending. In such circumstances, the F.C.C. has none of the attributes of a "federal board, commission or tribunal", as all commercial lenders are required to make precisely these determinations. The government in no way controls the criteria to be used by the F.C.C. in deter-

Dans l'affaire *Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326 (1<sup>re</sup> inst.), le juge en chef adjoint Thurlow (tel était alors son titre) s'est penché sur la question de la compétence de la Cour fédérale dans le contexte d'une demande de jugement déclaratoire contre la Société Radio-Canada. Le juge Thurlow a déclaré que l'expression qui figure à l'alinéa 2g) n'inclut pas les pouvoirs particuliers que peut exercer une société ordinaire créée en vertu d'une loi fédérale, qui ne sont que des éléments accessoires de sa personnalité juridique ou de son entreprise autorisée.

Il s'agit d'une interprétation qu'ont plus tard appliquée la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127 (C.A.), ainsi que le juge Rouleau, dans *Toronto Independent Dance Enterprise c. Conseil des arts du Canada*, [1989] 3 C.F. 516 (1<sup>re</sup> inst.). Dans cette dernière affaire, il était demandé au juge Rouleau de déterminer si le Conseil des arts du Canada, un organisme public qui avait été créé par une loi du Parlement et qui distribuait des fonds publics, devait être soumis à une obligation imposée par l'équité envers les bénéficiaires éventuels de ces fonds. En concluant que la Cour fédérale n'avait pas compétence en la matière parce que le Conseil n'était pas un «office fédéral» au sens de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, mon confrère Rouleau (à la page 525) a pris en compte divers facteurs, tels que l'absence de contrôle de la part de l'État sur l'attribution des fonds du Conseil et la latitude absolue accordée à ce dernier pour ce qui était d'établir ses propres normes et procédures en vue d'exécuter son mandat. Le juge a aussi ajouté que [TRADUCTION] «Le fait qu'il a été créé par le gouvernement et qu'il distribue des fonds publics n'est pas en soi déterminant».

Les décisions de la S.C.A. au sujet du compromis le plus sensé sur le plan commercial auquel en arriver avec un client ou du recours le plus approprié à exercer contre un emprunteur qui est en retard dans ses paiements sont prises dans le cadre de son entreprise autorisée, c'est-à-dire l'octroi de prêts commerciaux. Dans ces circonstances, la S.C.A. ne possède aucune des caractéristiques d'un «office fédéral», car il s'agit exactement des décisions que tous les prêteurs commerciaux sont tenus de prendre. L'État n'exerce absolument aucun contrôle sur les critères qu'utilise

mining who should benefit from specific compromise arrangements or concessions. In addition, the *Farm Credit Act* grants absolute discretion to the F.C.C. in developing its own standards in order to carry out its mandate (see specifically sections 11, 20, 25, 34 and 40).

The plaintiffs are asking this Court to review the private powers of the F.C.C. which are incidents of its authorized business of commercial lending. Following the *Wilcox* decision, this Court does not have jurisdiction to entertain either the plaintiffs' present motion or its principal action against the defendants since, in these circumstances, the F.C.C. does not fall within the definition of a "federal board, commission or other tribunal" contained in paragraph 2(g) of the *Federal Court Act*.

With respect to the F.D.R.B., the circumstances surrounding its involvement in these matters also make it impossible to characterize this organization as a "federal board, commission or other tribunal" falling within the scope of paragraph 2(g). The F.D.R.B. has no access to or control over the F.D.R. Fund. It exercises no authority over decisions made by the F.C.C. In fact, other than its authority to extend or terminate a stay of proceedings by creditors pursuant to sections 26 and 29 of the F.D.R. Act (which is not at issue here), the F.D.R.B. has no decision-making power whatsoever. With regards to its involvement with the plaintiffs in this case, the F.D.R.B. was only called upon to mediate negotiations between the F.C.C. and its financially distressed farm clients. In my opinion, a board, which acts only as a mediator and which has no decision-making authority, is not a "board, commission or other tribunal" within the meaning of the *Federal Court Act*. Accordingly, this Court also lacks jurisdiction to entertain an application for relief against the F.D.R.B.

#### Conclusion:

Although Rule 401 was intended to deal with questions involving the Court's jurisdiction and Rule 419(1)(a) was meant to deal with whether there exists a reasonable cause of action assuming that the matter falls within the Court's jurisdiction, a failure to set forth the correct Rule does not defeat the substance

la S.C.A. pour déterminer qui doit bénéficier de concessions ou d'un compromis déterminés. En outre, la *Loi sur le crédit agricole* accorde à la S.C.A. une latitude absolue pour ce qui est d'établir ses propres normes dans le but d'exécuter son mandat (voir les articles 11, 20, 25, 34 et 40).

Les demandeurs demandent à la Cour d'examiner les pouvoirs particuliers de la S.C.A. qui constituent des éléments accessoires de son entreprise autorisée que sont les prêts commerciaux. D'après la décision *Wilcox*, la Cour n'a pas compétence pour connaître de la présente requête des demandeurs ou de leur action principale contre les défendeurs car, dans les circonstances de l'espèce, la S.C.A. n'entre pas dans la définition d'un «office fédéral», qui figure à l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

En ce qui concerne le B.E.E.A., les circonstances qui entourent le rôle qu'il joue dans les questions qui sont analysées ici font aussi qu'il est impossible de considérer que cet organisme est un «office fédéral» tombant sous le coup de l'alinéa 2g). Le B.E.E.A. n'a pas accès au Fonds d'examen ou n'exerce aucun contrôle sur ce dernier. Il n'a aucun pouvoir sur les décisions que prend la S.C.A. En fait, à part le pouvoir de proroger une suspension d'instance obtenue par des créanciers, ou d'y mettre fin, en vertu des articles 26 et 29 de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* (qui n'est pas en cause en l'espèce), le B.E.E.A. ne jouit d'aucun pouvoir décisionnel. En ce qui a trait au rôle que ce Bureau a joué auprès des demandeurs, on n'a fait appel à lui que pour servir d'intermédiaire dans les négociations entre la S.C.A. et ses clients qui étaient en difficulté financière. Selon moi, un office qui n'agit que comme médiateur et ne possède aucun pouvoir décisionnel n'est pas un «office» au sens de la *Loi sur la Cour fédérale*. En conséquence, la présente Cour n'est pas non plus compétente pour connaître d'une demande de réparation dirigée contre le B.E.E.A.

#### Conclusion:

Bien que la Règle 401 vise à traiter des questions qui mettent en cause la compétence de la Cour et que la Règle 419(1)a) soit destinée à traiter de la question de savoir s'il existe une cause raisonnable d'action en supposant que l'affaire soit du ressort de la Cour, le fait de n'avoir pas indiqué la règle exacte ne fait pas

of the motion (*Concept Omega Corp. v. Logiciels KLM Ltée* (1987), 15 C.I.P.R. 312 (F.C.T.D.)). As this Court does not have the jurisdiction to grant the relief sought by the plaintiffs in these circumstances, I must grant the defendants' motion to strike, and dismiss the plaintiffs' motion as well as its action against the defendants, with costs.

échouer le fond de la requête (*Concept Omega Corp. c. Logiciels KLM Ltée* (1987), 15 C.I.P.R. 312 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.)). Comme la présente Cour n'a pas compétence pour accorder la réparation que sollicitent les demandeurs dans les circonstances, je me dois d'accueillir la requête en radiation des défendeurs et de rejeter la requête des demandeurs ainsi que leur action contre les défendeurs, avec dépens.