

T-2202-04  
2006 FC 68

T-2202-04  
2006 CF 68

**Leth Farms Ltd., Wheatland Select Organic Turkey Ltd. and Arnold Leth (*Applicants*)**

**Leth Farms Ltd., Wheatland Select Organic Turkey Ltd. et Arnold Leth (*demandeurs*)**

v.

c.

**The Attorney General of Canada and Canadian Turkey Marketing Agency (*Respondents*)**

**Le procureur général du Canada et l'Office canadien de commercialisation du dindon (*défendeurs*)**

**INDEXED AS: LETH FARMS LTD. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : LETH FARMS LTD. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)**

Federal Court, Campbell J.—Vancouver, January 18 and 19; Toronto, January 24, 2006.

Cour fédérale, juge Campbell—Vancouver, 18 et 19 janvier; Toronto, 24 janvier 2006.

*Agriculture — Application challenging National Farm Products Council's (Council) dismissal of appeal under Farm Products Agencies Act (FPAA), s. 7(1)(f) from Canadian Turkey Marketing Agency's (CTMA) decision applying Export Policy to applicants for 2003-2004 period — Applicants prominent turkey producers based in Alberta — CTMA federal regulator of turkey marketed in interprovincial or export trade established under FPAA — Establishes amount of quota to be allocated to each participating province — Alberta Turkey Producers (ATP) overmarketing turkey in 2003-2004, imposed penalties by CTMA — ATP attributed majority of overmarketing to applicants' turkey operations — Whether Council correct in deciding not having jurisdiction to grant order applicants requested — FPAA, ss. 6, 7, setting out Council's duties, powers — S. 7(1)(l) regarding Council's powers to be read in context of s. 6 — Council having supervisory, facilitator duties, not intended to be enforcer — Narrow powers provided in FPAA, s. 7(1) also considered — Ss. 7(1)(a) to (e) giving Council power to inquire, review, report only over subject matter referred to (orders, regulations) — Ss. 7(1)(g) to (k) giving Council discretion to take administrative actions — In light of ss. 6, 7(1), Council not having directory authority under s. 7(1)(l) to make order requiring applicants' export, domestic marketings be correctly calculated in accordance with actual production, marketing experience — Application dismissed.*

*Agriculture — Demande contestant le rejet d'un appel devant le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (Conseil) suivant l'art. 7(1)f) de la Loi sur les offices des produits agricoles (LOPA) relativement à une décision de l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD) d'appliquer sa politique d'exportation aux demandeurs pour la période 2003-2004 — Les demandeurs sont d'importants producteurs de dindons de l'Alberta — L'OCCD, créé en vertu de la LOPA, est l'organisme fédéral chargé de réglementer le commerce interprovincial ou celui de l'exportation du dindon — Il fixe les contingents de dindons pour chaque province participante — L'Alberta Turkey Producers (ATP) était dans une situation de mises en marché excédentaires en 2003-2004, de sorte qu'elle s'est vu imposer des sanctions par l'OCCD — L'ATP a attribué la plus grande partie de ces mises en marché excédentaires aux activités des demandeurs — La question qui devait être tranchée était de savoir si le Conseil a pris une décision correcte en décidant qu'il n'avait pas compétence pour accorder l'ordonnance demandée par les demandeurs — La mission et les pouvoirs du Conseil sont énoncés aux art. 6 et 7 de la LOPA — Il faut interpréter l'art. 7(1)l) dans le contexte de l'art. 6 — Le Conseil n'est pas censé être un exécuteur, mais plutôt un superviseur et un facilitateur — Les pouvoirs conférés sont étroitement définis par l'art. 7(1) de la LOPA — Les art. 7(1)a) à e) confèrent au Conseil, à l'égard des objets mentionnés (ordonnances, règlements), seulement le pouvoir de procéder à une enquête, d'examiner et de faire rapport au ministre — Les art. 7(1)g) à k) confèrent au Conseil le pouvoir discrétionnaire de prendre certaines mesures administratives — À la lumière des art. 6 et 7(1), le Conseil n'a pas, en vertu de l'art. 7(1)l), un pouvoir de directive lui permettant de prendre une ordonnance exigeant que les productions des demandeurs destinées à l'exportation et au marché intérieur soient calculées correctement en conformité avec l'expérience réelle de production et de mise en marché — Demande rejetée.*

*Construction of Statutes — Application challenging National Farm Products Council's (Council) dismissal of appeal under Farm Products Agencies Act (FPAA), s. 7(1)(f) from Canadian Turkey Marketing Agency's (CTMA) application of Export Policy to applicants for 2003-2004 period — When whole of FPAA, s. 7 considered, words in s. 7 regarding Council's powers clear — Whether Council having directory authority under s. 7(1)(l) — "Limited class rule" (ejusdem generis) helpful in correctly interpreting s. 7(1)(l) — Rule providing that when general term follows clause setting out list of specific words, general term should be limited to genus of preceding narrow enumeration — FPAA very narrowly defining Council's specific powers — By reading general powers granted in s. 7(1)(l) in context with supervisor, facilitator duties under s. 6, narrow powers provided in s. 7(1) to carry out duties according to "limited class rule", discretionary power under s. 7(1)(l) not giving Council more than supervisory or facilitation powers — Therefore, Council not having directory authority.*

This was an application in which the applicants challenged the National Farm Products Council's (Council) dismissal of their appeal under paragraph 7(1)(f) of the *Farm Products Agencies Act* (FPAA) from the Canadian Turkey Marketing Agency's (CTMA) decision applying its Export Policy to the applicants in the 2003-2004 period. The applicants are prominent turkey producers based in Alberta. The CTMA was established under the FPAA and is the federal regulator of turkey marketed in interprovincial or export trade. It establishes the amount of turkey quota that is to be allocated to each participating province and has delegated the quota allotment to individual turkey producers to a provincial turkey commodity board in each participating province. The provincial regulator in Alberta is called the Alberta Turkey Producers (ATP). The CTMA developed an Export Policy in particular to facilitate the development of export markets. Under its policy, it issues each province a conditional allocation of quota for the turkey to be exported and the provincial commodity board then allots that conditional allocation to its producers accordingly. Regarding the application of the CTMA Export Policy in 2003-2004 as it related to the applicants, for administrative reasons, it did not issue any export quota to the ATP. The non-issuance of the export quota resulted in Alberta's overmarketing position for that period and made it subject to monetary penalties. The ATP attributed the majority of that overmarketing to the applicants' operation. In light of its non-compliance with the

*Interprétation des lois — Demande contestant le rejet d'un appel devant le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (Conseil) suivant l'art. 7(1)f) de la Loi sur les offices des produits agricoles (LOPA) relativement à une décision de l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD), lequel a appliqué sa politique d'exportation aux demandeurs pour la période 2003-2004 — En ce qui concerne les pouvoirs conférés au Conseil, le libellé de l'art. 7 est clair si l'on tient compte de l'ensemble de la LOPA, et notamment de l'ensemble de l'art. 7 — Les pouvoirs conférés au Conseil par l'art. 7(1)l) comprennent-ils celui de donner des directives? — La « règle des choses du même ordre » (ejusdem generis) est utile pour arriver à une interprétation juste de l'art. 7(1)l) — Lorsque l'on trouve une clause qui énonce une liste de termes précis suivie d'un terme général, il conviendra normalement de limiter le terme général au genre de l'énumération restreinte qui le précède — Les pouvoirs conférés au Conseil sont très étroitement définis par la LOPA — En interprétant, conformément à la « règle des choses du même ordre », le pouvoir général conféré à l'art. 7(1)l) dans le contexte des fonctions de superviseur et de facilitateur énoncées à l'art. 6 et des pouvoirs restreints conférés à l'art. 7(1) pour s'acquitter de ces fonctions, il fut estimé que le pouvoir discrétionnaire suivant l'art. 7(1)l) ne confère pas au Conseil davantage qu'un pouvoir de supervision ou de facilitation — En conséquence, le Conseil n'a pas le pouvoir de donner des directives.*

Il s'agissait d'une demande par laquelle les demandeurs ont contesté le rejet de leur appel devant le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (Conseil), suivant l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (LOPA), relativement à la décision de l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD) d'appliquer sa politique d'exportation dans leur cas pour la période 2003-2004. Les demandeurs sont d'importants producteurs de dindons de l'Alberta. L'OCCD, créé en vertu de la LOPA, est l'organisme fédéral chargé de réglementer le commerce interprovincial ou celui de l'exportation du dindon. Il fixe les contingents de dindons pour chaque province participante et, dans chacune d'elles, il a délégué à un office de commercialisation provincial l'allocation de contingents aux producteurs individuels de dindons. L'organisme de réglementation provincial en Alberta se nomme l'Alberta Turkey Producers (ATP). L'OCCD a élaboré une politique d'exportation en vue de faciliter en particulier l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation. Selon sa politique, chaque province reçoit une allocation conditionnelle de dindons destinés à l'exportation, et l'office de commercialisation provincial attribue ensuite cette allocation conditionnelle à ses producteurs. Pour ce qui est de l'application aux demandeurs de la politique d'exportation de l'OCCD en 2003-2004, celle-ci n'a pas, pour des raisons administratives, attribué de contingent d'exportation à l'ATP. Cette absence de contingent a eu pour effet de placer l'Alberta dans une situation de mises en marché

Export Policy and the penalties imposed, the ATP requested special treatment from the CTMA, which agreed to reduce some of Alberta's overmarketing penalties. The CTMA's "forgiveness decision" resulted in deeming the majority of the production of Leth Turkey Farms as domestic production when in fact 91.8% of its production is exported and should be covered by export credits. Subsequent to the CTMA's decision, the ATP imposed substantial penalties on the applicants and set their production quota for the following year to 0. The ATP sued the applicants in the Alberta Court of Queen's Bench to recover the fine imposed. The applicants appealed the forgiveness decision to the Council, seeking to gain a policy review and to have the application of the CTMA Export Policy to them rectified by having their export and domestic marketings correctly calculated. Although the applicants' appeal was accepted as a complaint under paragraph 7(1)(f) of the FPAA, the Council dismissed it on grounds that it did not have the jurisdiction to grant the relief the applicants sought. The issue was whether the Council was correct when it decided that it has no jurisdiction to grant the order the applicants requested and, in particular, whether its powers include directory authority under paragraph 7(1)(l) of the FPAA.

*Held*, the application should be dismissed.

The Council is established under Part I of the FPAA and is provided with duties and powers in sections 6 and 7. Paragraph 7(1)(f) provides that the Council shall "take such action within its powers as it deems appropriate". The powers referred therein can only be those contained in subsection 7(1) since no other provision acts as a source of power. The words of section 7 are clear when the FPAA and section 7 are considered in their entirety. Paragraph 7(1)(l) should be read in the context of section 6. Paragraph 6(1)(a) of the FPAA provides that the primary duty of the Council is to advise the Minister on the establishment and operation of agencies; paragraph 6(1)(b) provides that the Council has the obligation to review the operations of the agencies so established; and paragraph 6(1)(c) states that the Council must "work with" agencies in promoting more effective marketing of farm products. Under subsection 6(2), the Council must "consult with" governments. Given the clear terms in section 6, the Council is intended to be not an enforcer but a supervisor and facilitator dedicated to productive change.

excédentaires pour cette période, de sorte que l'ATP était sujet à des sanctions pécuniaires. L'ATP a attribué la plus grande partie de ces mises en marché excédentaires aux activités des demandeurs. Compte tenu du non-respect de la politique d'exportation et des sanctions imposées, l'ATP a demandé un traitement spécial à l'OCCD et, en conséquence, les sanctions ont été réduites. La décision de « renonciation » de l'OCCD a fait en sorte que la plus grande partie de la production de Leth Turkey Farms a été considérée comme destinée au marché intérieur alors qu'en réalité 91,8 % de celle-ci était exportée et devait donc faire l'objet de crédits à l'exportation. Après la décision de l'OCCD, l'ATP a infligé des sanctions importantes aux demandeurs, et a fixé leur contingent à zéro. L'ATP a engagé une poursuite devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta à l'encontre des demandeurs pour recouvrer l'amende infligée. En vue de faire réviser la politique d'exportation de l'OCCD et de faire corriger la manière dont cette politique a été appliquée dans leur cas, les demandeurs ont interjeté appel devant le Conseil pour que leurs contingents destinés au marché d'exportation et au marché intérieur soient calculés correctement. Bien que l'appel des demandeurs ait été accueilli à titre de plainte fondée sur l'alinéa 7(1)(f) de la LOPA, le Conseil est arrivé à la conclusion qu'il lui était impossible d'accorder le redressement demandé parce qu'il n'avait pas compétence en la matière. La question qui devait être tranchée était de savoir si le Conseil a pris une décision correcte en décidant qu'il n'avait pas compétence pour accorder l'ordonnance demandée par les demandeurs et si, en particulier, les pouvoirs conférés au Conseil par l'alinéa 7(1)(l) comprenaient le pouvoir de donner des directives.

*Jugement* : la demande est rejetée.

Le Conseil est créé en vertu de la partie I de la LOPA; sa mission et ses pouvoirs sont énoncés aux articles 6 et 7. Selon la version anglaise de l'alinéa 7(1)(f), le Conseil doit prendre « *such action within its powers as it deems appropriate* » (les mesures qu'il estime appropriées). Les pouvoirs ainsi conférés peuvent seulement être les pouvoirs conférés au paragraphe 7(1) puisqu'aucune autre disposition ne lui confère des pouvoirs. Le libellé de l'article 7 est clair si l'on tient compte de l'ensemble de la LOPA et de l'article 7. Il faut interpréter l'alinéa 7(1)(f) dans le contexte de l'article 6. Selon l'alinéa 6(1)(a) de la LOPA, la première mission du Conseil est de « conseiller » le ministre sur la création et le fonctionnement des offices; en vertu de l'alinéa 6(1)(b), une fois que les offices ont été créés, le Conseil a le devoir de « contrôler » leur activité; enfin, suivant l'alinéa 6(1)(c), le Conseil doit « travailler » avec les offices à améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles. En vertu du paragraphe 6(2), le Conseil « consulte » les gouvernements. Il ressort clairement de la terminologie employée à l'article 6 que le Conseil n'est pas censé être un exécuteur, mais plutôt

Furthermore, when the whole of section 7 is considered, the “limited class rule” (*eiusdem generis*) is helpful in reaching the correct interpretation of paragraph 7(1)(l). When a clause sets out a list of specific words followed by a general term, the general term should be limited to the genus of the narrow enumeration that precedes it. The specific grant of powers to the Council to carry out its duties is very narrowly defined. The powers paragraphs 7(1)(a) to (e) confers on the Council over the subject matter referred to are only to inquire, review and report. Under paragraphs 7(1)(d) and (e), the Council has the power to review, an obligation to approve and a discretion to set aside (paragraph (e) only) but only with respect to orders and regulations. Paragraphs 7(1)(g) to (k) provide the Council with a discretion to take certain administrative actions. Therefore, by reading the general grant of power in paragraph 7(1)(l) in context with the supervisor and facilitator duties established by section 6 and the narrow powers provided in subsection 7(1) to carry out these duties according to the “limited class rule”, the discretionary power under paragraph 7(1)(l) to do “all such other things as are incidental or conducive to the fulfilment of its duties” does not give the Council something more than supervisory or facilitation powers. In other words, the Council does not have directory authority to make an “order” to require that the applicants’ export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with actual production and marketing experience as requested.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Farm Products Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4, ss. 1 (as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 2), 6 (as am. *idem*, s. 6), 7 (as am. *idem*, s. 7).  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(3)(b) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), Tariff B, Column III.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### CONSIDERED:

- National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029; (1990), 74 D.L.R. (4th) 197; 50 C.C.L.I. 1; [1990] I.L.R. 1-2663; 115 N.R. 42; 32 Q.A.C. 25.

un superviseur et un facilitateur voué à des changements positifs.

De plus, si l’on considère l’ensemble de l’article 7, la « règle des choses du même ordre » (*eiusdem generis*) est utile pour arriver à une interprétation juste de l’alinéa 7(1)l). Lorsque l’on trouve une clause qui énonce une liste de termes précis suivie d’un terme général, il conviendra normalement de limiter le terme général au genre de l’énumération restreinte qui le précède. Les pouvoirs conférés au Conseil pour qu’il remplisse sa mission sont très étroitement définis. En ce qui a trait aux pouvoirs conférés au Conseil aux alinéas 7(1)a) à e), le pouvoir à l’égard de l’objet mentionné est seulement celui de procéder à une enquête, d’examiner et de faire rapport au ministre. Suivant les alinéas 7(1)d) et e), le Conseil a le pouvoir d’examiner et l’obligation d’approuver et, suivant l’alinéa e), le pouvoir discrétionnaire d’annuler, mais seulement à l’égard des ordonnances et règlements. Les alinéas 7(1)g) à k) confèrent au Conseil le pouvoir discrétionnaire de prendre certaines mesures administratives. Par conséquent, si l’on interprète, conformément à la « règle des choses du même ordre », le pouvoir général conféré à l’alinéa 7(1)l) dans le contexte des fonctions de superviseur et de facilitateur énoncées à l’article 6 et des pouvoirs restreints conférés au paragraphe 7(1) pour s’acquitter de ces fonctions, le pouvoir discrétionnaire de « prendre toute autre mesure utile à la réalisation de sa mission » ne confère pas davantage qu’un pouvoir de supervision ou de facilitation; en d’autres mots, l’article 7(1)l) n’accorde pas au Conseil un pouvoir de directive lui permettant de prendre une « ordonnance » exigeant que les productions des demandeurs destinées à l’exportation et au marché intérieur soient calculées correctement en conformité avec l’expérience réelle de production et de mise en marché.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(3)b) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).  
*Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. (1985), ch. F-4, art. 1 (mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 2), 6 (mod., *idem*, art. 6), 7 (mod., *idem*, art. 7).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), tarif B, colonne III.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION EXAMINÉE :

- Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029.

## AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATION in which the applicants challenged the National Farm Products Council's dismissal of their appeal under paragraph 7(1)(f) of the *Farm Products Agencies Act* from the Canadian Turkey Marketing Agency's decision applying its Export Policy to the applicants in the 2003-2004 period. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Christopher Harvey, Q.C.* for applicants.  
*M. Sean Gaudet* for respondent The Attorney General of Canada.  
*John L. O'Kane* for respondent The Canadian Turkey Marketing Agency.

## SOLICITORS OF RECORD:

*MacKenzie Fujisawa LLP*, Vancouver, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent The Attorney General of Canada.  
*Lawrence, Lawrence, Stevenson LLP*, Brampton, for respondent The Canadian Turkey Marketing Agency.

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

[1] CAMPBELL J.: The applicants are prominent turkey producers based in Alberta. The impetus behind the present application is the applicants' objection to Canada's policy with respect to the export marketing of turkeys, and, in particular, the application of the policy to them during the time period of May 1, 2003 to April 31, 2004. With respect to the application of the policy during this period, the applicants applied for appeal relief within the marketing regime, and when this relief was rejected, commenced the present application challenging the rejection.

[2] An important element of the present application is a wide-ranging request for declaratory relief to examine

## DOCTRINE CITÉE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto : Butterworths, 1994.

DEMANDE par laquelle les demandeurs ont contesté le rejet de leur appel par le Conseil national de commercialisation des produits agricoles suivant l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la LOPA) relativement à la décision de l'Office canadien de commercialisation du dindon d'appliquer sa politique d'exportation dans leur cas pour la période 2003-2004. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Christopher Harvey, c.r.* pour les demandeurs.  
*M. Sean Gaudet* pour le défendeur le procureur général du Canada.  
*John L. O'Kane* pour le défendeur l'Office canadien de commercialisation du dindon.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*MacKenzie Fujisawa LLP*, Vancouver, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur le procureur général du Canada.  
*Lawrence, Lawrence, Stevenson LLP*, Brampton, pour le défendeur l'Office canadien de commercialisation du dindon.

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

[1] LE JUGE CAMPBELL: Les demandeurs sont d'importants producteurs de dindons de l'Alberta. L'origine de la présente demande tient au fait que les demandeurs contestent la politique du Canada en ce qui a trait à la commercialisation des exportations de dindons et, en particulier, la manière dont cette politique a été appliquée dans leur cas durant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai 2003 et le 31 avril 2004. À ce sujet, les demandeurs ont présenté un appel en vue d'obtenir une mesure de redressement dans le cadre du régime de commercialisation et, lorsque leur appel a été rejeté, ils ont entrepris le présent recours contestant ce rejet.

[2] Un des éléments importants du présent recours consiste en une demande élargie en vue d'obtenir un

the marketing regime in hopes of prompting policy change. In the end result, the major effort which has gone into producing argument to effect this result has focussed down to a single question: what is the correct interpretation of paragraph 7(1)(I) [as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 7] of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4, s. 1 (as am. *idem*, s. 2) (the FPAA).

[3] For the reasons which follow, I do not accept the interpretation advanced by the applicants.

#### I. The legal and factual context with respect to the applicants' policy objection

[4] Since the interpretation question at the centre of the present application arises as an element of the marketing dispute, it is important to understand the legal and factual context of the dispute. The following is an uncontested précis of the application to the applicants of the marketing regime found in the memorandum of fact and law of the Canadian Turkey Marketing Agency (CTMA), which I have abridged and amended slightly for clarity:

Canada has a supply management turkey marketing system based on complementary federal and provincial legislation enacted following a Federal-Provincial Agreement ("FPA") signed in 1973.

The CTMA is the federal regulator of turkey marketed in interprovincial or export trade that was established under the *FPAA*. The CTMA's statutory objects, as established by the *FPAA*, are: to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for turkey; and to have due regard to the interests of producers and consumers of turkey.

Just as the CTMA is the federal regulator, each province that signed the FPA has established a provincial commodity board as the provincial regulator. This comprehensive system utilizes interlocking federal and provincial regulations and inter-delegation between provincial and federal regulators.

The CTMA regulates by Orders and Regulations made in accordance with its principle instrument, the *Canadian Turkey*

jugement déclaratoire qui permettrait un examen du régime de commercialisation dans l'espoir de provoquer une modification de la politique. En fin de compte, le gros des efforts déployés dans la formulation de l'argumentation visant à obtenir ce résultat s'est concentré sur une seule question : quelle interprétation doit-on donner à l'alinéa 7(1)I) [mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 7] de la *Loi sur les Offices des produits agricoles*, L.R.C. (1985), ch. F-4, art. 1 (mod., *idem*, art. 2) (la LOPA).

[3] Pour les raisons qui suivent, je n'accepte pas l'interprétation des demandeurs.

#### I. Le contexte juridique et factuel relatif à l'objection des demandeurs touchant la politique

[4] Comme la question d'interprétation au cœur de la présente demande est un élément du différend en matière de commercialisation, il est important de comprendre le contexte juridique et factuel de ce différend. Ce qui suit est un résumé non contesté du régime de commercialisation s'appliquant aux demandeurs tiré du mémoire des faits et du droit de l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD), que j'ai abrégé et légèrement modifié pour fins de clarté :

[TRADUCTION] Il existe au Canada un système de commercialisation du dindon fondé sur la gestion de l'offre. Le système est régi par des lois fédérale et provinciales complémentaires qui ont été adoptées par suite de la signature en 1973 d'un accord fédéral-provincial (AFP).

L'OCCD, créé en vertu de la LOPA, est l'organisme fédéral chargé de réglementer le commerce interprovincial ou d'exportation du dindon. La mission de l'OCCD, énoncée dans la Loi, est de promouvoir la production et la commercialisation du dindon de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité et de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs de dindons.

Tout comme l'OCCD est l'organisme de réglementation fédéral, chaque province qui a signé l'AFP a créé un office de commercialisation qui agit comme organisme de réglementation provincial. Ce système global fait appel à une réglementation fédérale et provinciale mixte et à une délégation de pouvoirs réciproque entre les organismes de réglementation des provinces et celui du gouvernement fédéral.

L'OCCD s'acquitte de ses tâches de réglementation en rendant des ordonnances et en établissant des règlements

*Marketing Proclamation (the "Proclamation").*

The primary regulatory device employed by the CTMA is the *Canadian Turkey Marketing Quota Regulation* ("Quota Order") whereby the CTMA establishes the amount of quota that is to be allocated to each participating province. In the case of Alberta, the CTMA allocated 11,399,016 kilograms ("kgs.") (eviscerated weight) of turkey for 2003-04.

The CTMA has delegated the allotment of quota to individual turkey producers to a provincial turkey commodity board in each participating province by the *Canadian Turkey Marketing Agency Delegation of Quotas Order*. In the case of Alberta, the provincial regulator, called the Alberta Turkey Producers ("ATP"), allotted the quota that was allocated by the CTMA, together with its own provincial quota for intraprovincial marketing, among the turkey producers in Alberta. In the case of the Applicants, ATP allotted 433,534 kgs. (live weight) of turkey production quota to them.

Schedule "C" to the FPA provides that any export markets developed by the agency and any new uses for turkey will be part of the existing quota sharing arrangements while any new export market opportunities developed by a province should not be part of the quota sharing arrangement but rather would be subject to a separate agreement between the province and the agency. Such export agreements between the province and agency are referred to as an "export policy".

Accordingly, the CTMA developed an Export Policy in the mid-1980's. The *Canadian Turkey Marketing Agency Export Policy* (the "CTMA Export Policy") has been amended from time to time, the purpose being to facilitate the development of export markets; to ensure that exports are recognized; to make sure that any product for export does not have a negative impact on the domestic market; and, to provide for the orderly marketing of all turkey.

The CTMA Export Policy requires participating provincial commodity boards to provide the CTMA with information about the anticipated export marketing of the producers within the province. Provided that the documentation submitted by the provincial commodity board is acceptable under the CTMA Export Policy, the province is then issued a "conditional allocation" of quota (eviscerated weight), for the turkey to be exported. The provincial commodity board then allots that conditional allocation of quota to its producers accordingly. For bone-in or boneless exports (such as the Applicants') a minimum of 59% of the total live weight of the

conformément à son principal instrument, la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons* (la *Proclamation*).

Le principal instrument de réglementation utilisé par l'OCCD est le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon* (Règlement sur le contingentement) par lequel l'OCCD fixe les contingents de dindons attribués à chaque province participante. Dans le cas de l'Alberta, l'OCCD a attribué 11 399 016 kilogrammes (kg) de dindons (poids éviscéré) pour l'année 2003-2004.

Dans chaque province participante, l'OCCD a délégué à un office de commercialisation provincial l'allocation de contingents à des producteurs de dindons individuels, en prenant l'*Ordonnance visant la délégation de contingents de l'Office canadien de commercialisation des dindons*. Dans le cas de l'Alberta, l'organisme de réglementation provincial, Alberta Turkey Producers (ATP), a attribué aux différents producteurs de dindons de l'Alberta le contingent alloué par l'OCCD, en plus de son propre contingent provincial pour les dindons destinés au marché intérieur de la province. Dans le cas des demandeurs, ATP leur a attribué 433 534 kg (poids vif) de dindons.

Selon l'annexe C de l'AFP, tous les nouveaux marchés ouverts par l'Office et toutes les nouvelles utilisations du dindon doivent faire partie des ententes en vigueur relatives au partage des contingents, alors que tous les nouveaux marchés d'exportation ouverts par une province doivent être exclus de ces ententes et faire l'objet plutôt d'une entente distincte entre la province et l'Office. Ces ententes d'exportation entre une province et l'Office s'appelle des « politiques d'exportation ».

Ainsi, l'OCCD a élaboré une politique d'exportation au milieu des années 1980. La *Politique d'exportation de l'Office canadien de commercialisation du dindon* (la politique d'exportation de l'OCCD) a été modifiée au fil des ans en vue de faciliter l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation, de veiller à ce que les exportations soient reconnues, de faire en sorte que les produits d'exportation n'aient pas d'impacts négatifs sur le marché intérieur et d'assurer une mise en marché ordonnée de l'ensemble de la production de dindons.

Selon la politique d'exportation de l'OCCD, chaque office de commercialisation d'une province participante doit fournir à l'OCCD des données sur les volumes anticipés de dindons d'exportation produits dans la province. Si la documentation fournie est acceptable en vertu de la politique, la province reçoit une « allocation conditionnelle » (poids éviscéré) de dindons destinés à l'exportation. L'office de commercialisation provincial attribue ensuite cette allocation conditionnelle à ses producteurs. Pour les exportations de viande désossée ou non (comme dans le cas des demandeurs), il faut qu'au moins 59 % du poids vif total de dindons produits

turkey produced must be exported in order to qualify for quota under the CTMA Export Policy.

In respect of the application of the CTMA Export Policy in 2003/04 as it related to the Applicants, for a purely administrative reason concerning the filing requirements, the CTMA did not issue any export quota to the ATP. The net effect of the non-issuance of the export quota was to place Alberta in an overmarketing position during the May 1, 2003 to April 30, 2004 period, thus making the ATP subject to monetary penalties.

Each year the CTMA conducts a reconciliation of all quota allocated to the provinces, during the previous year. The 196<sup>th</sup> meeting held on June 22 and 23, 2004 was the reconciliation meeting for the 2003-04 period. Alberta had been allocated 11,399,016 kgs. of turkey quota for 2003-04 and at the end of that period ATP reported to the CTMA that the province estimated that it was going to be in an overmarketing position of about 500,000 kgs. over its allocated turkey quota, and that it attributed the majority of that overmarketing to the Applicants' operation.

The CTMA has no legislative authority to impose monetary overmarketing penalties on any individual turkey producer; the penalties are imposed under the terms of a "promotion agreement" between the CTMA and participating provincial commodity boards as a feature of the CTMA Export Policy. Accordingly, pursuant to the applicable agreement, the CTMA calculated Alberta's overmarketing for 2003-04 at 330,118 kgs. Thus, the penalty calculated against Alberta totalled \$72,625.95 plus G.S.T. according to a penalty formula of \$0.22/kg.

At the 196<sup>th</sup> meeting, CTMA staff submitted a report to the CTMA concerning a request from ATP dated June 7, 2004 requesting special treatment in respect of Alberta's exports in 2003-04 and the non-compliance with the CTMA Export Policy. In response, the CTMA approved a motion which reads as follows:

It was MOVED by B. Cram and SECONDED by P. Ouellette to forgive overmarketing penalties for Alberta in an amount not to exceed 368,474 kg for the 2003/2004 control period, that is directly attributed to production marketed by Leth Farms in export trade subject to the Alberta Turkey Producers confirming the necessary measures that will be enacted to monitor compliance with the Export Policy for marketings by Leth Farms, effective immediately.

On July 6, 2004, as a result of the Applicants' overmarketing in the 2003-04 period, pursuant to Alberta regulations the

soient exportés pour ouvrir droit au contingent en vertu de la politique d'exportation de l'OCCD.

Pour ce qui est de l'application de la politique d'exportation de l'OCCD en 2003-2004 aux demandeurs, l'OCCD n'a pas attribué de contingent d'exportation à ATP pour des raisons strictement administratives ayant trait aux exigences visant le dépôt. Cette absence de contingent a eu pour effet net de placer l'Alberta dans une situation de mises en marché excédentaires pour la période du 1<sup>er</sup> mai 2003 au 30 avril 2004, de sorte que ATP était sujet à des sanctions pécuniaires.

Chaque année, l'OCCD procède à une conciliation de tous les contingents attribués aux provinces au cours de l'année qui précède. Cette conciliation pour l'année 2003-2004 a eu lieu lors de sa 196<sup>e</sup> réunion qui a eu lieu les 22 et 23 juin 2004. L'Alberta a reçu un contingent de 11 399 016 kg de dindons pour 2003-2004, et ATP a informé l'OCCD qu'à la fin de cette période, la province estimait qu'elle serait en position de mises en marché excédentaires d'environ 500 000 kg par rapport au contingent qui lui était alloué, attribuant la plus grande partie de ces mises en marché excédentaires aux activités des demandeurs.

L'OCCD n'a pas l'autorisation légale d'imposer de sanctions pécuniaires aux producteurs de dindons individuels; les sanctions sont imposées conformément aux modalités d'un « accord de promotion » convenu entre l'OCCD et l'office de commercialisation des provinces participantes dans le cadre de la politique d'exportation de l'OCCD. Ainsi, conformément à cet accord, l'OCCD a calculé que les mises en marché excédentaires de l'Alberta pour 2003-2004 s'élevaient à 330 118 kg. La sanction imposée à l'Alberta s'élevait donc à 72 625,95 \$ plus la TPS, soit 0,22 \$/kg.

Lors de sa 196<sup>e</sup> réunion, le personnel de l'OCCD a présenté un rapport à l'Office concernant une requête formulée par ATP le 7 juin 2004 demandant un traitement spécial relativement aux exportations de l'Alberta en 2003-2004 et le non-respect de la politique d'exportation de l'OCCD. En réponse à cette requête, l'OCCD a approuvé une résolution libellée ainsi :

[TRADUCTION] Il est PROPOSÉ par B. Cram, proposition APPUYÉE par P. Ouellette, de renoncer à la sanction imposée à l'Alberta pour ses mises en marché excédentaires ne dépassant pas 368 474 kg pour la période réglementaire 2003-2004 qui sont directement attribuables à la production de Leth Farms destinée à l'exportation, sous réserve d'une confirmation par Alberta Turkey Producers des mesures nécessaires qui seront prises pour vérifier le respect de la politique d'exportation par Leth Farms, en vigueur immédiatement.

Le 6 juillet 2004, en raison des mises en marché excédentaires attribuables aux demandeurs pour 2003-2004 et conformément

ATP imposed penalties, including a fine of \$462,174.07 and the setting of the Applicants' production for 2004-05 to "0".

The ATP found it necessary to sue in the Alberta Court of Queen's Bench to recover the fine imposed.

[5] Counsel for the Attorney General concisely states the applicants' objection to the described course of events as follows (memorandum of fact and law of the Attorney General, at paragraphs 13-14):

The provisions of the CTMA's export policy that the Applicants complain of in this proceeding are set out in section 1.2. They are as follows:

#### PRODUCTION FOR EXPORT MARKETS

##### 1.2

Where production of young turkey is required over and above a province's commercial turkey quota for the purposes of an export market, a conditional allocation may be issued by the Agency to the Provincial Commodity Board, in order to maintain domestic supply requirements. This provision is contingent upon the following terms and conditions:

...

1.2 b) For those eviscerated and boneless exports derived from authorized production under Section 1.2 the following minimum percentages of live weight produced must be exported:

...

(ii) For Bone-in and/or Boneless Exports:

A minimum of 59.0% of the total live weight produced must be exported; and the export must be made up of both white and dark meat parts in the following proportion:

White 31—38% of live weight

Dark 21—29% of live weight

Because of the "organic nature" of their operations, Leth Farms and Wheatland maintain that they have lower production and meat conversion rates, or yield factor, than industry norms, i.e. more of the turkey is unmarketable offal and less is marketable turkey meat. Their average yield factor for the 2003/04 quota year was 55.68%. As a result, no conditional export quota would have been available to the ATP in respect of the Applicants' operations because they did not meet the minimal threshold of 59.0% of the total live

au règlement de l'Alberta, ATP a infligé des sanctions, y compris une amende de 462 174,07 \$, et a fixé à 0 le contingent des demandeurs pour 2004-2005.

ATP a jugé nécessaire d'engager une poursuite devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta afin de recouvrer l'amende infligée.

[5] L'avocat du procureur général résume l'objection des demandeurs au déroulement des faits décrits de la façon suivante (mémoire des faits et du droit du procureur général, paragraphes 13 et 14) :

[TRADUCTION] Les dispositions de la politique d'exportation de l'OCCD faisant l'objet de la plainte des demandeurs dans cette demande se retrouvent à la section 1.2. Elles sont libellées comme suit :

#### PRODUCTION POUR LES MARCHÉS D'EXPORTATION

##### 1.2

Quand la production de jeune dindon en sus d'un contingent provincial est nécessaire pour un marché d'exportation, un permis conditionnel peut être délivré par l'Office à l'Office de commercialisation provincial afin de maintenir les conditions d'approvisionnement national. Cette disposition dépend des conditions et termes suivants :

[. . .]

1.2 b) En ce qui concerne les exportations de dindon éviscéré ou désossé provenant de la production autorisée en vertu de la section 1.2, les pourcentages minimum suivant de poids vif produit doivent être exportés :

[. . .]

(ii) Pour les exportations de dindon avec os et/ou désossé :

un minimum de 59 % du poids vif total produit doit être exporté et l'exportation doit être constituée de morceaux de viande blanche et foncée dans les proportions suivantes :

viande blanche 31-38 % du poids vif

viande foncée 21-29 % du poids vif

En raison de la nature « biologique » de leur production, Leth Farms et Wheatland soutiennent qu'elles ont des taux de production et de conversion en viande, ou facteur de rendement, plus faibles que les normes de l'industrie, c'est-à-dire qu'il y a plus d'abats et d'issues et moins de viande commercialisable. Le facteur de rendement moyen de leur production en 2003-2004 était de 55,68 %. Par conséquent, leur production n'aurait pu justifier d'allocation conditionnelle à l'exportation pour ATP parce qu'ils

weight produced set out in section 1.2 of the CTMA's export policy.

## II. Action taken to address the applicants' policy objection

[6] In order to gain a policy review and rectification of the application of the CTMA Export Policy to them in the 2003-2004 period, the applicants launched an "appeal" to the National Farm Products Council (the Council) pursuant to paragraph 7(1)(f) of the FPAA with respect to the "forgiveness" decision of the CTMA as quoted above.

[7] The Council is established under Part 1 of the FPAA and is provided with duties and powers in sections 6 [as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 6] and 7 [as am. *idem*, s. 7]. With respect to the present application paragraphs 6(1)(b), 7(1)(f) and (l) are important:

6. (1) The duties of the Council are

...

(b) to review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry on their operations in accordance with their objects set out in section 21 or 41, as the case may be;

...

7. (1) In order to fulfil its duties, the Council

...

(f) shall make such inquiries and take such action within its powers as it deems appropriate in relation to any complaints received by it from any person who is directly affected by the operations of an agency and that relate to the operations of the agency;

[. . .]

(l) may do all such other things as are incidental or conducive to the fulfilment of its duties.

The Appendix to these reasons quotes the entirety of sections 6 and 7 of the FPAA for the purposes of the interpretation issue addressed below.

[8] The Council accepted the applicants' "appeal" as a complaint under paragraph 7(1)(f) as being from

n'atteignaient pas le seuil minimal de 59,0 % du poids vif total produit fixé à la section 1.2 de la politique d'exportation de l'OCCD.

## II. Les mesures prises pour donner suite à l'objection des demandeurs touchant la politique

[6] En vue de faire réviser la politique d'exportation de l'OCCD et de faire corriger la manière dont cette politique a été appliquée dans leur cas en 2003-2004, les demandeurs ont interjeté « appel » devant le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le Conseil) en invoquant l'alinéa 7(1)f) de la LOPA relativement à la décision de « renonciation » de l'OCCD mentionnée plus haut.

[7] Le Conseil est créé en vertu de la partie 1 de la LOPA, sa mission et ses pouvoirs étant décrits aux articles 6 [mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 6] et 7 [mod., *idem*, art. 7]. Les alinéas 6(1)b), 7(1)f) et l) sont importants pour la présente demande :

6. (1) Le Conseil a pour mission :

[. . .]

b) de contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés aux articles 21 ou 41, selon le cas;

[. . .]

7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil :

[. . .]

f) procède aux enquêtes et prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit—en ce qui a trait à l'activité d'un office—des personnes directement touchées par celle-ci;

[. . .]

l) peut prendre toute autre mesure utile à la réalisation de sa mission.

On trouvera en annexe des présents motifs le texte complet des articles 6 et 7 de la LOPA afin d'éclairer la question d'interprétation discutée plus loin.

[8] Le Conseil a considéré que l'« appel » des demandeurs constituait une plainte visée par l'alinéa 7(1)f)

persons “directly affected” by the forgiveness decision and, upon asking for clarity from counsel for the applicants, in a letter dated October 12, 2004, received the following submission (Tribunal record, at pages 9-10):

#### Decision Appealed From

CTMA Executive committee Decision made at the 196th CTMA meeting of June 22-23, 2004 (as communicated in the July 7, 2004 memorandum from Phil Boyd of the CTMA to Greg Smith of the ATP).

The decision relates to the Appellant’s 2003/4 marketings.

The decision forgives overmarketing penalties for Alberta in an amount not to exceed 368,474 kg (eviscerated weight) attributed to the production of Leth Turkey Farms.

The result of the decision is that the majority of the production of Leth Turkey Farms has been deemed to be domestic production when in fact 91.8% of the production is exported and should, therefore, be covered by export credits. The result is an erroneous “deemed” domestic production (far in excess of Leth Turkey Farms domestic quota) which has been imposed on Leth Turkey Farms by joint action of the CTMA and the Alberta Turkey Producers (“ATP”) resulting in a fine of \$462,174.07. The fine is of such magnitude that it will render Leth Turkey Farms insolvent.

Since the Leth Turkey Farm business is primarily an export business this is a matter of national interest and is governed largely by federal legislation. Thus we appeal to your Council.

#### Grounds

- (a) The CTMA erred in its calculation of export marketings;
- (b) . . .
- (c) the consequence of the CTMA’s computation error is that production for the export market has been mischaracterized as production for the domestic market resulting in (i) excessive and erroneous levies, and (ii) penalties being imposed by the ATP in the erroneous assumption that export production is domestic production.

#### Order Sought

The Appellant requests an Order that its export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with the

provenant de personnes « directement touchées » par la décision de renonciation et, après avoir demandé des éclaircissements à l’avocat des demandeurs, dans une lettre datée le 12 octobre 2004, il a reçu la réponse suivante (dossier du tribunal, aux pages 9 et 10) :

#### [TRADUCTION]

#### Décision portée en appel

Décision du comité exécutif de l’OCCD rendue à la 196<sup>e</sup> réunion de l’OCCD les 22 et 23 juin 2004 (communiquée dans la note du 7 juillet 2004 de Phil Boyd, de l’OCCD, à Greg Smith, de ATP).

La décision se rapporte aux mises en marché des appelants pour 2003-2004.

La décision consiste à renoncer aux sanctions relatives aux mises en marché excédentaires de l’Alberta ne dépassant pas 368 474 kg (poids éviscéré) attribués à la production de Leth Turkey Farms.

Il résulte de cette décision que la plus grande partie de la production de Leth Turkey Farms a été considérée comme destinée au marché intérieur alors qu’en réalité 91,8 % est exportée et devrait donc faire l’objet de crédits à l’exportation. Il en résulte donc une production intérieure « présumée » qui est erronée (de loin excédentaire au contingent destiné au marché intérieur de Leth Turkey Farms), qui a été imposée à Leth Turkey Farms par une action conjointe de l’OCCD et d’Alberta Turkey Producers (ATP), avec pour conséquence une amende de 462 174,07 \$. L’amende est si importante qu’elle acculera Leth Turkey Farms à l’insolvabilité.

Puisque Leth Turkey Farms est essentiellement une entreprise d’exportation, il s’agit d’une question d’intérêt national visée essentiellement par la législation fédérale. C’est pourquoi nous interjetons appel devant le Conseil.

#### Motifs

- a) L’OCCD a commis une erreur dans le calcul des mises en marché destinées à l’exportation.
- b) [. . .]
- c) L’erreur de calcul de l’OCCD a fait en sorte que la production destinée à l’exportation a été erronément qualifiée de production pour le marché intérieur, avec pour résultat (i) des redevances excessives et erronées et (ii) l’imposition par ATP de sanctions en raison de l’idée fautive selon laquelle la production d’exportation est une production destinée au marché intérieur.

#### Ordonnance demandée

L’appelant demande une ordonnance afin que ses contingents destinés au marché d’exportation et au marché intérieur soient

actual production and marketing experience as summarized above and that export credits be issued accordingly and, in particular, that export credits be issued in a way that is not derived from or does not result in a fictitious allocation from export to domestic marketing. [Emphasis added.]

### III. The Council's decision

[9] By letter dated November 22, 2004, the Chairperson of the Council delivered the following decision (Tribunal record, at page 27):

The Council has determined that it cannot grant you the relief that you are seeking, as this is outside the jurisdiction of the Council. Further, we are aware that the matter is before the courts in Alberta.

For these reasons, the Council has decided that it is not prepared to take any further action on this matter at this time.

[10] It is agreed that the reasons for the decision are found in three sources: a passage from a briefing note sent to members of the Council prior to the decision under review being made entitled "Overview of Leth Farms Request for a Hearing"; the affidavit of Mr. Terrance Hayward, Executive Director of the Council, filed in this application; and the cross-examination of Mr. Hayward on his affidavit. The passage of the briefing note reads as follows (Tribunal record, at page 19):

#### **RELIEF BEING SOUGHT**

The Appellant requests an Order that its export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with the actual production and marketing experience as summarized in the (October 12, 2004) brief to the Council and that export credits be issued accordingly and, in particular, that export credits be issued in a way that is not derived from or does not result in a fictitious allocation from export to domestic marketing.

calculés correctement en fonction de l'expérience réelle de production et de mise en marché résumée plus haut, que des crédits à l'exportation lui soient accordés en conséquence et, en particulier, que les crédits à l'exportation soient accordés d'une manière qui ne découle pas d'une attribution fictive de son contingent destiné à l'exportation à un contingent destiné au marché intérieur, ni ne donne lieu à une telle attribution fictive. [Non souligné dans l'original.]

### III. La décision du Conseil

[9] Dans une lettre datée le 22 novembre 2004, le président du Conseil a transmis la décision suivante (dossier du tribunal, à la page 27) :

[TRADUCTION] Le Conseil en est arrivé à la conclusion qu'il lui est impossible de vous accorder le redressement que vous demandez, n'ayant pas compétence en la matière. Nous comprenons d'ailleurs que la question a été portée devant les tribunaux en Alberta.

Pour ces raisons, le Conseil a décidé qu'il n'était pas disposé à prendre d'autres mesures relativement à cette affaire à l'heure actuelle.

[10] Il est convenu que les raisons de la décision se trouvent dans trois sources : un passage d'une note d'information transmise aux membres du Conseil avant que la décision attaquée soit prise, intitulée « Overview of Leth Farms Request for a Hearing » (aperçu de la demande d'audience de Leth Farms), l'affidavit de M. Terrance Hayward, directeur exécutif du Conseil, déposé dans le cadre de la présente demande, et le contre-interrogatoire de M. Hayward sur son affidavit. Voici le texte du passage de la note d'information (dossier du tribunal, à la page 19) :

[TRADUCTION]

#### **REDRESSEMENT DEMANDÉ**

L'appelant demande une ordonnance afin que ses contingents destinés au marché d'exportation et au marché intérieur soient calculés correctement en fonction de l'expérience réelle de production et de mise en marché résumée dans l'exposé (du 12 octobre 2004) présenté au Conseil, que des crédits à l'exportation lui soient accordés en conséquence et, en particulier, que les crédits à l'exportation soient accordés d'une manière qui ne découle pas d'une attribution fictive de son contingent d'exportation à un contingent destiné au marché intérieur, ni ne donne lieu à une telle attribution fictive.

**RECOMMENDATION**

The Council cannot grant the relief sought by the complainant, as this is outside the jurisdiction of the Council. As the matter is now before the Courts in Alberta, the Council is not prepared to take any action on this matter at this time.

The passage from the affidavit reads as follows (Attorney General's record, at page 6):

21. I have reviewed the affidavit filed by the Applicants' in this proceeding. It would appear, from my review, that they are dissatisfied with the Export Policy developed by the CTMA and its application to their operations. A copy of the CTMA's Export Policy is attached hereto as Exhibit "G". The Council has no directory authority under the Act to amend or order an amendment to the CTMA's Export Policy.

22. It also appears from the Applicants' affidavit that they are complaining of a "domestic overmarketing penalty" for the 2003-2004 control period in the amount of \$462,174.07. This penalty was assessed by the Alberta Turkey Growers Marketing Board, over which the Council has no jurisdiction. [Emphasis added.]

The cross-examination is as follows (applicants' application record, at page 69):

Q The complaint was rejected on a jurisdiction ground rather than a procedural or timing ground; is that correct?

A The complaint was not rejected. The complaint was not continued within, other than the inquiry that was made by council in seeking information from Mr. Leth to determine what it was that the complainant wanted done, and that was taken into account by council when they considered did they have the authority to do what was asked.

Q And the council determined—I must have it somewhere—that it [*sic*] not did have the authority?

A To grant the order requested, correct.

Q And was that because the council viewed it as a complaint relating to the export policy of the CTMA rather than an order or a regulation of the CTMA?

A Council recognized it was not an order or regulation of the CTMA that was at question here. From the materials submitted by the complainant, council, in its review,

**RECOMMANDATION**

Le Conseil ne peut pas accorder le redressement demandé par le plaignant, n'ayant pas compétence en la matière. Comme les tribunaux de l'Alberta sont maintenant saisis de l'affaire, le Conseil n'est pas disposé à prendre d'autres mesures relativement à cette affaire à l'heure actuelle.

Voici le texte du passage de l'affidavit (dossier du procureur général, à la page 6) :

[TRADUCTION]

21. J'ai lu l'affidavit déposé par les demandeurs relativement à la présente demande. Il semblerait, selon ma lecture, qu'ils soient mécontents de la politique d'exportation élaborée par l'OCCD et de son application en ce qui les concerne. Une copie de cette politique est jointe aux présentes sous la cote G. Le Conseil n'a aucun pouvoir de directive en vertu de la Loi pour modifier ou ordonner que soit modifiée la politique d'exportation de l'OCCD.

22. Il ressort aussi de l'affidavit des demandeurs qu'ils se plaignent d'une [TRADUCTION] « sanction pour des mises en marché excédentaires intérieures », applicable à la période réglementaire 2003-2004, s'élevant à 462 174,07 \$. Cette sanction a été infligée par l'Alberta Turkey Growers Marketing Board, sur qui le Conseil n'a pas autorité. [Non souligné dans l'original.]

Le contre-interrogatoire s'est déroulé comme suit (dossier de la demande des demandeurs, à la page 69) :

[TRADUCTION]

Q La plainte a été rejetée pour des motifs de compétence, plutôt que pour un motif de procédure ou de délai; est-ce exact?

R La plainte n'a pas été rejetée. Aucun suivi ne lui a été donné, sinon l'enquête qu'a effectuée le conseil en vue d'obtenir de M. Leth de l'information pour déterminer ce que le plaignant voulait obtenir, et cela a été pris en compte lorsque le conseil a jugé qu'il n'avait pas le pouvoir de faire ce qu'on lui demandait.

Q Et le conseil a décidé—je dois avoir cela quelque part—qu'il n'avait pas compétence?

R D'accorder l'ordonnance demandée, exact.

Q Et était-ce parce que le conseil considérait qu'il s'agissait d'une plainte visant la politique d'exportation de l'OCCD plutôt qu'une ordonnance ou un règlement de l'OCCD?

R Le conseil a reconnu que ce n'était pas une ordonnance ou un règlement de l'OCCD qui était en cause ici. En examinant les documents déposés par le plaignant, le

determined that the action being complained about was actually the Alberta Turkey Producers action which was being complained about over which the council has no authority. [Emphasis added.]

[11] A point of argument during the course of the oral hearing was whether the Council members understood the exact nature of the complaint, given the inclusion of the mention in the Chairperson's decision letter of the action to recover the ATP's [Alberta Turkey Producers] fine against the applicants, then before the Court of Queen's Bench, and the cross-examination evidence respecting the fine and quota decisions imposed on the applicants by the ATP. I find that a fair reading of the evidence of the reasons for the decision shows that the Council knew very well about the content of the applicants' complaint but found it had no directive authority whatever to resolve the subject matter of the applicants' complaint. On this point, it is critically important to note that by counsel for the applicants' letter of October 12, 2004, an "order" was requested; Council simply found that it had no authority to grant it.

#### IV. The issue for determination

[12] The relief claimed in the present application and the grounds upon which it is brought read as follows:

The Applicants make application for:

1. a writ of certiorari to quash the Decision of the National Farm Products Council ("NFPC");
2. a declaration that the NFPC has the power and the duty to review the operations of the Canadian Turkey Marketing Agency ("CTMA") with a view to ensuring that the CTMA carries on its operations in accordance with its objects set out in s. 21 of the *Natural Products Agencies Act* [sic];
3. a declaration that the NFPC has the power and the duty to make such inquiries and take such action in relation to the Applicants' complaint made on or about July 14, 2004 (the "Complaint") as is appropriate to ensure that the CTMA carries on its operations in accordance with its

conseil a déterminé que l'action faisant l'objet de la plainte était en réalité une action d'Alberta Turkey Producers à l'égard de laquelle le conseil n'a aucune autorité. [Non souligné dans l'original.]

[11] Au cours de l'audience, on a débattu la question de savoir si les membres du Conseil comprenaient la nature exacte de la plainte, étant donné l'allusion, dans la décision du président, à l'action intentée en vue de recouvrer l'amende infligée aux demandeurs par ATP [Alberta Turkey Producers], alors en instance devant la Cour du Banc de la Reine, ainsi qu'au contre-interrogatoire sur les décisions relatives à l'amende et au contingent imposés aux demandeurs par ATP. J'estime qu'une juste analyse de la preuve étayant les motifs de la décision démontre que le Conseil savait très bien en quoi consistait la plainte des demandeurs, mais qu'il a jugé n'avoir aucun pouvoir de directive pour régler le problème soulevé par les demandeurs dans leur plainte. Sur ce point, il est extrêmement important de souligner que, dans leur lettre du 12 octobre 2004, l'avocat des demandeurs demande qu'une « ordonnance » soit prise; le Conseil a simplement décidé qu'il n'avait pas le pouvoir de le faire.

#### IV. La question à décider

[12] La mesure de réparation demandée dans le présent recours et les motifs à l'appui de la demande sont dans les termes suivants :

[TRADUCTION]

Les demandeurs sollicitent :

1. un bref de *certiorari* visant à casser la décision du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (CNCPA);
2. une déclaration portant que le CNCPA a le pouvoir et la responsabilité d'examiner les activités de l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD) afin de s'assurer que l'OCCD s'acquitte de ses tâches conformément à sa mission décrite à l'article 21 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits naturels* [sic];
3. une déclaration portant que le CNCPA a le pouvoir et la responsabilité de procéder aux enquêtes et de prendre les mesures appropriées relativement à la plainte déposée par les demandeurs le ou vers le 14 juillet 2004 (la plainte) afin de s'assurer que l'OCCD s'acquitte de ses tâches

objects set out in s. 21 of the Act and, in particular, to ensure that the CTMA applies such formulae and procedures as are necessary to correctly calculate the level of the Applicants' production for export marketing and for domestic marketing;

4. a declaration that it is part of the purpose and intent of the *Farm Products Agencies Act*, the Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, Canada Turkey Marketing Levies Order and the Federal-Provincial Agreement in respect of the establishment of a Comprehensive Marketing Program for the purpose of regulating the marketing of Turkeys in Canada dated September 26, 1973, and any amendments thereto, that all turkey (including products derived therefrom) which is grown for marketing on the export market and which is not marketed on the Canadian domestic market shall be classified as "export" and, in particular, shall not be classified as "domestic";
5. a writ of mandamus to require the NFPC to review the action of the CTMA in light of the purpose and intent of the aforementioned Act, Proclamation, Regulations and Federal-Provincial Agreement and take whatever action is appropriate to ensure that the CTMA carries on its operations in accordance with its objects set out in s. 21 of the Act and in a manner consistent with the aforesaid legislation and Agreement so as to properly classify the Applicants' export production as export production and issue export credits accordingly.

The grounds for the application are:

that the Decision was based on a misapprehension of jurisdiction and that the law pertaining to this matter, properly understood and applied, requires that the NFPC review the conduct of the CTMA and ensure that it is consistent with the CTMA's statutory mandate.

However, at the opening of the oral hearing of the present application, given the very restricted declaratory power granted to this Court by paragraph 18.1(3)(b) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], counsel for the applicants abandoned the application for declaratory relief. Therefore, the only issue outstanding for determination is whether the Council erred with respect to the powers granted to it under section 7 of the FPAA.

conformément à sa mission décrite à l'article 21 de la Loi et, en particulier, que l'OCCD applique les formules et les procédures nécessaires pour calculer correctement les niveaux de production des demandeurs destinés à l'exportation et au marché intérieur, respectivement;

4. une déclaration portant que la *Loi sur les Offices des produits agricoles*, la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons*, le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon*, l'*Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des dindons du Canada* et l'accord fédéral-provincial du 26 septembre 1973, modifié, visant la création d'un régime complet de commercialisation aux fins de réglementer la commercialisation du dindon au Canada ont pour objet que tous les dindons (y compris leurs produits dérivés) élevés pour être mis sur le marché de l'exportation et qui ne sont pas vendus sur le marché canadien intérieur doivent être classés dans la catégorie « exportation » et, en particulier, qu'ils ne doivent pas être classés dans la catégorie « marché intérieur »;
5. un bref de *mandamus* obligeant le CNCPA à examiner l'action de l'OCCD à la lumière de l'objet de la Loi, de la Proclamation, du Règlement et de l'accord fédéral-provincial mentionnés plus haut, et à prendre toutes les mesures appropriées pour que l'OCCD s'acquitte de ses tâches conformément à sa mission décrite à l'article 21 de la Loi et de manière conforme à la législation et à cet accord, afin de classer correctement la production des demandeurs destinée à l'exportation comme étant une production d'exportation, et à accorder les crédits à l'exportation en conséquence.

Les motifs de la demande sont les suivants :

La décision qui a été prise était fondée sur une mauvaise interprétation en matière de compétence et le fait que le droit applicable à cette affaire, bien compris et mis en œuvre, exige que le CNCPA examine la conduite de l'OCCD et s'assure qu'il respecte le mandat qui lui est confié par la loi.

Toutefois, au début de l'audition de la présente demande, étant donné le pouvoir déclaratoire très limité accordé à la Cour par l'alinéa 18.1(3)(b) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], l'avocat des demandeurs s'est désisté de sa demande en vue d'obtenir un jugement déclaratoire. Par conséquent, la seule question qu'il reste à trancher est de savoir si le Conseil a commis une erreur en ce qui a trait aux pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 7 de la LOPA.

[13] As a result, I accept the applicants' argument that a pragmatic and functional analysis establishes that the Council's decision with respect to its own jurisdiction must be determined on the standard of correctness, and therefore the issue for determination is whether the Council was correct in deciding that it has no jurisdiction to grant the order requested by the applicants.

[14] Paragraph 7(1)(f) provides that the Council shall "take such action within its powers as it deems appropriate" [emphasis added]. I accept the Attorney General's argument that the "powers" referred to in paragraph 7(1)(f) can only be those contained within subsection 7(1) since it has not been argued that there is any other provision which acts as a source of power. Indeed, during the course of the oral hearing, the question was reduced further to: does the grant of power to the Council in paragraph 7(1)(l) include directory authority?

[15] In support of this argument, counsel for the applicants argues that paragraph 7(1)(l) is remedial, and, therefore, it should be given such a wide interpretation as to provide the council with directory authority. However, Counsel for the Attorney General argues that, read in the context of the other elements of section 7, no such interpretation can be given to paragraph 7(1)(l). No extrinsic aids to interpretation have been offered by either the applicants or the respondents to assist in the interpretation of paragraph 7(1)(l). However, in my opinion, the words of the section are clear when the whole of the FPAA is considered, and, in particular, the whole of section 7.

[16] As the words of paragraph 7(1)(l) should be read in a contextual manner, they should be read in the context of section 6. Paragraph 6(1)(a) of the FPAA sets out the primary duty of the Council being "to advise" the Minister on the establishment and operation of agencies with the specific objective of maintaining and promoting an efficient and competitive agriculture industry. By paragraph 6(1)(b), once agencies are established, the

[13] J'accepte donc l'argument des demandeurs portant que, selon une analyse pragmatique et fonctionnelle, la décision du Conseil relative à sa propre compétence doit être examinée en fonction de la norme de la décision correcte et que la question qui doit être tranchée est celle de savoir si le Conseil a pris une décision correcte en décidant qu'il n'avait pas la compétence voulue pour accorder l'ordonnance demandée par les demandeurs.

[14] Selon la version anglaise de l'alinéa 7(1)f), le Conseil doit prendre « *such action within its powers as it deems appropriate* » [non souligné dans l'original] (les mesures qu'il estime appropriées). J'accepte l'argument du procureur général selon lequel les pouvoirs (*powers*) visés par la version anglaise de l'alinéa 7(1)f) peuvent seulement être les pouvoirs conférés par le paragraphe 7(1), puisqu'il n'a pas été plaidé que d'autres dispositions lui conféraient des pouvoirs. En fait, durant l'audience, la question a été réduite davantage à la suivante : les pouvoirs conférés au Conseil par l'alinéa 7(1)l) comprennent-ils le pouvoir de donner des directives?

[15] À l'appui de cet argument, l'avocat des demandeurs soutient que l'alinéa 7(1)l) est de nature réparatrice et qu'il faut donc lui donner une interprétation large de manière à conférer au Conseil un pouvoir de directive. L'avocat du procureur général, en revanche, maintient que si on le lit dans le contexte des autres éléments de l'article 7, on ne peut pas donner une telle interprétation à l'alinéa 7(1)l). Aucune aide à l'interprétation extrinsèque n'a été proposée, ni par les demandeurs, ni par les défendeurs, pour aider à interpréter l'alinéa 7(1)l). Toutefois, à mon avis, les mots de la disposition sont clairs si l'on tient compte de l'ensemble de la LOPA, et notamment de l'ensemble de l'article 7.

[16] Comme il faut interpréter l'alinéa 7(1)l) de manière contextuelle, il faut l'interpréter dans le contexte de l'article 6. Selon l'alinéa 6(1)a) de la LOPA, la première mission du Conseil est de « conseiller » le ministre sur la création et le fonctionnement des offices en vue de maintenir ou de promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole. En vertu de l'alinéa 6(1)b), une fois que les

Council has the obligation “to review” their operations “with a view to ensuring” that they carry out their operations according to specific legislated objectives. And by paragraph 6(1)(c), the Council is “to work with” agencies in promoting more effective marketing of farm products, and by subsection 6(2) to “consult with” governments.

[17] In my opinion, the terms of section 6 make it clear that the Council is not intended to be an enforcer, but is intended to be a supervisor and a facilitator dedicated to productive change.

[18] Further, when the whole of section 7 is considered, I find that the “limited class rule” (*ejusdem generis*) is helpful in reaching the correct interpretation of paragraph 7(1)(l) (see: *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed., at pages 203-213). In *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at page 1040, Justice La Forest explained the limited class rule as follows:

Whatever the particular document one is construing, when one finds a clause that sets out a list of specific words followed by a general term, it will normally be appropriate to limit the general term to the genus of the narrow enumeration that precedes it.

[19] The specific grant of powers to the Council to carry out its duties is very narrowly defined. With respect to powers given to the Council as specified in paragraphs 7(1)(a) to (e), the power over the subject matter mentioned is only to inquire, review and report. With respect to both paragraphs 7(1)(d) and (e), the Council does have a power to review and an obligation to approve, and in paragraph (e) a discretion to set aside, but with respect to only two categories of subject matter: orders and regulations. Paragraphs 7(1)(g) to (k) provide the Council with a discretion to take certain administrative actions.

[20] Therefore, by reading the general grant of power in paragraph 7(1)(l) in context with the supervisor and facilitator duties established by section 6 and the narrow powers provided in subsection 7(1) to carry out these

offices ont été créés, le Conseil a le devoir de « contrôler » leur activité « afin de s’assurer » qu’elle est conforme aux objets précis énoncés dans la loi. Enfin, conformément à l’alinéa 6(1)c), le Conseil doit « travailler » avec les offices à améliorer l’efficacité de la commercialisation des produits agricoles, et il « consulte » les gouvernements en vertu du paragraphe 6(2).

[17] À mon avis, il ressort clairement de la terminologie employée à l’article 6 que le Conseil n’est pas censé être un exécutif, mais plutôt un superviseur et un facilitateur voué à des changements positifs.

[18] De plus, si on considère l’ensemble de l’article 7, j’estime que la « règle des choses du même ordre » (*ejusdem generis*) est utile pour en arriver à une interprétation juste de l’alinéa 7(1)l) (*Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> éd., aux pages 203 à 213). Dans l’arrêt *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, le juge La Forest explique cette règle de la manière suivante (à la page 1040) :

Quel que soit le document particulier qui est interprété, lorsque l’on trouve une clause qui énonce une liste de termes précis suivie d’un terme général, il conviendra normalement de limiter le terme général au genre de l’énumération restreinte qui le précède.

[19] Les pouvoirs conférés au Conseil pour qu’il remplisse sa mission sont très étroitement définis. En ce qui a trait aux pouvoirs conférés au Conseil précisés aux alinéas 7(1)a) à e), le pouvoir à l’égard de l’objet mentionné est seulement celui de procéder à une enquête, d’examiner et de faire rapport au ministre. Quant aux alinéas 7(1)d) et e), il est vrai que le Conseil a un pouvoir d’examiner et une obligation d’approuver et, en vertu de l’alinéa e), le pouvoir discrétionnaire d’annuler, mais seulement à l’égard de deux types d’objets : les ordonnances et les règlements. Les alinéas 7(1)g) à k) confèrent au Conseil le pouvoir discrétionnaire de prendre certaines mesures administratives.

[20] Par conséquent, en interprétant, conformément à la « règle des choses du même ordre », le pouvoir général conféré par l’alinéa 7(1)l) dans le contexte des fonctions de superviseur et de facilitateur décrites à

duties according to the “limited class rule”, in my opinion, the discretionary power to do “all such other things as are incidental or conducive to the fulfilment of its duties” [underlining added] most certainly does not give something more than supervisory or facilitation powers; that is, it does not give directory authority to the Council to make an “order” to require the applicants’ export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with actual production and marketing experience as requested in the October 12, 2004 letter quoted above.

[21] Therefore, I find the answer to the question posed in this section is “no”; the grant of power to the Council in paragraph 7(1)(I) does not include directory authority.

#### ORDER

For the reasons provided, this application is dismissed.

With respect to costs, I find that the just result is to require the applicants to pay only the costs of the Attorney General, and, accordingly, I award costs to the Attorney General against the applicants in Tariff B, Column III [*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)].

l’article 6 et des pouvoirs restreints conférés par le paragraphe 7(1) pour s’acquitter de ces fonctions, j’estime que le pouvoir discrétionnaire de « prendre toute autre mesure utile à la réalisation de sa mission » [soulignement ajouté] ne confère certainement pas autre chose de plus qu’un pouvoir de supervision ou de facilitation; en d’autres mots, il n’accorde pas au Conseil un pouvoir de directive lui permettant de prendre une « ordonnance » exigeant que les productions des demandeurs destinées à l’exportation et au marché intérieur soient calculées correctement en conformité avec l’expérience réelle de production et de mise en marché, comme il est demandé dans la lettre du 12 octobre 2004 citée plus haut.

[21] Par conséquent, je conclus que la réponse à la question posée dans cette section est « non ». Les pouvoirs conférés au Conseil par l’alinéa 7(1)I) ne comprennent pas un pouvoir de directive.

#### ORDONNANCE

Pour les motifs qui précèdent, la présente demande est rejetée.

Quant aux dépens, j’estime juste d’exiger que les demandeurs paient uniquement ceux du procureur général, et je condamne donc les demandeurs aux dépens du procureur général conformément au tarif B, colonne III [*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)].

## Appendix

Sections 6 and 7 of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4 read as follows:

6. (1) The duties of the Council are

(a) to advise the Minister on all matters relating to the establishment and operation of agencies under this Act with a view to maintaining and promoting an efficient and competitive agriculture industry;

(b) to review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry on their operations in accordance with their objects set out in section 21 or 41, as the case may be; and

(c) to work with agencies in promoting more effective marketing of farm products in interprovincial and export trade and, in the case of a promotion-research agency, in promoting such marketing in import trade and in connection with research and promotion activities relating to farm products.

(2) In carrying out its duties, the Council shall consult, on a continuing basis, with the governments of all provinces having an interest in the establishment or the exercise of the powers of any one or more agencies under this Act or with any body or bodies established by the government of any province to exercise powers similar to those of the Council in relation to intraprovincial trade in farm products.

7. (1) In order to fulfil its duties, the Council

(a) on receipt of a written request from one or more associations representing a significant number of persons engaged in the growing or production of any farm product in Canada or if directed to do so by the Minister shall, or on its own initiative may, inquire into the merits of

(i) establishing an agency in respect of the farm product and vesting it with all or any of the powers set out in section 22 or 42, as the case may be, or

(ii) broadening the authority of an existing agency by vesting it with all or any of the powers set out in section

## Annexe

Les articles 6 et 7 de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. (1985), ch. F-4 sont libellés comme suit :

6. (1) Le Conseil a pour mission :

a) de conseiller le ministre sur les questions relatives à la création et au fonctionnement des offices prévus par la présente loi en vue de maintenir ou promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole;

b) de contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés aux articles 21 ou 41, selon le cas;

c) de travailler avec les offices à améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles offerts sur les marchés interprovincial, d'exportation et, dans le cas d'un office de promotion et de recherche, sur le marché d'importation ainsi que des activités de promotion et de recherche à leur sujet.

(2) Dans l'exécution de sa mission, le Conseil consulte régulièrement les gouvernements de toutes les provinces ayant intérêt à la création ou à l'exercice des pouvoirs d'un ou de plusieurs offices dans le cadre de la présente loi, ou tout organisme créé par le gouvernement d'une province pour exercer des pouvoirs semblables à ceux du Conseil en matière de commerce des produits agricoles à l'intérieur de cette province.

7. (1) Afin de remplir sa mission, le Conseil :

a) doit, à la demande du ministre en ce sens ou sur réception d'une requête écrite d'une ou de plusieurs associations représentant un nombre suffisant de personnes se livrant à la culture ou à la production, au Canada, d'un ou de plusieurs produits agricoles, ou bien peut, de sa propre initiative, procéder à une enquête et présenter au ministre ses recommandations, notamment quant aux modalités d'un plan de commercialisation ou d'un plan de promotion et de recherche approprié, lorsqu'il convient, à son avis, de conférer à un office le pouvoir d'exécuter un tel plan pour le ou les produits faisant l'objet de l'enquête; celle-ci vise à déterminer l'opportunité :

(i) soit de créer un office pour un ou plusieurs produits agricoles et de lui conférer tout ou partie des pouvoirs prévus à l'article 22 ou 42, selon le cas,

(ii) soit d'étendre l'autorité d'un office existant en lui conférant tout ou partie des pouvoirs prévus à l'article

22 or 42, as the case may be, in relation to any farm products that are additional to the farm products in respect of which it was established,

and report its recommendations to the Minister, including the terms of an appropriate marketing plan or promotion and research plan where, in its opinion, it is appropriate that an agency be vested with power to implement such a plan in relation to the farm products to which the inquiry relates;

(b) shall review any amendment to a marketing plan or promotion and research plan that is submitted to it by the agency charged with the implementation of the plan, review any proposed marketing plan or promotion and research plan that is submitted to it by an agency that is not vested with power to implement such a plan, and consider all representations submitted to it in relation to the proposed amendment or plan and report its recommendations thereon to the Minister;

(c) shall review the operations of agencies and report thereon annually to the Minister or, in any case where in its opinion the circumstances warrant, on a more frequent basis;

(d) shall review all orders and regulations that are proposed to be made by agencies and that are of a class of orders or regulations to which the Council, by order, provides that this paragraph is applicable and, where it is satisfied that the orders and regulations are necessary for the implementation of the marketing plan or promotion and research plan that the agency proposing to make the orders or regulations is authorized to implement, the Council shall approve the orders and regulations;

(e) shall review all orders and regulations that are made by agencies and that are not of a class of orders or regulations to which paragraph (d) is made applicable, and, where it is satisfied that the orders or regulations are necessary for the administration of the marketing plan or promotion and research plan that the agency that has made the orders or regulations is authorized to implement, the Council shall approve the orders or regulations and, where it is not so satisfied, the Council may, by order, set aside in whole or in part any such orders and regulations;

(f) shall make such inquiries and take such action within its powers as it deems appropriate in relation to any complaints received by it from any person who is directly affected by the operations of an agency and that relate to the operations of the agency;

(g) may conduct studies of, and on its own initiative or on the direction of the Minister research into, any matter relating to the marketing or promotion of a farm product in interprovincial or export trade or research activities related thereto;

22 ou 42, selon le cas, à l'égard de produits agricoles autres que celui ou ceux pour lesquels il a été créé;

b) examine toute modification d'un plan de commercialisation ou d'un plan de promotion et de recherche qui lui est soumise par l'office chargé de l'exécuter, ainsi que tout projet de plan de commercialisation ou de plan de promotion et de recherche qui lui est soumis par un office non habilité à le mettre en œuvre, étudie les observations qui lui sont adressées concernant l'une ou l'autre, et présente au ministre ses recommandations à cet égard;

c) examine l'activité des offices et en fait rapport tous les ans au ministre ou, si à son avis les circonstances le justifient, à intervalles plus courts;

d) examine les projets d'ordonnances et de règlements des offices et qui relèvent des catégories auxquelles, par ordonnance prise par lui, le présent alinéa s'applique, et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en œuvre;

e) examine les ordonnances et les règlements pris par les offices et qui ne relèvent pas d'une catégorie d'ordonnances ou de règlements à laquelle l'alinéa d) est applicable, et soit les approuve, lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances ou règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en œuvre, soit, dans le cas contraire, peut, par ordonnance, les annuler en tout ou en partie;

f) procède aux enquêtes et prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit—en ce qui a trait à l'activité d'un office—des personnes directement touchées par celle-ci;

g) peut mener des études et, de sa propre initiative ou sur instruction du ministre, des recherches sur toute question relative à la commercialisation ou à la promotion d'un produit agricole offert sur le marché interprovincial ou d'exportation ou aux activités de recherche à son sujet;

(h) may, for the purpose of implementing any marketing plan, require persons engaged in the production of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial or export trade

(i) to register with the Council or the appropriate agency,

(ii) to maintain books and records in relation to the production or marketing of the farm product by them in such form and containing such information as the Council requires pursuant to this paragraph, and

(iii) to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production or marketing of the farm product by them as it may reasonably require;

(i) may, when in its opinion it is necessary to do so for the purpose of determining the advisability of establishing an agency in respect of a farm product or of vesting an agency with power to implement a marketing plan, require persons engaged in the production of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial or export trade to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production or marketing of the farm product by them as it may reasonably require;

(j) may, for the purpose of implementing any promotion and research plan, require persons who are engaged in the production or importation of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial, export or import trade

(i) to register with the Council or the appropriate agency,

(ii) to maintain books and records in relation to the production, marketing or importation of the farm product by them in such form and containing such information as the Council requires pursuant to this paragraph, and

(iii) to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production, marketing or importation of the farm product by them as it may reasonably require;

(k) may, when in its opinion it is necessary to do so for the purpose of determining the advisability of establishing an agency in respect of a farm product or of vesting an agency with power to implement a promotion and research plan, require persons who are engaged in the production or importation of a farm product for, or the marketing of a farm product in, interprovincial, export or import trade to submit to the Council or the appropriate agency such information relating to the production, marketing or importation of the farm product by them as it may reasonably require; and

h) peut, pour l'exécution de tout plan de commercialisation, exiger des personnes se livrant à la production ou à la commercialisation d'un produit agricole donné sur le marché interprovincial ou international :

(i) qu'elles se fassent inscrire auprès de lui ou de l'office compétent,

(ii) qu'elles tiennent des registres sur la production ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole, en la forme et avec les renseignements qu'il exige en application du présent alinéa,

(iii) qu'elles lui fournissent, ou à l'office compétent, les renseignements sur la production ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole qu'il peut valablement leur réclamer;

i) peut, s'il le juge nécessaire pour décider de l'opportunité de créer un office pour un produit donné ou de conférer à un office existant le pouvoir d'exécuter un plan de commercialisation, exiger des personnes se livrant à la production ou à la commercialisation d'un produit agricole sur le marché interprovincial ou international qu'elles lui fournissent, ou à l'office compétent, les renseignements sur la production ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole qu'il peut valablement leur réclamer;

j) peut, pour l'exécution de tout plan de promotion et de recherche, exiger des personnes se livrant à la production, à l'importation ou à la commercialisation d'un produit agricole donné sur le marché interprovincial, d'exportation ou d'importation :

(i) qu'elles se fassent inscrire auprès de lui ou de l'office compétent,

(ii) qu'elles tiennent des registres sur la production, l'importation ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole, en la forme et avec les renseignements qu'il exige en application du présent alinéa,

(iii) qu'elles lui fournissent, ou à l'office compétent, les renseignements sur la production, l'importation ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole qu'il peut valablement leur réclamer;

k) peut, s'il le juge nécessaire pour décider de l'opportunité de créer un office pour un produit donné ou de conférer à un office existant le pouvoir d'exécuter un plan de promotion et de recherche, exiger des personnes se livrant à la production, à l'importation ou à la commercialisation d'un produit agricole sur le marché interprovincial, d'exportation ou d'importation qu'elles lui fournissent, ou à l'office compétent, les renseignements sur la production, l'importation ou la commercialisation par leurs soins du produit agricole qu'il peut valablement leur réclamer;

(l) may do all such other things as are incidental or conducive to the fulfilment of its duties.

(2) The Council, in reporting to the Minister under subsection (1), shall not recommend the establishment of an agency in respect of one or more farm products or the broadening of the authority of an existing agency by vesting it with powers in relation to one or more farm products unless it is satisfied that

(a) in the case of a marketing agency, the majority of the producers of each of those farm products, in Canada or in the region of Canada to which the recommendation relates, is in favour of that action; or

(b) in the case of a promotion-research agency, the majority of the aggregate of the producers or, where the import trade in one or more farm products is to be included, the majority of the aggregate of the producers and importers, of all those farm products, in Canada or in the region of Canada to which the recommendation relates, is in favour of that action.

l) peut prendre toute autre mesure utile à la réalisation de sa mission.

(2) Dans le ou les rapports qu'il adresse au ministre en application du paragraphe (1), le Conseil ne peut recommander la création d'un office pour un ou plusieurs produits agricoles, non plus que l'extension de la compétence d'un office existant par l'attribution à celui-ci de pouvoirs concernant un ou plusieurs autres nouveaux produits agricoles, que s'il est convaincu que :

a) dans le cas d'un office de commercialisation, la majorité des producteurs du ou des produits agricoles, dans l'ensemble du pays ou dans la région du Canada visée par la recommandation, est en faveur d'une telle mesure;

b) dans le cas d'un office de promotion et de recherche, la majorité de l'ensemble des producteurs ou, si le marché d'importation d'un ou de plusieurs produits agricoles est visé, la majorité de l'ensemble des producteurs et des importateurs de tous les produits agricoles, dans l'ensemble du pays ou dans la région du Canada visée par la recommandation, est en faveur d'une telle mesure.