

A-432-79

A-432-79

Agricultural Stabilization Board (*Appellant*)**L'Office de stabilisation des prix agricoles (*Appelant*)**

v.

a c.

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

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

Court of Appeal, Heald and Ryan J.J. and Kerr D.J.—Ottawa, February 8 and April 25, 1980.

b Cour d'appel, les juges Heald et Ryan et le juge suppléant Kerr—Ottawa, 8 février et 25 avril 1980.

Agriculture — Stabilization subsidies — Appeal from judgment of Trial Division declaring that Jacobs Farms Limited was entitled to payment of an additional sum as a subsidy under the Apple Stabilization Regulations — Board had refused to pay the full amount of the subsidy because the quantity of the commodity exceeded the quantity, established by the Board, beyond which subsidies would not be paid — Whether the Board has the authority to set limits beyond or below which subsidies will not be paid — Whether the Board may exercise a discretion to pay the subsidy when a producer meets the conditions established — Appeal allowed — Apple Stabilization Regulations, SOR/76-518, s. 5 — Agricultural Stabilization Act, R.S.C. 1970, c. A-9, as amended by S.C. 1974-75-76, c. 63, ss. 2(1)(a),(b), 3(1), 4(5), 7(1)(a),(2), 8.1, 8.2(1),(2), 10(1)(a),(b),(c),(d),(g),(1.1), 11(a), 13(5) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 52(b)(i).

Agriculture — Subvention de stabilisation — Appel du jugement de la Division de première instance déclarant que Jacobs Farms Limited avait droit au paiement d'une somme additionnelle à titre de subvention en vertu du Règlement sur la stabilisation du prix des pommes — L'Office avait refusé de payer le plein montant de la subvention parce que la quantité du produit excédait la quantité, établie par l'Office, au-delà de laquelle aucune subvention ne serait versée — Il échet de déterminer si l'Office est autorisé à établir des limites au-delà ou en deçà desquelles aucune subvention ne sera versée — Il échet de déterminer si l'Office peut exercer un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de verser une subvention à un producteur qui remplit les conditions établies — Appel accueilli — Règlement sur la stabilisation du prix des pommes, DORS/76-518, art. 5 — Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C. 1970, c. A-9, modifiée par S.C. 1974-75-76, c. 63, art. 2(1)a),b), 3(1), 4(5), 7(1)a),(2), 8.1, 8.2(1),(2), 10(1)a),b),c),d),g), (1.1), 11a), 13(5) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 52b)(i).

Appeal from a judgment of the Trial Division, declaring that Jacobs Farms Limited was entitled to be paid an additional subsidy under the *Apple Stabilization Regulations*. The Board had refused to pay the full amount of the agricultural commodity subsidy because the quantity of the apples, in respect of which the subsidy was claimed exceeded the quantity, established by the Board, beyond which subsidies would not be paid. Whether the Board is empowered by the *Agricultural Stabilization Act* to establish quantities in excess of or below which subsidies will not be paid to producers; and, whether the Board is under a duty to pay a subsidy to a producer who meets the conditions established under the Act and Regulations or whether it may pay or not at its discretion.

f Appel contre le jugement de la Division de première instance déclarant que Jacobs Farms Limited avait droit au paiement d'une subvention additionnelle en vertu du *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*. L'Office avait refusé de payer le plein montant de la subvention relative aux produits agricoles parce que la quantité des pommes à l'égard desquelles la subvention était réclamée excédait la quantité, établie par l'Office, au-delà de laquelle aucune subvention ne serait versée. L'Office est-il autorisé par la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* à établir des quantités au-delà ou en deçà desquelles aucune subvention ne sera versée aux producteurs? L'Office doit-il verser une subvention à un producteur qui remplit les conditions établies en vertu de la Loi et du Règlement ou lui est-il loisible d'accepter ou de refuser de payer?

Held, the appeal is allowed. Jacobs Farms Limited had a legal right to have its claims considered and determined in good faith and in accordance with a correct reading of relevant law. The Board did not, in deciding to reject a portion of the claims submitted, purport to proceed on the basis that it had a discretion not to pay anything at all. There is really no question that the Board decided as it did because of the limits it had set. The critical issue thus is whether the Board had authority to set these limits. Once a price is prescribed for an agricultural commodity, the Board, by virtue of subsection 7(1) of the Act is under a duty "... to take such action in accordance with this Act as is necessary to stabilize ..." the price of the commodity at the prescribed price. The duty is imposed on the Board, not

g *Arrêt*: l'appel est accueilli. Jacobs Farms Limited avait droit à ce que ses demandes soient examinées et à ce qu'il soit statué sur celles-ci de bonne foi et en conformité avec le droit applicable correctement interprété. Lorsqu'il a décidé de rejeter une partie des demandes déposées, l'Office ne prétendait pas avoir la faculté de ne rien payer. Il ne fait vraiment aucun doute que la décision de l'Office a été prise en fonction des limites qu'il avait fixées. Le point crucial est de savoir si l'Office avait le pouvoir de fixer ces limites. Une fois que le prix d'un produit agricole est fixé, l'Office, en vertu du paragraphe 7(1) de la Loi, a l'obligation de «... [prendre] conformément à la présente loi les mesures nécessaires pour stabiliser...» le prix du produit au niveau prescrit. L'obligation est imposée à l'Office et non au

on the Minister or the Governor in Council. The Trial Judge found, that certain of the express provisions of the Act clearly indicate a legislative intent to reserve to the Governor in Council exclusive authority to establish maximum eligibility standards. However, it is not the intent of the Act to vest in the Governor in Council the exclusive right to set a maximum on the quantity of an agricultural commodity for which an individual producer may claim subsidy. The power is a power to establish outer limits on the quantity or value of such an agricultural commodity. The provisions leave room to the Board to set limits (falling within a ceiling, if any, established by the Governor in Council) beyond which producers may not be paid in respect of claims submitted by them. Such limits must, however, be limits designed to implement price stabilization and not to promote an unrelated purpose.

Joy Oil Co. Ltd. v. The King [1951] S.C.R. 624, referred to. *R. v. Stevenson Construction Co. Ltd.* (1979) 24 N.R. 390, referred to.

APPEAL.

COUNSEL:

D. H. Aylen, Q.C. and *A. S. Fradkin* for appellant.

W. G. Sheppard for respondents.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Sheppard, Sheppard, MacIntosh & Harlow, Simcoe, for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is an appeal from the judgment of the Trial Division [[1979] 2 F.C. 840], dated June 27, 1979, declaring that the respondent Jacobs Farms Limited (one of the plaintiffs below) was entitled to be paid a subsidy under the *Apple Stabilization Regulations*¹ ("the Regulations") in the amount of \$117,969.09, \$70,719.09 of which remained unpaid, and ordering the appellant, the Agricultural Stabilization Board ("the Board"), the defendant below, to requisition from the Minister of Finance and to pay to the respondent the

¹ SOR/76-518.

Ministre ou au gouverneur en conseil. Le juge de première instance a jugé que certaines des dispositions précises de la Loi indiquent clairement que le législateur avait l'intention de réserver au gouverneur en conseil le pouvoir exclusif de fixer des quantités maximales à titre de critères d'admissibilité.

- a* Toutefois le législateur n'avait pas l'intention de conférer au gouverneur en conseil le pouvoir exclusif de fixer un maximum quant à la quantité du produit agricole pour lequel un producteur particulier pourrait réclamer une subvention. Le pouvoir est un pouvoir de fixer des plafonds quant à la quantité ou à la valeur de ce produit agricole. Cette disposition donne à l'Office une marge de manœuvre lui permettant de fixer des limites (se situant en deçà d'un plafond, s'il en est, établi par le gouverneur en conseil) au-delà desquelles les producteurs ne recevront pas de paiements relativement aux réclamations qu'ils présentent. Ces limites doivent toutefois être conçues pour réaliser une stabilisation des prix et non dans un but sans rapport avec cette stabilisation.

Arrêts mentionnés: *Joy Oil Co. Ltd. c. Le Roi* [1951] R.C.S. 624; *R. c. Stevenson Construction Co. Ltd.* (1979) 24 N.R. 390.

d APPEL.

AVOCATS:

D. H. Aylen, c.r. et *A. S. Fradkin* pour l'appellant.

W. G. Sheppard pour les intimés.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.

Sheppard, Sheppard, MacIntosh & Harlow, Simcoe, pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par

- h* LE JUGE RYAN: Cet appel est formé contre le jugement de la Division de première instance [[1979] 2 C.F. 840] daté du 27 juin 1979 déclarant que l'intimée Jacobs Farms Limited (un des demandeurs en première instance) avait le droit de recevoir, en vertu du *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*¹ («le Règlement») une subvention de \$117,969.09 dont \$70,719.09 ne lui ont toujours pas été payés et enjoignant à l'appellant, l'Office de stabilisation des prix agricoles («l'Office»), défendeur en première instance, de

¹ DORS/76-518.

\$70,719.09 which remained unpaid².

The Board had refused to pay the full amount of the agricultural commodity subsidy which was claimed under the *Agricultural Stabilization Act*³ ("the Act") because the quantity of the commodity, apples, in respect of which the subsidy was claimed exceeded the quantity, established by the Board, beyond which subsidies would not be paid.

The appeal raises several questions, the answers to which depend on the interpretation of relevant provisions of the legislation. One of these is whether the Board is empowered by the Act to establish quantities in excess of or below which subsidies will not be paid to producers. The other is whether the Board is under a duty to pay a subsidy to a producer who meets the conditions established under the Act and Regulations or whether it may pay or not at its discretion. It was also submitted by the appellant that, at any rate, the Court does not have authority, by way of *mandamus* or an order in the nature of *mandamus*, to order the Board to requisition sums from the Minister of Finance for the purpose of paying subsidies.

If it is decided that the Board has authority to establish the quantity of a commodity above and below which subsidy is not to be paid, it will not be necessary to answer the other questions.

The Board is a corporation consisting of three members appointed by the Governor in Council (subsection 3(1) of the Act).

The purposes of the Act are set out in its long title and preamble. These read:

An Act to provide for the stabilization of the prices of agricultural commodities

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

² The respondents conceded that the evidence would support a judgment in their favour of \$54,973.99 only. Thus, even if the appeal were to fail on the merits, the judgment would have to be altered accordingly.

³ R.S.C. 1970, c. A-9, as amended by S.C. 1974-75-76, c. 63.

demander au ministre des Finances des crédits en vue de payer à l'intimée les \$70,719.09 qui ne lui ont pas été payés.²

L'Office avait refusé de payer le plein montant de la subvention réclamée par les intimés en vertu de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*³ («la Loi») parce que la quantité des produits, des pommes, à l'égard desquels la subvention était réclamée excédait la quantité, établie par l'Office, au-delà de laquelle aucune subvention ne serait versée.

L'appel soulève plusieurs questions dont les réponses dépendent de l'interprétation des dispositions applicables de la Loi et du Règlement. Une de ces questions consiste à savoir si l'Office est autorisé par la Loi à établir des quantités au-delà ou en deçà desquelles aucune subvention ne sera versée aux producteurs. Une autre consiste à savoir si l'Office doit verser une subvention à un producteur qui remplit les conditions établies en vertu de la Loi et du Règlement ou s'il lui est loisible d'accepter ou de refuser de payer. L'appellant prétend également que, de toute façon, la Cour n'a pas le pouvoir d'émettre un bref de *mandamus* ou de rendre une ordonnance semblable à un *mandamus* enjoignant à l'Office de demander au ministre des Finances des crédits en vue de payer les subventions.

S'il est décidé que l'Office a le pouvoir d'établir les maximum et minimum aux fins de l'admissibilité à la subvention, il ne sera pas nécessaire de répondre aux autres questions.

L'Office est une corporation composée de trois membres nommés par le gouverneur en conseil (voir le paragraphe 3(1) de la Loi).

Les objets de la Loi sont énoncés dans ses longs titre et préambule qui sont ainsi rédigés:

Loi ayant pour objet de stabiliser les prix des produits agricoles

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

² Les intimés admettent que la preuve justifierait un jugement en leur faveur d'une somme de \$54,973.99 seulement. Par conséquent, même si l'appel devait être rejeté comme non fondé, le jugement devrait être modifié en conséquence.

³ S.R.C. 1970, c. A-9, modifiée par S.C. 1974-75-76, c. 63.

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

The agricultural commodities, the prices of which are to be stabilized, are either "named commodities" or "designated commodities". "Named commodities" are the commodities specifically named in paragraph 2(1)(a) of the Act; "designated commodities" are the agricultural commodities, other than named commodities, designated (pursuant to paragraph 2(1)(b)) by the Governor in Council for purposes of the Act.

Paragraph 7(1)(a) and subsection 7(2) of the Act are in these terms;

7. (1) The Board shall from time to time

(a) take such action in accordance with this Act as is necessary to stabilize the prices of agricultural commodities at their respective prescribed prices;

(2) Action by the Board to stabilize the price of an agricultural commodity under this Act shall be taken in relation to the agricultural commodity or in relation to such grade, quality, variety, class, type or form thereof, and with reference to such place or places, as the Board considers appropriate.

The method of determining the prescribed price at which agricultural commodities are to be stabilized is set out in section 8.2.⁴

⁴ Paragraph 7(1)(b) and sections 8.1 and 8.2 are as follows:

7. (1) The Board shall from time to time

(b) make such recommendations, including recommendations respecting the index referred to in section 8.2 . . . as are necessary to ensure that the prescribed prices for agricultural commodities in a year bear a fair relationship to the production costs of such commodities in the year.

8.1 The base price of an agricultural commodity in a year shall be the average price thereof at representative markets as determined by the Board for the five years immediately preceding the year.

8.2 (1) The prescribed price of an agricultural commodity in a year shall be,

(a) in relation to a named commodity, the amount obtained by adjusting ninety per cent, or such higher percentage as the Governor in Council may prescribe, of the base price thereof for the year by an index calculated in such manner as may be prescribed by the Governor in Council to reflect the estimated production costs of the commodity in the year as compared with the average of production costs for the five years immediately preceding the year; and

(Continued on next page)

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

a Les produits agricoles dont les prix doivent être stabilisés sont soit des «produits dénommés» soit des «produits désignés». Les «produits dénommés» sont les produits mentionnés expressément à l'alinéa 2(1)a) de la Loi; les «produits désignés» sont les produits agricoles, autres que ceux qui sont dénommés, désignés (en vertu de l'alinéa 2(1)b)) par le gouverneur en conseil aux fins de la Loi.

c L'alinéa 7(1)a) et le paragraphe 7(2) de la Loi sont ainsi conçus:

7. (1) L'Office

a) prend conformément à la présente loi les mesures nécessaires pour stabiliser au niveau prescrit les prix des produits agricoles;

e (2) Les mesures de l'Office destinées à stabiliser le prix d'un produit agricole selon la présente loi, doivent être prises relativement à ce produit agricole, ou relativement à la catégorie, la qualité, la variété, la classe, le type ou la forme de ce produit que l'Office estime appropriés, et en fonction de l'endroit ou des endroits qu'il considère opportuns.

f La méthode de fixation du prix prescrit auquel est stabilisé le prix d'un produit agricole est énoncée à l'article 8.2.⁴

⁴ L'alinéa 7(1)b) et les articles 8.1 et 8.2 sont ainsi rédigés:

7. (1) L'Office

g b) formule les recommandations, notamment en ce qui concerne l'indice mentionné à l'article 8.2 . . . nécessaires à l'établissement, pour une année, d'un juste rapport entre les coûts de production des produits agricoles et les prix prescrits.

h 8.1 Le prix de base d'un produit agricole, pour une année, est le prix moyen de celui-ci sur des marchés représentatifs que détermine l'Office pour les cinq années précédentes.

8.2 (1) Pour une année, le prix prescrit d'un produit agricole s'obtient en rajustant,

i a) pour un produit dénommé, quatre-vingt-dix pour cent de son prix de base pour l'année ou le pourcentage supérieur prescrit par le gouverneur en conseil, en fonction d'un indice calculé de la manière prescrite par le gouverneur en conseil et traduisant le rapport entre les coûts estimatifs de production du produit pour l'année et les coûts moyens de production des cinq années précédentes; et

(Suite à la page suivante)

The express powers of the Board are found in sections 10 and 10.1 of the Act. Paragraphs 10(1)(a),(b),(c),(d) and (g) and subsection 10(1.1) are in these terms:

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

(a) purchase any agricultural commodity at the prescribed price;

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

(c) make such payment for the benefit of producers as the Governor in Council may authorize for the purpose of stabilizing the price of an agricultural commodity at the prescribed price;

(d) sell or otherwise dispose of, package, process, store, ship, transport, export, insure or otherwise deal in any commodity purchased by the Board under this section;

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

(1.1) For the purpose of stabilizing the price of an agricultural commodity, the Board may exercise such other powers as are prescribed by the Governor in Council, upon the recommendation of the Board, for that purpose.

It was decided that subsidies should be paid to producers of apples during the 1975-1976 crop year.

At a meeting of the Board held at Ottawa on July 8, 1976, it was agreed with reference to the subsidization of apples that the "minimum and maximum eligibility of production units" would be 25,000 pounds and 750,000 pounds. No subsidy was to be paid to a producer who produced and sold less than 25,000 pounds or in respect of the first 25,000 pounds sold by a producer who other-

(Continued from previous page)

(b) in relation to a designated commodity, the amount obtained by adjusting such percentage of the base price thereof for the year as the Governor in Council prescribes by the index therefor calculated as described in paragraph (a).

(2) In prescribing a percentage of the base price of an agricultural commodity under paragraph (1)(a) or (b), the Governor in Council shall be guided by the recommendations of the Board made pursuant to subsection 7(1) and such other factors as the Governor in Council considers to be relevant.

Les pouvoirs expressément conférés à l'Office se trouvent aux articles 10 et 10.1 de la Loi. Les alinéas 10(1)a),b),c),d) et g) et le paragraphe 10(1.1) sont ainsi conçus:

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

a) acheter tout produit agricole au prix prescrit;

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

c) faire, au bénéfice des producteurs, tout paiement que le gouverneur en conseil peut autoriser afin de stabiliser le prix d'un produit agricole au niveau du prix prescrit;

d) vendre ou autrement aliéner, emballer, conditionner, emmagasiner, expédier, transporter, exporter ou assurer tout produit acheté par l'Office selon le présent article, ou autrement en faire l'objet d'opérations;

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

(1.1) Afin de stabiliser le prix d'un produit agricole, l'Office peut exercer tous autres pouvoirs prescrits sur sa recommandation par le gouverneur en conseil.

Il fut décidé que des subventions seraient payées aux producteurs de pommes pour la campagne agricole 1975-1976.

A une réunion de l'Office tenue à Ottawa le 8 juillet 1976, il a été convenu relativement aux subventions afférentes aux pommes, que le «maximum et le minimum d'unités de production donnant droit à une subvention» seraient de 750,000 livres et de 25,000 livres respectivement. Aucune subvention ne serait versée à un producteur qui aurait produit et vendu moins de 25,000 livres de

(Suite de la page précédente)

b) pour un produit désigné, le pourcentage de son prix de base pour l'année fixé par le gouverneur en conseil en fonction de l'indice calculé conformément à l'alinéa a).

(2) Pour fixer le pourcentage du prix de base prévu aux alinéas (1)a) ou b), le gouverneur en conseil se fonde sur les recommandations que l'Office fait conformément au paragraphe 7(1) et sur tout autre facteur qu'il estime utile.

wise qualified for subsidy, nor in respect of sales in excess of 750,000 pounds.

The Trial Judge says in his reasons [at page 842] that:

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

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

The *Apple Stabilization Regulations* were enacted August 5, 1976. The Regulations designated apples sold as fresh apples or peelers and apples sold for juice, juice concentrate or vinegar as agricultural commodities for the purposes of the Act.

The Regulations also set the prescribed price for each of these commodities. And they authorized the Board to make payments to producers of 2.1 cents per pound of apples sold as fresh apples or peelers and 0.9 cent per pound of apples sold for juice, juice concentrate or vinegar.

The Regulations themselves placed no limits on the quantities eligible for subsidy. The press release issued by the Department on August 9, 1976 did, however, mention that apple growers might claim "payments on their sales from 1975 production between 25,000 and 750,000 pounds".

The Trial Judge [at page 842] noted that:

Following representations by trade associations, the Board, at a meeting December 24, 1976, ordered an increase in the maximum amount payable to producers where two or more partners were involved. A maximum of three partners in any producer were made eligible and the 25,000 pounds minimum was to apply to each partner. This change was announced by the Minister in a press release dated January 6, 1977.

pommes ou relativement à la première tranche de 25,000 livres de pommes vendues par un producteur qui serait autrement admissible à la subvention, ni relativement aux ventes au-delà de la limite de 750,000 livres.

Dans ces motifs, le juge de première instance dit [à la page 842]:

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

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

Le Règlement sur la stabilisation du prix des pommes est entré en vigueur le 5 août 1976. En vertu de ce Règlement, les pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler ainsi que les pommes vendues pour la fabrication de jus, de concentré de jus ou de vinaigre étaient désignées comme produits agricoles aux fins de la Loi.

Le Règlement fixait également le prix prescrit pour chacun de ces produits. Il autorisait en outre l'Office à verser aux producteurs 2.1 cents pour chaque livre de pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler et 0.9 cent pour chaque livre de pommes vendues pour la fabrication de jus, de concentré de jus ou de vinaigre.

Le Règlement ne prévoyait aucune limite pour ce qui concerne les quantités admissibles aux subventions. Le communiqué de presse publié par le Ministère le 9 août 1976 mentionnait toutefois que les producteurs de pommes pourraient réclamer [TRADUCTION] «des paiements relatifs aux ventes de pommes produites en 1975, le minimum, pour ces ventes, étant fixé à 25,000 livres et le maximum, à 750,000 livres».

Le juge de première instance a signalé les éléments suivants [à la page 842]:

A la suite d'observations faites par les associations de producteurs, l'Office a ordonné le 24 décembre 1976, une majoration du maximum payable aux producteurs lorsqu'il y a deux associés ou plus. Chaque producteur peut consister en trois associés au maximum, et le minimum de 25,000 livres est applicable à chaque associé. Le Ministre a annoncé ce changement, le 6 janvier 1977, par un communiqué de presse.

There appears to be no doubt that the minimum and maximum levels were set by the Board at the direction of the Minister, who has authority by virtue of subsection 4(5) of the Act to issue directions to the Board. The Board must comply with directions given to it by the Governor in Council or the Minister in respect of "the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act".

Having received authorization from the Governor in Council, the Board obviously decided to make payments to producers pursuant to the authority granted. From the record, it appears that the Board may have considered that it was proceeding to act under subsection 10(1), paragraph (b), and indeed the Regulations, in their preamble, refer to paragraph 10(1)(b). Subsection 5(1) of the Regulations does, however, authorize the Board to make payments to producers in the precise sums of 2.1 cents per pound of apples sold as fresh apples or peelers and 0.9 cent per pound of apples sold for juice, juice concentrate or vinegar "for the purpose of stabilizing the price of such designated commodities at the prescribed price"; the words used are the words which appear in paragraph 10(1)(c). Nothing, however, really turns on whether the payments the Board decided to make were to be made under paragraph (b) or (c).

Claim forms were distributed by the Board early in September, 1976. These forms included the statement:

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

Jacobs Farms Limited is a large producer of apples. The individual respondents are shareholders in and employees of the company. Claims were filed by the company and by each of the individual respondents. The company filed a claim in respect of 790,233 pounds of fresh and processing apples. The individual respondents filed claims in respect of varying quantities of the two categories of apples.

The Trial Judge stated [at page 843]:

Il semble ne faire aucun doute que les niveaux maximum et minimum ont été fixés par l'Office conformément aux instructions que lui a données le Ministre, ce dernier étant autorisé à ce faire par le paragraphe 4(5) de la Loi. L'Office doit se conformer aux instructions que lui donne le gouverneur en conseil ou le Ministre en ce qui concerne «l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ou l'accomplissement de ses devoirs sous le régime de la présente loi».

Ayant reçu l'autorisation du gouverneur en conseil, l'Office a manifestement décidé de faire des paiements aux producteurs conformément à l'autorisation donnée. D'après le dossier, il semble que l'Office ait pu penser qu'il allait agir en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 10(1); cet alinéa est effectivement mentionné dans le préambule du Règlement. Le paragraphe 5(1) du Règlement autorise toutefois l'Office à faire, au bénéfice des producteurs, des paiements de 2.1 cents la livre de pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler et de 0.9 cent la livre de pommes vendues pour la fabrication de jus, de concentré de jus ou de vinaigre «afin de stabiliser le prix de ce produit désigné au niveau du prix prescrit», les termes mêmes de l'alinéa 10(1)c). Cela ne réglerait vraiment rien de savoir si les paiements que l'Office a décidé de faire relevaient de l'alinéa b) ou c).

Les formules de demande ont été distribuées aux producteurs au début de septembre 1976. Elles contiennent la déclaration suivante:

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

Jacobs Farms Limited est un grand producteur de pommes. Les particuliers intimés sont des actionnaires et des employés de la société. Les demandes ont été déposées par la société et par chacun des particuliers intimés. La société a déposé une demande relativement à 790,233 livres de pommes fraîches et à transformer. Les particuliers intimés ont déposé des demandes relativement à diverses quantités de ces deux catégories de pommes.

Le juge de première instance déclare [à la page 843]:

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

The payment of \$31,500 was the subject of a counterclaim in the action, but there is no cross-appeal from its dismissal.

The amounts paid to Jacobs Farms Limited were less than the amounts claimed. The appellant has submitted, among other things, that Jacobs Farms Limited cannot complain because the Board is under no duty to make any payments to it or to any other producer: the submission was that the authority vested in the Board, by paragraph (b) or (c) of subsection 10(1) of the Act, to make payments is purely discretionary. This submission, even if it were well founded in respect of the Board's power to make payments being discretionary, would not seem to me to be a complete answer. The circumstances were that the Board, acting on the authorization of the Governor in Council and pursuant to paragraph 10(1)(c), had invited producers to submit claims. Jacobs Farms Limited had responded. I am of the view that Jacobs Farms Limited had at the very least a legal right to have its claims considered and determined in good faith and in accordance with a correct reading of relevant law⁵. The Board did not, in deciding to reject a portion of the claims submitted, purport to proceed on the basis that it had a discretion not to pay anything at all. There is really no question that the Board decided as it did because of the limits it had set. In my view, the critical issue thus is whether the Board had authority to set these limits. The Trial Judge held that the Board lacked such authority.

Once a price is prescribed for an agricultural commodity, the Board, by virtue of subsection 7(1) of the Act, is under a duty "... to take such action in accordance with this Act as is necessary to stabilize ..." the price of the commodity at the prescribed price. The duty is imposed on the Board, not on the Minister or the Governor in Council. It is true that the Minister or the Gover-

⁵ See *Joy Oil Co. Ltd. v. The King* [1951] S.C.R. 624, particularly per Rand J., at p. 650; and see *R. v. Stevenson Construction Co. Ltd.* (1979) 24 N.R. 390, per Le Dain J., at p. 407.

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

^a Le paiement de \$31,500 a fait l'objet d'une demande reconventionnelle dans l'action mais son rejet ne fait l'objet d'aucun contre-appel.

^b Les sommes versées à Jacobs Farms Limited étaient inférieures aux sommes demandées. L'appelant prétend entre autres que Jacobs Farms Limited ne peut se plaindre parce que l'Office n'est tenu d'effectuer aucun paiement à cette société ou à aucun autre producteur: cette prétention consiste à dire que le pouvoir conféré à l'Office par l'alinéa b) ou c) du paragraphe 10(1) de la Loi de faire des paiements est de nature purement discrétionnaire. Même si cette prétention était fondée et que le pouvoir de l'Office de faire des paiements était discrétionnaire, il me semble que cela ne constituerait pas une réponse complète. En l'espèce, le Conseil, agissant avec l'autorisation du gouverneur en conseil et en conformité de l'alinéa 10(1)c), a invité les producteurs à présenter leurs demandes. Jacobs Farms Limited donna suite à cette invitation. Je suis d'avis que Jacobs Farms Limited avait au moins le droit à ce que ses demandes soient examinées et à ce qu'il soit statué sur celles-ci, de bonne foi et en conformité avec le droit applicable correctement interprété⁵. Lorsqu'il a décidé de rejeter une partie des demandes déposées, l'Office ne prétendait pas avoir la faculté de ne rien payer. Il ne fait vraiment aucun doute que la décision de l'Office a été prise en fonction des limites qu'il avait fixées. A mon avis, le point crucial est de savoir si l'Office avait le pouvoir de fixer ces limites. Le juge de première instance a décidé qu'il ne l'avait pas.

^h Une fois que le prix d'un produit agricole est fixé, l'Office, en vertu du paragraphe 7(1) de la Loi, a l'obligation de "... [prendre] conformément à la présente loi les mesures nécessaires pour stabiliser ..." le prix du produit au niveau prescrit. L'obligation est imposée à l'Office et non au Ministre ou au gouverneur en conseil. Il est vrai que le Ministre ou le gouverneur en conseil peut

⁵ Voir *Joy Oil Co. Ltd. c. Le Roi* [1951] R.C.S. 624, plus particulièrement, le juge Rand, à la page 650; voir également *R. c. Stevenson Construction Co. Ltd.* (1979) 24 N.R. 390, le juge Le Dain, à la page 407.

nor in Council may give the Board instructions on which the Board must act. But the statutory duty to stabilize is a duty imposed on the Board itself.

The Act vests the Board with powers by means of which to carry out its mandate. These are set out in paragraphs (a), (b) and (c) of subsection 10(1). They are supplemented by the authority, granted to the Board by paragraph (g) of the subsection, to “do all such acts and things as are necessary or incidental to the exercise of any of its powers, duties or functions” under the Act.

It would seem to me that the Board might well decide, in implementing the powers vested in it by subsection 10(1), paragraphs (c) and (g), that it would be desirable or even necessary to place limits on the quantities of the commodity in respect of which it was about to make payments. The Board might decide, as it did in this case, to establish quantitative limits in respect of individual producers if it was aware, as it was here, of the estimates of the costs of a program as approved by Treasury Board. Mr. Proulx, the Secretary Manager of the Board, stated in his evidence that the “eligibility limitations” were, in part at least, calculated so as “. . . to ensure that the total payments under the program would not exceed the amount of money which was available . . .”. The very presence in the Act of subsection 13(5)⁶, which places a limit on payments which may be made out of the Consolidated Revenue Fund for agricultural stabilization purposes, itself suggests that it might be necessary in relation to a particular program to limit payments to individual producers in the light of the estimated costs of all programs approved. Mr. Proulx also said that limits were adopted “. . . to ensure that the individual payments to producers were not so large as to be inconsistent with financial assistance under other programs . . .”.

⁶ Subsection 13(5) provides:

13. . . .

(5) A payment made out of the Consolidated Revenue Fund under subsection (1), together with the balance of the Account, shall not be greater than two hundred and fifty million dollars.

donner à l'Office des instructions que l'Office est tenu d'appliquer. Mais l'obligation statutaire de stabiliser les prix est une obligation imposée à l'Office même.

^a

La Loi confère à l'Office les pouvoirs dont il a besoin pour remplir son mandat. Ils sont prévus aux alinéas a), b) et c) du paragraphe 10(1). A ceux-ci s'ajoute le pouvoir conféré à l'Office par l'alinéa g) de ce paragraphe, d'accomplir tous les actes et les choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de l'un quelconque de ses pouvoirs, devoirs ou fonctions» prévus par la présente Loi.

^c

Il me semble que l'Office pourrait très bien décider, aux fins de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par les alinéas c) et g) du paragraphe 10(1), qu'il serait opportun et même nécessaire de fixer des limites quant aux quantités du produit à l'égard desquelles il est sur le point de faire des paiements. L'Office pourrait décider, comme il l'a fait en l'espèce, de fixer des limites quantitatives relativement à des producteurs particuliers s'il avait connaissance, comme ce fut le cas en l'espèce, des prévisions des dépenses relatives à un programme telles qu'approuvées par le Conseil du Trésor. M. Proulx, secrétaire général de l'Office, a témoigné que les «limites d'admissibilité» étaient calculées, du moins en partie, de façon [TRADUCTION] «. . . à assurer que la totalité des paiements faits en vertu du programme ne dépasserait pas le montant d'argent disponible . . .». La simple présence dans la Loi du paragraphe 13(5)⁶, qui fixe une limite aux paiements qui peuvent être effectués sur le Fonds du revenu consolidé aux fins de la stabilisation des prix agricoles, suggère qu'il pourrait être nécessaire relativement à un programme en particulier, de fixer des limites aux paiements faits à des producteurs particuliers en fonction du coût estimatif de tous les programmes approuvés. M. Proulx a également ajouté que les limites avaient été adoptées [TRADUCTION] «. . . pour assurer que des paiements particuliers à des producteurs ne seraient pas trop élevés pour être compatibles avec l'aide financière prévue dans

⁶ Le paragraphe 13(5) est ainsi rédigé:

13. . . .

(5) Un paiement effectué sur le Fonds du revenu consolidé, en vertu du paragraphe (1), ainsi que le solde du Compte ne doivent pas être supérieurs à deux cent cinquante millions de dollars.

The Board might also consider it prudent under some programs to establish a minimum quantity as a test of eligibility for the purpose of avoiding a large number of very small claims of little more than nuisance value.

It was submitted, however, and the Trial Judge found, that certain of the express provisions of the Act clearly indicate a legislative intent to reserve to the Governor in Council exclusive authority to establish maximum eligibility standards. Paragraph 11(a) of the Act is in these terms:

11. The Governor in Council may make regulations,

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

I do not, however, with respect, find in this paragraph of the Act an intent to vest in the Governor in Council the exclusive right to set a maximum on the quantity of an agricultural commodity for which an individual producer may claim subsidy. The power, as I read it, is a power to establish "... ceilings on the quantity or value of an agricultural commodity eligible for price stabilization ...". The power, it seems to me, is a power to establish outer limits on the quantity or value of such an agricultural commodity. The provision leaves room to the Board to set limits (falling within a ceiling, if any, established by the Governor in Council) beyond which producers may not be paid in respect of claims submitted by them.

Nor do I find in subsection 7(2) or in section 8 of the Act an indication that the powers of the Board are not to extend to the fixing of limits on the quantities of commodities in respect of which a producer may claim stabilization payments. Subsection 7(2) has been quoted above at page 757. Section 8 provides:

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

d'autres programmes . . . ».

L'Office pourrait également juger prudent d'établir, pour certains programmes, une quantité minimum comme critère d'admissibilité afin d'éviter un grand nombre de très petites réclamations dont l'effet principal serait de gêner.

Le juge de première instance a jugé bien fondée la prétention selon laquelle certaines des dispositions précises de la Loi indiquent clairement que le législateur avait l'intention de réserver au gouverneur en conseil le pouvoir exclusif de fixer des quantités maximales à titre de critères d'admissibilité. L'alinéa 11(a) de la Loi est ainsi rédigé:

11. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

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

En toute déférence, je ne suis pas d'avis toutefois qu'il ressort de cet alinéa que le législateur avait l'intention de conférer au gouverneur en conseil le pouvoir exclusif de fixer un maximum quant à la quantité du produit agricole pour lequel un producteur particulier pourrait réclamer une subvention. Selon moi, le pouvoir est un pouvoir de fixer «... des plafonds quant à la quantité ou à la valeur d'un produit agricole dont le prix est susceptible d'être stabilisé...». Il me semble que ce pouvoir en est un de fixer, quant à la quantité ou à la valeur de ce produit agricole, un maximum qui ne peut être dépassé. Cette disposition donne à l'Office une marge de manœuvre lui permettant de fixer des limites (se situant en deçà d'un plafond, s'il en est, établi par le gouverneur en conseil) au-delà desquelles les producteurs ne recevront pas de paiements relativement aux réclamations qu'ils présentent.

Je ne pense pas non plus qu'il ressorte du paragraphe 7(2) ou de l'article 8 de la Loi que les pouvoirs de l'Office ne doivent pas comprendre la fixation de limites pour les quantités de produits à l'égard desquels un producteur peut réclamer des paiements de stabilisation. Le paragraphe 7(2) a été cité à la page 757 des présentes. L'article 8 est ainsi rédigé:

8. Chaque année, l'Office fixe le prix de base du produit agricole ou des catégorie, qualité, variété, classe, type ou forme du produit agricole, dont le prix est à stabiliser en application de la présente loi.

The Act envisages that the Board may wish to stabilize prices, not merely of commodities as such, but of particular grades, qualities, varieties, classes, types or forms of commodities, possibly having in mind that distinct markets may exist in relation to different subgroups. That was in fact done in this case: a distinction was made between fresh apples and apples for juice, and a separate price was designated for each type. To refer in subsection 7(2) and in section 8 to subgroups in terms of grade or quality, without also mentioning quantity, does not, with respect, as I read the provisions, indicate an intention to exclude the Board from taking action in relation to quantities of a type of commodity in relation to which a base price has been established and a price designated.

My principal concern goes to rather a different matter. As already indicated, in submitting the proposed Regulation to Treasury Board, the Minister indicated that the purpose of establishing the minimum and maximum limits was to ensure that the main direction of the support program would be "towards the medium size efficient fulltime producers rather than smaller parttime producers", and that the assistance provided by the program would be restricted in so far as it applied "to those very large producers who are better able to cope with the economic vagaries of the market place than the average".

Mr. Proulx, after having stated that the limitations were set with the estimated sum of money available for the program in mind, went on to say that the limits were set (I presume having the financial considerations in mind) "... in order to achieve direction of the program towards those middle range agricultural producers, apple producers who most needed assistance and to avoid large payments to individual producers of very large size who were already financially capable of maintaining their apple production in their own right and who had sufficient financial resources to withstand any vagaries of the market place".

I have already indicated my view that it is open to the Board to set minimum and maximum limits within which payments may be made in implementation of a price stabilization program. Such limits

La Loi prévoit que l'Office peut vouloir stabiliser les prix non seulement de produits en tant que tels, mais également de catégories, qualités, variétés, classes, types ou formes de produits agricoles, peut-être pour tenir compte du fait que des marchés distincts puissent exister pour ces différentes classifications. C'est ce qu'on a fait en l'espèce: une distinction a été faite entre les pommes fraîches et les pommes destinées à la fabrication du jus et un prix différent a été prescrit pour chaque type. En toute déférence, le fait que le paragraphe 7(2) et l'article 8 font mention de catégorie ou qualité, sans faire mention de la quantité ne veut pas dire, selon moi, qu'on ait eu l'intention d'empêcher l'Office de prendre des mesures relatives à la quantité d'un type de produit agricole relativement auquel un prix de base a été fixé et un prix prescrit.

Mais ma préoccupation principale est toute autre. Tel que mentionné ci-dessus, en présentant au Conseil du Trésor le projet de Règlement, le Ministre a indiqué que si un maximum et un minimum sont fixés, c'est pour assurer que le programme de soutien bénéficie surtout aux «producteurs à plein temps, de moyenne importance et qui font preuve d'efficacité plutôt qu'[aux] petits exploitants à temps partiel», et que l'aide fournie par ce programme serait restreinte en ce sens qu'il était destiné aux «très grands producteurs, plus aptes que la moyenne à faire face aux fluctuations du marché».

Après avoir déclaré que les limites avaient été fixées en tenant compte des sommes prévues pour le programme, M. Proulx a ajouté que les limites avaient été fixées (en tenant compte, je suppose, des considérations d'ordre financier) [TRADUCTION] «... afin que le programme bénéficie aux producteurs agricoles de moyenne importance qui avaient le plus besoin d'aide et pour éviter de faire de gros paiements à des producteurs particuliers de très grande importance qui étaient déjà financièrement en mesure de maintenir eux-mêmes leur production de pommes et qui avaient suffisamment de ressources financières pour faire face aux fluctuations du marché».

J'ai déjà indiqué que, selon moi, il est loisible à l'Office de fixer des limites minimum et maximum à l'intérieur desquelles des paiements peuvent être faits en application d'un programme de stabilisa-

must, however, be limits designed to implement price stabilization and not to promote an unrelated purpose. The problem, as I see it, is whether the setting of the limits in relation to the apple price stabilization program for the purposes indicated had the effect of transforming the program into something other than a program to stabilize the prices of the designated commodities at the prescribed prices.

After some hesitation, I have concluded that the limits did not have this effect. The program remained in essence a program designed to stabilize the prices of designated commodities at the prescribed prices. The preamble to the Act indicates that the purpose of price stabilization programs is to assist "the industry of agriculture" to realize fair returns for its labour and investment. A purpose of such programs is "to maintain a fair relationship between prices received by farmers and the costs of the goods and services that they buy, thus to provide farmers with a fair share of the national income". In my view, the limits set by the Board, considered in the light of the purposes of these limits and the statutory purposes of agricultural price stabilization, were such as to be permissible. They did not have the effect of transforming the price stabilization program for apples into something else.

I would allow the appeal with costs. Pursuant to section 52, subparagraph (b)(i) of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, I would set aside the judgment of the Trial Division and substitute for it the following judgment:

1. The plaintiffs' action is dismissed.
2. The defendant's counterclaim is dismissed.
3. The defendant is entitled to recover its costs of this action to be taxed.
4. The plaintiffs are entitled to recover their costs of the counterclaim to be taxed.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

KERR D.J.: I concur.

tion des prix. Ces limites doivent toutefois être conçues pour réaliser une stabilisation des prix et non dans un but sans rapport avec cette stabilisation. Le problème selon moi est de savoir si la fixation de limites relativement au programme de stabilisation des prix des pommes aux fins indiquées a eu pour effet de transformer le programme en quelque chose d'autre qu'un programme de stabilisation des prix des produits désignés au niveau prescrit.

J'ai conclu après quelque hésitation que les limites n'ont pas eu cet effet. Le programme est demeuré essentiellement un programme destiné à stabiliser les prix de produits désignés au niveau prescrit. Le préambule de la Loi indique que les programmes de stabilisation des prix ont pour objet d'aider «l'industrie de l'agriculture» à obtenir un juste rendement de son travail et de son placement. Un autre objet de tels programmes est de «maintenir un rapport équitable entre les prix reçus par les cultivateurs et le coût des marchandises et des services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national». A mon avis, compte tenu de la raison d'être de ces limites et des objets visés par la Loi en prévoyant la stabilisation des prix agricoles, les limites fixées par l'Office sont légitimes. Ils n'ont pas eu pour effet de détourner le programme de stabilisation des prix des pommes.

J'accueillerais l'appel avec dépens. En vertu du sous-alinéa 52b)(i) de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, j'annulerais le jugement de la Division de première instance et le remplacerais par ce qui suit:

1. L'action des demandeurs est rejetée.
2. La demande reconventionnelle du défendeur est rejetée.
3. Le défendeur a droit à la taxation de ses dépens en l'instance.
4. Les demandeurs ont droit à la taxation de leurs dépens afférents à la demande reconventionnelle.

* * *

LE JUGE HEALD: J'y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT KERR: J'y souscris.