

T-2395-88

T-2395-88

**Toronto Independent Dance Enterprise (Applicant)**

v.

**Canada Council (Respondent)**

INDEXED AS: TORONTO INDEPENDENT DANCE ENTERPRISE v. CANADA COUNCIL (T.D.)

Trial Division, Rouleau J.—Toronto, May 9 and 10; Ottawa, June 20, 1989.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application to quash Canada Council decision to discontinue funding — Federal Court lacking jurisdiction to review Council decision — Council not "federal board, commission or other tribunal" — At arm's length from Parliament — Granted absolute discretion to develop standards and procedures to carry out mandate.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Application to quash Canada Council decision to terminate funding — Dance company twice warned of impending termination — Council relying on recommendations of Dance Section, in turn based in part on confidential reports of independent assessors — Providing copies of negative assessments — Applicant denied opportunity to make oral representations prior to Council rendering decision — Although Council decisions final unless new information substantially altering basis of decision, Council informally hearing applicant's submissions — Certiorari available where decision affecting rights of Canadians generally — No rights created under Canada Council Act — Content of principles of natural justice and fairness varying with circumstances — Considering large number of applications, procedures adequate — Applicant aware of procedures — Warnings and rehearing meeting fairness requirements — Failure to identify assessors not breach of fairness — Necessary to weigh extent of disclosure against prejudice to scheme of Act — Application of law in realistic and practical manner.*

This was an application for *certiorari* quashing the respondent's decision to refuse funding for the 1988-1989 year. The applicant, a contemporary dance company, had received funding from the Canada Council for the past several seasons. The applicant was advised that grants were intended as support on a trial basis, were offered to companies applying for the first time and were subject to annual re-application. The Council relies upon recommendations from the Dance Section, comprised of professionals and support staff, concerning all applications for funding. Among other things, the Dance Section looks at

**Toronto Independent Dance Enterprise (requérante)**

a c.

**Conseil des arts du Canada (intimé)**RÉPERTORIÉ: TORONTO INDEPENDENT DANCE ENTERPRISE c. CONSEIL DES ARTS DU CANADA (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Rouleau—Toronto, 9 et 10 mai; Ottawa, 20 juin 1989.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Demande d'annulation de la décision par laquelle le Conseil des arts du Canada a cessé son financement — La Cour fédérale n'a pas compétence pour examiner la décision du Conseil — Le Conseil n'est pas un «office, commission ou autre tribunal fédéral» — Il est sans lien de dépendance avec le Parlement — Il dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu pour établir la façon dont il procède et des normes qu'il applique dans l'exécution de son mandat.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demande d'annulation de la décision par laquelle le Conseil des arts du Canada a mis fin à son financement — La compagnie de danse a, à deux reprises, été avisée de l'éventualité d'un arrêt de financement — Le Conseil s'appuie sur les recommandations du Service de la danse, lesquelles reposent sur des rapports confidentiels établis par des appréciateurs indépendants — Des copies d'appréciations défavorables ont été fournies par le Conseil — La requérante s'est vu refuser la possibilité de faire des observations orales avant que le Conseil ne rende sa décision — Bien que les décisions du Conseil soient finales à moins que de nouveaux facteurs ne modifient sensiblement le fondement de la décision, le Conseil a officieusement entendu les observations de la requérante — Il y a lieu à la délivrance possible d'un bref de certiorari si la décision touche les droits des Canadiens en général — Aucun droit n'a été créé sous le régime de la Loi sur le Conseil des arts du Canada — Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité varie selon les circonstances — Étant donné le grand nombre de demandes, les procédures en cause sont acceptables — La requérante connaît ces procédures — Les avertissements et la nouvelle audition respectent les exigences d'équité — L'omission de donner l'identité des appréciateurs ne constitue pas une violation de l'équité — Il est nécessaire d'apprécier l'importance de la communication par rapport au tort que celle-ci pourrait causer à l'économie de la Loi — Application de la loi de façon réaliste et pratique.*

Il s'agit d'une demande de bref de *certiorari* qui annulerait la décision de l'intimé de refuser son financement pour l'année 1988-1989. La requérante, une compagnie de danse contemporaine, avait été financée par le Conseil des arts du Canada pendant plusieurs saisons. On a avisé la requérante que les subventions étaient accordées pendant une période d'essai, étaient destinées aux compagnies qui en faisaient la demande pour la première fois et dépendaient d'une nouvelle demande annuelle. Pour toutes les demandes de financement, le Conseil s'appuie sur les recommandations du Service de la danse, qui

confidential reports prepared by independent assessors. These are one of the most important factors in Council's decisions. Council's Board decisions are final unless new factors substantially altering the basis of the decision subsequently come to light. It was found that the applicant was not continuing to grow artistically. Its funding was frozen in 1986-1987 and it was warned of the possibility of termination of funding. The funding was reduced in 1987-1988 and the warning was repeated. Although the Council did not allow the applicant to make oral representations before it made its decision, it did provide copies of all negative reports although the identity of the assessors was not disclosed. The Council has adopted that practice to protect assessors from abuse by disappointed applicants. Subsequently, representatives of the Board met informally with representatives of the applicant who fully presented its case. The Board decided that there were not sufficient new grounds to reconsider the application.

The applicant submitted that the Council, as a public body created by Parliament to distribute government funds and accountable to Parliament, is subject to the duty of fairness. It argued that it had become financially dependent on the grants and should have been given the opportunity to make submissions before the decision to terminate funding was taken. It also submitted that it was unfair for the Council to rely so heavily on the opinion of independent assessors without input from the applicant. Further, by taking this position, the Council fettered its discretion. The respondent argued that it was not subject to judicial review as it was not a federal board, commission or other tribunal, and it was independent of government control, with absolute discretion in establishing its procedure. The *Canada Council Act* allows the Council to make by-laws governing its procedure, and provides that it is not an agent of the Crown. The issues were whether the Council is a federal board, commission or other tribunal, and if so, what the requirements of fairness and rules of natural justice were in the circumstances and whether they were complied with.

*Held*, the application should be dismissed.

The Court has no jurisdiction to review the actions of the Canada Council. It is doubtful that it is a board, commission or other tribunal within the *Federal Court Act*, paragraph 2(g) definition. It was created to be at arm's length from the government. It was given a broad mandate to foster the arts and absolute discretion in developing its own standards and procedures.

*Certiorari* is available only where a public body has the power to decide matters affecting the rights, interests, property, privileges or liberty of Canadians generally. The Council's actions do not do so. The project grant was a benefit for which

est composé de professionnels et d'un personnel de soutien. Le Service de la danse se fonde notamment sur des rapports confidentiels établis par des appréciateurs indépendants. Il s'agit là de l'un des facteurs les plus importants dont le Conseil doit tenir compte en rendant ses décisions. Les décisions du conseil d'administration du Conseil sont finales à moins que de nouveaux facteurs ne modifient sensiblement le fondement de la décision. On a constaté que la requérante ne continuait pas de croître sur le plan artistique. Son financement a été gelé pour la saison 1986-1987 et elle a été avisée de l'éventualité d'un arrêt de financement. Le financement a été réduit en 1987-1988, et l'avertissement a été réitéré. Bien que le Conseil n'ait pas autorisé la requérante à faire des observations orales avant qu'elle ne rende sa décision, il lui a effectivement fourni des copies de tous les rapports défavorables après avoir supprimé l'identité des appréciateurs. Le Conseil a adopté cette pratique pour protéger les appréciateurs contre les procédés injurieux de la part de candidats déçus. Par la suite, des représentants du conseil d'administration ont officieusement rencontré ceux de la requérante qui ont pleinement présenté les arguments de celle-ci. Le conseil d'administration a décidé qu'il n'existait pas de nouveaux motifs suffisants pour réexaminer la demande.

La requérante soutient que le Conseil, en tant qu'organisme créé par le Parlement pour distribuer des fonds gouvernementaux et responsable devant celui-ci, est tenu à l'obligation d'équité. Elle prétend que, financièrement, elle dépendait des subventions, et qu'on aurait dû lui donner la possibilité de faire des observations avant de décider de mettre fin au financement. Toujours selon elle, il n'est pas juste que le Conseil s'appuie si largement sur l'opinion d'appréciateurs indépendants en l'absence de ses observations. Qui plus est, en adoptant cette attitude, le Conseil a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. L'intimé fait valoir qu'il n'est pas susceptible de contrôle judiciaire puisqu'il n'est pas un office, commission ou un autre tribunal fédéral, et qu'il est indépendant du contrôle gouvernemental et dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu dans l'établissement de la façon dont il procède. La *Loi sur le Conseil des arts du Canada* autorise le Conseil à prendre des règlements administratifs qui régissent son activité, et elle prévoit que le Conseil n'est pas mandataire de la Couronne. En l'espèce, il s'agit de savoir si le Conseil est un office, une commission ou un autre tribunal fédéral et, dans l'affirmative, il s'agit de déterminer quelles sont, dans les circonstances, les exigences d'équité et les règles de justice naturelle, et si celles-ci ont été respectées.

*Jugement*: la demande devrait être rejetée.

La Cour n'a pas compétence pour examiner les décisions du Conseil des arts du Canada. Il est douteux qu'il soit un office, une commission ou un autre tribunal fédéral au sens de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*. En créant cet organisme, on a voulu qu'il soit un organisme sans lien de dépendance avec le gouvernement. Il a le mandat général de favoriser les arts au Canada, et il dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu pour établir la façon dont il procède et des normes qu'il applique dans l'exécution de son mandat.

Un bref de *certiorari* peut être accordé seulement lorsqu'un organisme public a le pouvoir de décider des questions qui touchent les droits, les intérêts, les biens, les privilèges ou la liberté des Canadiens en général. Les actes du Conseil n'entraî-

the applicant had to qualify annually. No right was created under the Act.

The content of the principles of natural justice and fairness varies with the circumstances. Considering the thousands of applications submitted each year, the procedure and guidelines developed by the Council were adequate. They were well known to the applicant. It had been warned of its precarious position and, subsequent to the decision was afforded opportunities to provide additional information in an attempt to reverse the Council's finding. Fairness may sometimes be achieved by providing the substance of the case without disclosing the precise evidence or sources of information. The extent of the disclosure required by natural justice may have to be weighed against the prejudice to the scheme of the Act which disclosure may involve. No right was being taken away, but the confidentiality of the sources of information was essential to the Council's legitimate reliance on professional peers for their assessments. The rehearing cured any possible defect.

The rules of fairness must be applied on a realistic basis, having regard to the nature of the endeavour. The Council developed its own standards of artistic criteria as well as the procedures by which it allocated funds. It was unlikely that the Court would intervene in such a situation. Council is in the best position to decide what criteria should be applied. From a practical standpoint, it would be impossible to grant a hearing to all applicants.

La subvention de projet est un avantage dont un candidat ne peut bénéficier que s'il remplit chaque année les conditions requises. La Loi ne crée aucun droit.

Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité varie avec les circonstances. Compte tenu des milliers de demandes qui sont soumises chaque année, la procédure et les lignes directrices établies par le Conseil sont acceptables. La requérante en était bien au courant. Elle a été avertie de sa situation précaire et, ultérieurement à la décision, elle a eu la possibilité de fournir des renseignements supplémentaires pour tenter de faire tomber la conclusion du Conseil. On peut parfois se montrer équitable en fournissant l'essentiel d'une affaire sans divulguer la preuve précise ou les sources de l'information. Il est peut-être nécessaire d'apprécier l'importance de la communication exigée par la justice naturelle par rapport au tort que la communication pourrait causer à l'économie de la Loi. Il n'y a pas eu privation de droit, et le caractère confidentiel des sources d'information est essentiel à la pratique légitime du Conseil de s'en remettre à des pairs professionnels dans ses appréciations. La nouvelle audition remédiait à tout vice possible.

Les règles d'équité doivent s'appliquer de façon réaliste eu égard à la tâche. Le Conseil a établi ses propres normes artistiques ainsi que la méthode de répartition des fonds. Il est peu probable que la Cour intervienne dans ce cas. Le Conseil est le mieux placé pour décider des critères à appliquer. En pratique, il serait impossible d'accorder une audience à tous les candidats.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111. Sch. 1.  
*Business Corporations Act*, R.S.O. 1980, c. 54.  
*Canada Council Act*, R.S.C. 1970, c. C-2.  
*Canada Council Act*, R.S.C., 1985, c. C-2, ss. 3, 5, 8, 12, 20, 21.  
*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2(g), 18.  
*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63.  
*Public Service Superannuation Act*, R.S.C. 1970, c. P-36.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; *Regina v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417 (C.A.); *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.); *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.).

##### CONSIDERED:

*Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 22 O.R. (2d) 257 (C.A.).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Business Corporations Act*, S.R.O. 1980, chap. 54.  
*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, chap. 63.  
*Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe 1.  
*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 2g), 18.  
*Loi sur la pension de la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-36.  
*Loi sur le Conseil des arts du Canada*, L.R.C. (1985), chap. C-2, art. 3, 5, 8, 12, 20, 21.  
*Loi sur le Conseil des arts du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-2.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Regina v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417 (C.A.); *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.); *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534 (H.L.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 22 O.R. (2d) 257 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Paine v. University of Toronto et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 770 (C.A.); *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561.

## AUTHORS CITED

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1982.

## COUNSEL:

*John J. Chapman* for applicant.  
*David W. Scott, Q.C.* and *Guy J. Pratte* for respondent.

## SOLICITORS:

*Miller, Thomson, Sedgewick, Lewis & Healy*, Toronto, for applicant.  
*Scott & Ayles*, Ottawa, for respondent.

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

ROULEAU J.: The applicant seeks *certiorari* quashing the respondent's decision to refuse funding for the 1988-1989 year, together with *mandamus* compelling the respondent to reconsider the matter in accordance with the requirements of fairness.

The issues in this case are whether the Canada Council is a "federal board, commission or other tribunal" amenable to judicial review under section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], and, if so, what the requirements of fairness and the rules of natural justice are in the circumstances and whether these have been complied with.

The Toronto Independent Dance Enterprise ("TIDE") is a contemporary dance company which has been performing across Canada since 1978. It is incorporated under the *Business Corporations Act* [R.S.O. 1980, c. 54] and is also a registered charity under the *Income Tax Act* [S.C. 1970-71-72, c. 63]. Since the 1981-1982 season, it has been the recipient of annual funding from the Canada Council; it was denied for the 1988-89 season.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Paine v. University of Toronto et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 770 (C.A.); *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561.

## DOCTRINE

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5<sup>e</sup> éd. Clarendon Press: Oxford, 1982.

## AVOCATS:

*John J. Chapman* pour la requérante.  
*David W. Scott, c.r.* et *Guy J. Pratte* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Miller, Thomson, Sedgewick, Lewis & Healy*, Toronto, pour la requérante.  
*Scott & Ayles*, Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE ROULEAU: La requérante conclut à un bref de *certiorari* annulant la décision par laquelle l'intimé a refusé de la financer au cours de l'année 1988-1989, ainsi qu'à un bref de *mandamus* forçant l'intimé à réexaminer l'affaire conformément aux exigences d'équité.

En l'espèce, la question se pose de savoir si le Conseil des arts du Canada est un «office, commission ou autre tribunal fédéral» assujéti au contrôle judiciaire sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] et, dans l'affirmative, il s'agit de déterminer quelles sont, dans les circonstances, les exigences d'équité et les règles de justice naturelle, et si celles-ci ont été respectées.

La Toronto Independent Dance Enterprise («TIDE») est une compagnie de danse contemporaine qui donne des représentations dans tout le Canada depuis 1978. Elle a été constituée en compagnie en vertu de la *Business Corporations Act* [S.R.O. 1980, chap. 54], et elle est également un organisme de charité enregistré en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* [S.C. 1970-71-72, chap. 63]. Depuis la saison 1981-1982, elle a reçu un financement annuel du Conseil des arts du Canada, qui lui a été refusé pour la saison 1988-1989.

The Canada Council ("The Council") was created in 1957 by the *Canada Council Act* (R.S.C. 1970, c. C-2; now R.S.C., 1985, c. C-2) to "foster and promote the study and enjoyment of, and the production of works in, the arts . . ." (section 8). In furtherance of this objective, one of its functions is to provide grants to various dance companies, such as the applicant. Its twenty-one members and two chief executive officers are appointed by the Governor in Council (sections 3 and 5). The Act specifically indicates that the Council is not an agent of Her Majesty, and except for purposes of the *Public Service Superannuation Act* [R.S.C. 1970, c. P-36], is not a part of the public service of Canada (section 12). It is accountable to Parliament through the filing of a yearly report (section 21), and to the Auditor General of Canada by way of an annual audit (section 20).

The operation of the Council can be briefly summarized as follows: the Canada Council distributes approximately \$100,000,000 annually in the form of grants. In any one year, they receive approximately 15,000 applications; of these, approximately 10,500 are denied. There are two forms of grants: project grants and operating grants. Project grants, which TIDE had been receiving, and described by the Council as "support on a trial basis", are offered to companies applying for the first time and subject to annual re-application can be available for a number of years thereafter. Operating grants, on the other hand, represent long-term commitment of the Council. In 1987-1988, it received 112 applications from dance organizations of which 68 were granted in whole or in part.

An Information Kit accompanying each application describes the two types of grants as set out above, and also gives a detailed explanation of the process. Briefly, it outlines the following: the Dance Section of the Council, a unit of four professionals and three support staff, prepare recommendations for Council for all applications for funding. Council's Board meets four times a year, and generally, though not in every case, accepts the recommendations submitted to them. In the case of dance companies, the Council looks at continuing growth, change and development in

Le Conseil des arts du Canada («le Conseil») a été créé en 1957 en vertu de la *Loi sur le Conseil des Arts du Canada* (S.R.C. 1970, chap. C-2; actuellement L.R.C. (1985), chap. C-2) en vue de «favoriser et de promouvoir l'étude et la diffusion des arts ainsi que la production d'œuvres d'art . . .» (article 8). À cette fin, il offre notamment des subventions à diverses compagnies de danse telles que la requérante. C'est le gouverneur en conseil qui nomme ses vingt et un membres et ses deux directeurs (articles 3 et 5). La Loi dit expressément que le Conseil n'est pas mandataire de Sa Majesté et, excepté pour les fins de la *Loi sur la pension de la Fonction publique* [S.R.C. 1970, chap. P-36], il ne fait pas partie de l'administration publique fédérale (article 12). Il rend compte au Parlement en déposant un rapport annuel (article 21) et au vérificateur général du Canada au moyen d'une vérification annuelle (article 20).

Voici, en résumé, les activités du Conseil: le Conseil des arts du Canada offre des subventions dont le montant annuel s'élève approximativement à 100 000 000 \$. Chaque année, il reçoit environ 15 000 demandes dont environ 10 500 sont rejetées. Il existe deux types de subventions: les subventions de projet et les subventions de fonctionnement. Les subventions de projet, que TIDE recevait et que le Conseil décrit comme étant accordées «pendant une période d'essai», sont destinées aux compagnies qui en font la demande pour la première fois et, sous réserve d'une nouvelle demande annuelle, sont renouvelables pendant un certain nombre d'années. Par contre, les subventions de fonctionnement constituent un engagement à long terme du Conseil. Dans l'année 1987-1988, il a reçu d'organismes de danse 112 demandes dont 68 ont été accueillies en tout ou en partie.

La fiche de renseignements qui accompagne chaque demande décrit les deux types de subventions susmentionnés, et explique également en détail le processus suivi. Voici, en bref, ses grands traits: le Service de la Danse du Conseil, composé de quatre professionnels et de trois secrétaires, prépare à l'intention du Conseil des recommandations pour toutes les demandes de financement. Le conseil d'administration du Conseil se réunit quatre fois l'an et, en général, bien que ce ne soit pas dans tous les cas, il accepte les recommandations qui lui ont été soumises. Dans le cas des

its artistic accomplishment. The Dance Section, in preparing their recommendations, rely on reports prepared by independent assessors. These assessors are knowledgeable professionals hired by the Council in order to assess the artistic quality of applicants, which is one of the most important factors in Council's decision. The assessors are given written guidelines as to what areas are to be covered in their reports, and attend a minimum of three performances per year of an applicant. They then submit confidential reports to the Dance Section, in turn, in preparing the recommendations for Council, review these assessments along with the applicant's financial status, administrative competence, proposed budgets and other factors such as relative merit *vis-a-vis* other applicants in view of budgetary restraints. Once Council makes their decision on funding, the applicant is informed of the decision through a grant letter. Board decisions are final unless new factors subsequently come to light which would substantially alter the information on which the decision was based.

According to the respondent, the TIDE dance company was expected to continue to grow, change and develop in its artistic accomplishment. The assessments indicated it was not achieving the stated goals and as a result it was first warned of the possibility that its funding would not be renewed in the letter accompanying its 1986-1987 grant. It was warned again in its grant letter for the 1987-1988 season. It should be noted that its funding was frozen for the 1986-1987 season, and decreased in 1987. This the respondent argues is in itself a warning. Although the applicant disputes that any warning was contained in these letters, I find as a fact that, although the Council was very polite in phrasing the warning, tact is to be expected in these circles; I have no doubt that the respondent was apprehensive. Subsequent to receipt of the 1987 grant letter, TIDE requested a meeting with a member of the Dance Section, which was held October 23, 1987. At that time

compagnies de danse, le Conseil examine la croissance, le changement et l'évolution continus dont font preuve leurs réalisations artistiques. En préparant ses recommandations, le Service de la danse s'appuie sur des rapports établis par des appréciateurs indépendants. Ces appréciateurs sont des professionnels bien compétents engagés par le Conseil pour apprécier la qualité artistique des candidats, qui est l'un des plus importants facteurs dont doit tenir compte le Conseil en rendant sa décision. Les appréciateurs reçoivent des directives écrites sur les points à traiter dans leurs rapports, et assistent à un minimum de trois spectacles par an donnés par un candidat. Ils soumettent alors au Service de la danse des rapports confidentiels fondés sur leurs observations. À son tour, en préparant ses recommandations à l'intention du Conseil, le Service de la danse examine ces évaluations, ainsi que la situation financière, la compétence administrative et les budgets proposés du candidat, et d'autres facteurs tels que son mérite relatif vis-à-vis d'autres candidats compte tenu des restrictions budgétaires. Le Conseil avise le candidat de sa décision quant au financement au moyen d'une lettre de subvention. Les décisions du conseil d'administration sont finales à moins que de nouveaux facteurs ne modifient sensiblement l'information sur laquelle la décision est fondée.

Selon l'intimé, on s'attendait à ce que la compagnie de danse TIDE continue de croître, de se transformer et d'évoluer dans ses réalisations artistiques. Les appréciations ont révélé qu'elle n'avait pas atteint les buts énoncés; elle a par conséquent été avisée de l'éventualité d'un arrêt de financement dans la lettre accompagnant sa subvention pour l'année 1986-1987. Elle a reçu un autre avertissement dans la lettre de subvention pour la saison 1987-1988. Il convient de souligner que son financement a été gelé pour la saison 1986-1987, et diminué en 1987. Selon l'intimé, cela constitue en soi un avertissement. Bien que la requérante conteste que ces lettres contiennent un avertissement, j'estime en fait que, malgré la très grande politesse dont le Conseil a fait preuve dans la formulation de l'avertissement, le tact est de mise dans ces milieux; je suis certain que l'intimé n'était pas tranquille. Par suite de la réception de la lettre de subvention pour 1987, TIDE a demandé un entretien avec un membre du Service de la danse, qui a eu lieu le 23 octobre 1987. C'est à ce

they were undoubtedly told of the seriousness of their situation.

At a further meeting held June 9, 1988, TIDE was informed that the Dance Section was recommending discontinuance of funding. It then requested an opportunity to make oral representations to Council before it rendered its decision. It also requested that it be provided with all negative reports. In accordance with past practice, Council did not allow it to appear. On the other hand, the request for negative reports was complied with upon receipt, and these were forwarded to the applicant having deleted the identity of the assessors, which was the practice followed by Council in order to protect the identity of the assessors who are few in number and often subject to abuse by disappointed applicants. Unfortunately these requests were not submitted to the Council until the day the decision was rendered. Later, copies of all assessments, both negative and positive, were obtained by the applicant under the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. I].

By letter dated July 20, 1988, TIDE sought an opportunity to appeal Council's decision. Although the Chairman did not feel that substantially new information had been raised, she nevertheless offered to and did meet with representatives of TIDE. This meeting was held at the Chairman's home along with two other Board members as well as the Assistant Director and Secretary of the Council. The applicant's submissions were provided in writing to each person who attended. TIDE was given the opportunity to fully present its case. At the conclusion of the meeting, the Chairman informed them that they would review the question of whether there were sufficient new grounds to reconsider the application. Subsequently, by letter dated November 24, 1988, the solicitors for the Council advised TIDE that the question of a reconsideration would be studied at the next Board meeting. The solicitor for TIDE rejected this offer. Nevertheless, the Board did review this matter, at which time it unanimously decided that there were no additional grounds or substantially new information for such reconsideration.

moment-là qu'on l'a indubitablement informée de la gravité de sa situation.

À un autre entretien tenu le 9 juin 1988, on a informé TIDE que le Service de la danse recommandait un arrêt de financement. Elle a donc demandé à présenter des observations orales devant le Conseil avant que celui-ci ne rende sa décision. Elle a également demandé qu'on lui fournisse tous les rapports qui lui étaient défavorables. Conformément à sa pratique passée, le Conseil ne lui a pas permis de comparaître. D'autre part, la demande de communication des rapports défavorables a été accueillie dès réception, et on a envoyé ceux-ci à la requérante après avoir supprimé l'identité des appréciateurs, pratique suivie par le Conseil pour protéger l'identité des appréciateurs qui ne sont pas nombreux et qui font souvent l'objet de procédés injurieux de la part de candidats déçus. Malheureusement, ces demandes n'ont été soumises au Conseil qu'au jour où la décision a été rendue. Plus tard, en se fondant sur la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, Annexe I], la requérante a obtenu copies de toutes les évaluations, tant favorables que défavorables.

Par lettre en date du 20 juillet 1988, TIDE a demandé qu'on lui accorde la possibilité d'interjeter appel de la décision du Conseil. Bien que la présidente n'ait pas estimé que des informations essentiellement nouvelles avaient été présentées, elle a néanmoins offert de rencontrer des représentants de TIDE, ce qu'elle a effectivement fait. Cette réunion a eu lieu à la maison de la présidente; y ont assisté deux autres membres du conseil d'administration ainsi que le directeur adjoint et le secrétaire du Conseil. On a fourni par écrit à chaque participant les observations de la requérante. TIDE a eu la possibilité de présenter pleinement ses arguments. À la fin de la réunion, la présidente l'a informée qu'on examinerait la question de savoir s'il existait des motifs suffisants pour réexaminer la demande. Par la suite, au moyen d'une lettre en date du 24 novembre 1988, les procureurs du Conseil ont avisé TIDE que la question d'un nouvel examen serait étudiée à la prochaine assemblée du conseil d'administration. Le procureur de TIDE a rejeté cette offre. Néanmoins, le conseil d'administration a effectivement

This was communicated to the applicant in writing.

TIDE submits that Canada Council, as a public body created by an Act of Parliament, distributing government funds and accountable to Parliament, is subject to the duty of fairness. The applicant had become financially dependent upon the grants, to the point of reliance. It received approximately one-third of its annual budget since 1982 from these grants. As a result, it ought to have been given the opportunity to make submissions before the decision to terminate the funding was taken. It relies on *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 22 O.R. (2d) 257 (C.A.) that where legitimate expectation arises one ought not be deprived of an opportunity to respond and should be informed prior to a decision being reached. This it says even though it may not have a "right" to the grants.

It is further argued that the method of decision-making did not comply with the requirement of natural justice. It is unfair that without input from the applicant, the Canada Council should reach decisions relying heavily on the opinion of independent assessors. Further that by taking this approach, the Council fettered its discretion in relying almost exclusively on the criteria of artistic merit as judged by the assessors. The right to analyse the material and submit comment was fundamental. Finally, the decision not to reconsider their decision was not a "reconsideration" of the matter that would cure the breach of natural justice.

The respondent argues in reply that the Canada Council is not a board, commission or other tribunal as defined in paragraph 2(g) of the *Federal Court Act*; further, that the application does not fall within the scope of review of section 18 of the *Federal Court Act*, since the Canada Council was created independent of government control, with absolute discretion in establishing its procedure as

examiné la question, et il a décidé à l'unanimité qu'il n'existait aucun motif additionnel ni d'informations essentiellement nouvelles justifiant ce nouvel examen. La requérante en a été avisée par écrit.

TIDE soutient que le Conseil des arts du Canada, en tant qu'organisme public créé par une Loi du Parlement, distribuant des fonds gouvernementaux et étant responsable devant le Parlement, est tenu à l'obligation d'équité. Financièrement, la requérante dépendait de ces subventions au point de ne pouvoir s'en passer. Depuis 1982, approximativement un tiers de son budget annuel provenait de ces subventions. En conséquence, on aurait dû lui donner la possibilité de faire des observations avant de décider de mettre fin au financement. Elle invoque la décision *Re Webb and Ontario Housing Corporation* (1978), 22 O.R. (2d) 257 (C.A.), selon laquelle lorsqu'une expectative légitime intervient, on ne devrait pas être privé de la possibilité de répondre et on devrait être informé avant qu'une décision ne soit prise et ce, selon la requérante, lors même qu'elle n'aurait peut-être pas «droit» aux subventions.

Il est allégué en outre que le processus décisionnel ne s'est pas conformé aux exigences de la justice naturelle. Il n'est pas juste que le Conseil des arts du Canada prenne ses décisions en l'absence d'observations de la requérante et en s'appuyant largement sur l'opinion d'appréciateurs indépendants. Il est en outre allégué que, en adoptant cette attitude, le Conseil a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en se fondant presque exclusivement sur le critère du mérite artistique établi par les appréciateurs. Le droit d'analyser les documents et de faire des commentaires est fondamental. En dernier lieu, la détermination du Conseil de ne pas réexaminer sa décision ne constituait pas un «nouvel examen» de la question qui remédierait à la violation de la justice naturelle.

L'intimé répond que le Conseil des arts du Canada n'est pas un office, commission ou autre tribunal fédéral selon la définition figurant à l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*; il soutient en outre que la demande n'est pas visée par l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, puisque le Conseil des arts du Canada est un organisme indépendant du contrôle gouvernemental, qui dis-

well as in the exercise of its mandate: that of fostering and promoting the arts in Canada.

Sections 9 and 12 of the *Canada Council Act* provide as follows:

9. The Council may make by-laws regulating its proceedings and generally for the conduct and management of its activities, including the appointment of honorary officers and advisory committees.

12. The Council is not an agent of Her Majesty and, except as provided in section 11, the members, Director, Associate Director and employees of the Council are not part of the public service of Canada.

Should I determine that the Court does have jurisdiction and that its decision is amenable to review under section 18 of the *Federal Court Act*, it argues that the fairness doctrine is not applicable. There is no statutory entitlement to funding, it is purely discretionary; nor can it be claimed that there is any legitimate expectation to be protected, unlike in *Re Webb, supra*. It was a well known fact that the applicant was subject to annual application for a grant as well as review in each year by assessors before they qualified. Further, that TIDE acquiesced in the procedure utilized by the Council, having been aware of the process and having submitted applications for the preceding seven years.

In the alternative, if fairness is applicable, it argues that the restrictive procedures enacted through regulation by the respondent were necessary in order to preserve the funds for the arts community rather than divert them into a cumbersome and expensive bureaucracy. The Council was given as part of its mandate autonomy with respect to setting up procedures and standards, which the Court has no right to interfere with.

On the lack of disclosure of the assessments it is argued that they need not be disclosed in every detail in order to satisfy the requirements of fairness. The applicant was informed of the substance of the reports and given an opportunity to remedy the problem. As well, the respondent submitted that its method of using independent professionals

pose d'un pouvoir discrétionnaire absolu dans l'établissement de la façon dont il procède ainsi que dans l'exécution de son mandat, celui de promouvoir les arts au Canada.

Les articles 9 et 12 de la *Loi sur le Conseil des Arts du Canada* sont ainsi rédigés:

9. Le Conseil peut, par règlement administratif, régir son activité et le déroulement de ses réunions et prévoir notamment la nomination de membres honoraires et la constitution de comités consultatifs.

12. Le Conseil n'est pas mandataire de Sa Majesté, et sous réserve de l'article 11, les conseillers et les membres du personnel du Conseil, le directeur et le directeur adjoint compris, ne font pas partie de l'administration publique fédérale.

Si je devais décider que la Cour a effectivement compétence et que la décision du Conseil est susceptible de révision sous le régime de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, l'intimé prétend que la doctrine d'équité ne s'applique pas. La loi ne prévoit pas de droit au financement, celui-ci étant purement facultatif; on ne peut non plus prétendre qu'il existe une expectative légitime à protéger, à la différence de ce qui est énoncé dans l'affaire *Re Webb* susmentionnée. Il est bien connu que la requérante devait faire sa demande chaque année pour obtenir une subvention et faire l'objet d'un contrôle annuel de la part d'appréciateurs avant d'avoir droit à une subvention. De plus, TIDE a consenti à la façon de procéder du Conseil, connaissant le processus applicable et ayant soumis des demandes pour les sept années précédentes.

Subsidiairement, si l'équité s'applique, il est allégué que les procédures restrictives adoptées par règlements pris par l'intimé s'imposaient pour préserver les fonds pour la collectivité des arts plutôt que de les détourner en direction d'une bureaucratie embarrassante et coûteuse. Dans le cadre de son mandat, le Conseil dispose d'une autonomie pour établir sa façon de procéder et ses normes, à laquelle la Cour ne saurait faire obstacle.

Pour ce qui est du défaut de communication des évaluations, l'intimé prétend qu'elles n'ont pas à être divulguées dans chaque détail pour satisfaire aux exigences d'équité. La requérante a été informée de l'essentiel des rapports et elle a eu la possibilité de remédier aux difficultés. L'intimé fait valoir également que son recours aux profes-

in order to assess the artistic merit of dance companies was the most fair and impartial method to use, since the judgment was made by peers who were the most knowledgeable in the field. It was also submitted that the adversarial process would be inappropriate here, since the staff acted on behalf of the applicants and were objective in preparing their submissions.

Finally, the respondent submits that if there was any procedural defect, this was cured by the subsequent consideration given by Council to the applicant's concerns, both at the meeting in the Chairman's home and at a subsequent full meeting of the Board.

I am satisfied that this Court has no jurisdiction to review the actions of the Canada Council and this application should be dismissed with costs. I intend to deal with each of the issues raised.

I have some doubt that the Canada Council is a "board, commission or other tribunal" within the meaning of paragraph 2(g) of the *Federal Court Act* over which this Court has jurisdiction. Under the *Canada Council Act*, this body was purposely created to be at arm's length from the government. It has been given a broad mandate to foster the arts in Canada, with fixed or limited funding. The government exercises absolutely no control over the allocation of funds and the only requirement is that of an annual report and audit. Above all, it was given absolute discretion in developing its own standards and procedures in order to carry out its mandate. Creation by government and distribution of public funds is not by itself determinative.

If it is resolved that I do have jurisdiction, what are the requirements of fairness and the rules of natural justice applicable in these circumstances?

To exercise my discretion and grant *certiorari*, I should be guided by Mr. Justice Dickson [as he then was], who in *Martineau v. Matsqui Institu-*

sionnels indépendants pour évaluer le mérite artistique des compagnies de danse est une méthode des plus équitables et objectives, l'évaluation étant faite par les pairs des candidats, qui sont les personnes les plus compétentes en la matière. Toujours selon l'intimé, la procédure contradictoire ne conviendrait pas en l'espèce, puisque le personnel a agi pour le compte des candidats et a fait preuve d'objectivité dans la préparation de ses observations.

L'intimé soutient en dernier lieu que s'il y avait eu vice sur le plan de la procédure, il y a été remédié lorsque le Conseil a par la suite tenu compte des préoccupations de la requérante, tant à la rencontre qui a eu lieu à la maison de la présidente qu'à l'assemblée plénière ultérieure du conseil d'administration.

Je suis convaincu que cette Cour n'a pas compétence pour examiner les actes du Conseil des arts du Canada, et que la présente demande devrait être rejetée avec dépens. Je me propose de statuer sur chacune des questions soulevées.

Je doute que le Conseil des arts du Canada soit un «office, commission ou autre tribunal fédéral» au sens de l'alinéa 2g) de la *Loi sur la Cour fédérale*, organisme à l'égard duquel cette Cour a compétence. En créant cet organisme, la *Loi sur le Conseil des Arts du Canada* a délibérément voulu qu'il soit un organisme sans lien de dépendance avec le gouvernement. Il a le mandat général de favoriser les arts au Canada, au moyen d'un financement fixe ou limité. Le gouvernement n'a absolument pas la haute main sur la répartition des fonds, et la seule condition imposée est celle d'un rapport et d'une vérification annuels. Surtout, le Conseil dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu pour établir la façon dont il procède et des normes qu'il applique dans l'exécution de son mandat. Le fait qu'il a été créé par le gouvernement et qu'il distribue des fonds publics n'est pas en soi déterminant.

S'il est décidé que j'ai effectivement compétence, quelles sont les exigences d'équité et les règles de justice naturelle applicables dans les circonstances?

Pour exercer mon pouvoir discrétionnaire et accorder le bref de *certiorari* demandé, je devrais me laisser guider par le juge Dickson [tel était

*tion Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, suggested [at page 628], and I paraphrase, that the remedy should be available where the public body has the power to decide any matter affecting the rights, interests, property, privileges or liberty of any person. The Council is not staffed by public servants, but by an independent qualified staff who are familiar with the arts in Canada. Their actions do not affect the rights, interests, property, privileges or liberty of Canadians generally. The project grant is a benefit for which an applicant must qualify annually. There is no right created under the Act.

It was the applicant's submission that, as a result of receiving these project grants for a number of years, it had a legitimate expectation in receiving this benefit which ought to be protected. This reliance-type interest was afforded procedural protection in *Re Webb*, *supra*, at page 265:

Once the appellant became a tenant she acquired a very real substantial benefit because of her reliance on and eligibility for welfare. The determination to grant her this benefit was made when she was accepted as a tenant. That decision was one which in my view, could be made by O.H.C. without any intervention of a rule or principle of procedural "fairness". However, once she became a tenant and thus "qualified" for and received a very real benefit of a reduced and subsidized rent, the situation changed . . . In my opinion, O.H.C., in exercising its power of termination and thereby depriving the appellant of the benefit of the lease, was required, under the circumstances, to treat the appellant fairly by telling her of the complaint(s) or case against her and giving her an opportunity, if she wished, to make an answer to those complaints.

In that case, the appellant qualified for subsidized housing as a result of a statutory entitlement to welfare benefits. It was, if you like, an ancillary right.

The applicant argued that it was entitled to know the case it had to meet and should be afforded an opportunity to appear before Council. Copies of the assessments should have been provided in order for it to comment before staff made their recommendation. Failure to make provisions for this procedure was in breach of fairness and the rules of natural justice. Considering the thou-

alors son titre] qui, dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, a proposé [à la page 628], et je paraphrase ses idées, qu'il devrait y avoir un recours possible lorsqu'un organisme public a le pouvoir de décider d'une question qui touche les droits, les intérêts, les biens, les privilèges ou la liberté d'une personne. Le Conseil se compose, non pas de fonctionnaires, mais de personnes indépendantes rompues aux arts au Canada. Leurs actes ne touchent pas les droits, les intérêts, les biens, les privilèges ou la liberté des Canadiens en général. La subvention de projet est un avantage dont un candidat ne peut bénéficier que s'il remplit chaque année les conditions requises. La Loi ne crée aucun droit.

La requérante soutient que, ayant reçu ces subventions de projet pendant un certain nombre d'années, elle s'attendait légitimement à recevoir cet avantage qui devrait être protégé. Cette dépendance est protégée, sur le plan de la procédure, dans l'affaire *Re Webb* susmentionnée [à la page 265]:

[TRADUCTION] Une fois devenue locataire, l'appelante a acquis un avantage substantiel bien réel parce qu'elle dépendait de l'aide sociale et y était admissible. La décision de lui accorder cet avantage a été prise lorsqu'elle a été acceptée comme locataire. Il s'agit, à mon avis, d'une décision que la S.L.O. aurait pu prendre sans qu'intervienne une règle ou un principe d'équité dans la procédure. Cependant, une fois qu'elle est devenue locataire et est ainsi devenue «admissible» à l'avantage bien réel d'un loyer réduit et subventionné, avantage qu'elle a reçu, la situation a changé . . . J'estime que la S.L.O., en exerçant son pouvoir de résiliation pour priver ainsi l'appelante de l'avantage du bail, était tenue, dans les circonstances, de la traiter équitablement en l'informant de la (des) plainte(s) ou des arguments à son encontre et en lui accordant, si tel était son désir, la possibilité de répondre à ces plaintes.

Dans cette affaire-là, l'appelante a rempli les conditions requises pour obtenir un logement subventionné en conséquence d'un droit légal à des avantages sociaux. Il s'agissait, si vous voulez, d'un droit accessoire.

La requérante prétend qu'elle était en droit de connaître les arguments auxquels elle devait faire face, et qu'elle devrait avoir la possibilité de comparaître devant le Conseil. On aurait dû lui fournir des copies des appréciations pour qu'elle puisse les commenter avant que le personnel fasse sa recommandation. L'omission de prévoir cette procédure constitue une violation de l'équité et des règles de

sands of applications that are submitted annually, I am satisfied that the procedure and guidelines developed by the Council are adequate when one considers their circumstances.

As Dickson J. wrote in *Martineau, supra*, at page 630, referring to *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), at page 118:

The content of the principles of natural justice and fairness in application to the individual cases will vary according to the circumstances of each case . . . .

Further, the House of Lords in *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534, at page 547 (*per* Lord Pearson):

Fairness . . . does not necessarily require a plurality of hearings or representations and counter-representations. If there were too much elaboration of procedural safeguards, nothing could be done simply quickly and cheaply. Administrative or executive efficiency and economy should not be too readily sacrificed.

In the present case, the Council developed its own standards of artistic criteria as well as the procedure by which it allocated funds. The Court is less likely to intervene in such situations (*Paine v. University of Toronto et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 770 (C.A.)), at page 774. Further, this procedure was well known to the applicant. Though informed of the substance of the criticism following the decision, it had some knowledge of its precarious position because of the warnings and the meetings with a member of the Dance Section. It was also afforded subsequent opportunities to provide additional information in an attempt to reverse the Council's finding. It is a well-known principle of administrative law that fairness may sometimes be adequately achieved by providing the substance of the case without disclosing the precise evidence or the sources of the information. The extent of the disclosure required by natural justice may have to be weighed against the prejudice to the scheme of the Act which disclosure may involve.<sup>1</sup>

The case of *Regina v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417 (C.A.) is more applicable to the facts of the present case. There, the Court held it was

<sup>1</sup>Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5th ed., at pp. 481-482.

justice naturelle. Compte tenu des milliers de demandes qui sont soumises chaque année, je suis persuadé que la façon de procéder et les lignes directrices établies par le Conseil sont acceptables étant donné leur contexte.

Le juge Dickson s'est exprimé en ces termes dans l'arrêt *Martineau* susmentionné, à la page 630, citant la décision *Russell v. Duke of Norfolk*, [1949] 1 All E.R. 109 (C.A.), à la page 118:

Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas . . . .

Et voici les propos tenus par la Chambre des lords dans l'arrêt *Pearlberg v. Varty*, [1972] 1 W.L.R. 534, à la page 547 (lord Pearson):

[TRADUCTION] L'équité . . . n'exige pas une pluralité d'auditions ou d'observations et de réponses à ces observations. S'il existait une trop grande complication des garanties offertes par la procédure, rien ne pourrait se faire simplement, rapidement et à peu de frais. L'efficacité et la bonne gestion administratives ne devraient pas être trop aisément sacrifiées.

En l'espèce, le Conseil a établi ses propres normes artistiques ainsi que la méthode de répartition des fonds. Il est moins probable que la Cour intervienne dans ces cas (*Paine v. University of Toronto et al.* (1981), 34 O.R. (2d) 770 (C.A.)), à la page 774. De plus, la requérante connaissait bien cette méthode. Bien qu'elle ait été informée de l'essentiel de la critique après la décision, elle avait connaissance de sa situation précaire en raison des avertissements et des réunions avec un membre du Service de la danse. Ultérieurement, elle a également eu la possibilité de fournir des renseignements supplémentaires pour tenter de faire tomber la conclusion du Conseil. D'après un principe bien connu du droit administratif, on peut parfois se montrer tout à fait équitable en fournissant l'essentiel d'une affaire sans divulguer la preuve précise ou les sources de l'information. Il peut être nécessaire d'apprécier l'importance de la communication exigée par la justice naturelle par rapport au tort que la communication pourrait causer à l'économie de la Loi<sup>1</sup>.

La décision *Regina v. Gaming Board for Great Britain, Ex parte Benaim and Khaida*, [1970] 2 Q.B. 417 (C.A.), s'applique davantage aux faits de l'espèce. La Cour y a statué qu'il suffisait de

<sup>1</sup>Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 5<sup>e</sup> éd., aux p. 481-482.

sufficient in refusing to grant a licence to tell the applicant the substance of the information on which they based their decision. There were not required to disclose the details nor the sources, since he did not have to meet charges, and to disclose this might endanger their sources. Similarly here: there is no right which is being taken away, and, the confidentiality of the sources of information is essential to the Council's legitimate reliance on professional peers for their assessments. It should also be remembered that there is no adversarial relationship here, nor should one be encouraged.

Finally, the reconsideration of this matter by Council upon TIDE's request was more than sufficient to cure any defect. In the Information Kit accompanying each application, there was a statement to the effect that Board decisions were final, and will only be reconsidered if "new factors come to light which substantially alter the information on which the decisions were based". By letter July 20, 1988, TIDE requested the opportunity to appeal Council's decision. Although the Chairman did not feel that substantially new information had been raised, she nevertheless offered to and did meet with representatives of TIDE. The latter's submissions were also provided in writing to each Board member. At the conclusion of this meeting which lasted three hours, and at which TIDE was given the opportunity to fully present its case, the Chairman informed TIDE that it would review the question of whether there were sufficient grounds to reconsider the application. TIDE rejected this offer, but nevertheless the Board did review this matter at their next meeting, and unanimously decided that there were no grounds for such reconsideration. This rehearing was adequate to cure any possible defect (*Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561).

Given the objectives of the Canada Council and given the enabling legislation, it is obvious that it was permitted a liberal scope to achieve its objectives. The rules of fairness must be applied on a realistic basis having regard to the nature of the

communiquer au requérant à qui on refusait une licence l'essentiel de l'information sur laquelle reposait la décision. On n'était pas tenu de divulguer les détails ni les sources, le requérant n'ayant pas à réfuter des accusations, et la divulgation étant susceptible de compromettre les sources. De même, en l'espèce, il n'y a pas eu privation de droit, et le caractère confidentiel des sources d'information est essentiel à la pratique légitime du Conseil de s'en remettre à des pairs professionnels dans ses appréciations. Il convient de se rappeler que, en l'espèce, aucun rapport de type contradictoire n'existe, et il n'y a pas lieu d'en encourager un.

En dernier lieu, le nouvel examen de cette affaire par le Conseil, à la demande de TIDE, était plus que suffisant pour remédier à n'importe quel vice. Dans la fiche de renseignements accompagnant chaque demande, il était dit que les décisions du conseil d'administration étaient finales à moins que «de nouveaux facteurs ne modifient sensiblement l'information sur laquelle elles sont fondées». Par lettre en date du 20 juillet 1988, TIDE a demandé la possibilité de faire appel de la décision du Conseil. Bien que la présidente n'ait pas estimé que des informations essentiellement nouvelles avaient été présentées, elle a néanmoins offert de rencontrer des représentants de TIDE, et elle les a effectivement rencontrés. Les observations de celle-ci ont également été fournies par écrit à chaque membre du conseil d'administration. À la fin de cette réunion qui a duré trois heures, et à laquelle TIDE a eu la possibilité de présenter pleinement ses arguments, la présidente a informé TIDE qu'il serait procédé à l'examen de la question de savoir s'il existait des motifs suffisants pour réexaminer la demande. TIDE a rejeté cette offre, mais le conseil d'administration a néanmoins examiné la question à sa prochaine assemblée, et il a décidé à l'unanimité qu'il n'y avait pas lieu à un nouvel examen. Cette nouvelle audition suffisait à remédier à tout vice possible (*Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561).

Étant donné les objectifs du Conseil des arts du Canada et la loi habilitante, il est évident qu'il dispose d'une marge de liberté pour atteindre ses objectifs. Les règles d'équité doivent s'appliquer de façon réaliste eu égard à la tâche. Le Conseil a

endeavour. The Council has determined its own standards as to artistic evaluation and put in place its own procedure. I am satisfied that it is in the best position to decide what criteria should be applied. What right does the Court possess to impose its own views or standards and interfere with the decision-making process? From a practical standpoint it would be impossible to grant a hearing to all applicants. The law as it relates to the activities and deliberations of the Canada Council must be applied in a realistic manner rather than on an abstract theoretical plane.

I therefore order that this application be dismissed with costs.

It is hereby further ordered that the confidentiality order shall remain in full force and effect with respect to those documents presently under seal.

établi ses propres normes applicables à l'appréciation artistique et il a élaboré sa façon de procéder. Je suis persuadé qu'il est le mieux placé pour décider des critères à appliquer. De quel droit la Cour peut-elle imposer ses propres vues et normes et faire obstacle au processus décisionnel? En pratique, il serait impossible d'accorder une audience à tous les candidats. La règle relative aux activités et aux délibérations du Conseil des arts du Canada devrait s'appliquer de façon réaliste plutôt qu'à un niveau théorique et abstrait.

J'ordonne donc que la présente demande soit rejetée avec dépens.

Il est ordonné en outre que l'ordonnance portant confidentialité reste pleinement en vigueur pour ce qui est des documents actuellement sous scellés.