

Theo Jacobs, Edward Jacobs, Joseph Jacobs,
Alois Jacobs, Marcel Jacobs, Frans Jacobs
and Jacobs Farms Limited *Appellants*;

and

The Agricultural Stabilization Board
Respondent.

File No.: 16112.

1981: December 8 and 9; 1982: January 26.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Dickson,
Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard and Lamer J.J.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL

Administrative law — Jurisdiction — Agricultural Stabilization Board — Stabilization subsidies — Apple producers — Whether the Board had authority to fix top and bottom limits on quantities for the subsidy payments — Agricultural Stabilization Act, R.S.C. 1970, c. A-9, as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 63, ss. 2(1), 2(2), 4(5), 7, 8, 8.1, 8.2, 9, 10, 11 — Apple Stabilization Regulations, SOR/76-518, ss. 4, 5, 6.

The *Apple Stabilization Regulations* designated apples marketed in 1976 as agricultural commodities for the purposes of the *Agricultural Stabilization Act*. To achieve the maximum impact of the program on producers, the Board set eligibility limitations for subsidy to apple producers who sold more than 25,000 lbs. and less than 750,000 lbs. Appellants, large producers of apples, contested the Board's authority to set these limits. The Federal Court held that the limitations were *ultra vires* the authority of the Board but the Federal Court of Appeal allowed the Board's appeal, finding such authority implicit in the Board's power.

Held: The appeal should be dismissed.

The *Agricultural Stabilization Act* does not introduce a marketing scheme for agricultural commodities but rather envisages positive financial assistance to producers of designated agricultural commodities without restitutionary features. The subsidies were a type of conditional grant and therefore a broad view should be taken of the powers vested in the Board as the administrator of the Act. Even if the *Apple Stabilization Regulations* did not specify either quantity ceilings or floors, the Board's duties and powers were sufficient, in the interest of a workable price stabilization program, to set

Theo Jacobs, Edward Jacobs, Joseph Jacobs,
Alois Jacobs, Marcel Jacobs, Frans Jacobs et
Jacobs Farms Limited *Appellants*;

et

L'Office de stabilisation des prix agricoles
Intimé.

N° du greffe: 16112.

1981: 8 et 9 décembre; 1982: 26 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland,
Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre, Chouinard et
Lamer.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Compétence — Office de stabilisation des prix agricoles — Subventions de stabilisation — Producteurs de pommes — L'Office a-t-il le pouvoir de fixer des limites maximales et minimales aux quantités ouvrant droit à la subvention? — Loi sur la stabilisation des prix agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-9, modifiée par 1974-75-76 (Can.), chap. 63, art. 2(1), 2(2), 4(5), 7, 8, 8.1, 8.2, 9, 10, 11 — Règlement sur la stabilisation du prix des pommes, DORS/76-518, art. 4, 5, 6.

Le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* désigne les pommes commercialisées en 1976 comme produit agricole aux fins de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*. Pour permettre aux producteurs de jouir du bénéfice maximum du programme, l'Office a limité le droit des producteurs à la subvention à ceux qui avaient vendu plus de 25,000 livres et moins de 750,000 livres de pommes. Les appelants, des producteurs importants de pommes, ont contesté le pouvoir de l'Office de fixer ces limites. La Cour fédérale a statué que les limites sont *ultra vires* de l'Office, mais la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel formé par l'Office, concluant que celui-ci détient implicitement ce pouvoir.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté.

La *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, loin de créer un plan de commercialisation de produits agricoles, envisage une aide financière positive aux producteurs de produits agricoles désignés, sans comporter d'aspect restitutoire. Les subventions sont une espèce d'allocation conditionnelle et, tel étant le cas, il faut interpréter de façon libérale les pouvoirs conférés à l'Office en sa qualité d'administrateur de la Loi. Même si le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* ne précise ni plafonds ni planchers quantitatifs, si l'on tient compte de la nature de la Loi, du pouvoir adminis-

quantity limits for the subsidy payments considering the nature of the legislation, the Board's administrative authority to take the necessary action to stabilize the prices of agricultural commodities and the absence of any preclusion in the Act when the Governor in Council has not dealt with quantities.

British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology, [1971] A.C. 610, referred to.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (1980), 110 D.L.R. (3d) 727, 34 N.R. 325, [1980] 2 F.C. 754, setting aside the judgment of the Trial Division, [1979] 2 F.C. 840. Appeal dismissed.

Burton H. Kellock, Q.C., and *Kathryn N. Feldman*, for the appellants.

Derek Ayles, Q.C., and *Arnold S. Fradkin*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This is an appeal from a judgment of the Federal Court of Appeal setting aside a judgment of Mahoney J. in the appellant's favour and dismissing its action for a declaration of its entitlement to subsidy and for mandamus to the respondent Board to requisition from the Minister of Finance payment to the appellant company of the balance of its alleged subsidy entitlement. Although an issue arose in the courts below as to the appropriateness of mandamus, counsel for the respondent Board conceded that the relief sought against the Board could be obtained through a declaration, and hence the question of the proper remedy, if the appellant should succeed in this appeal, became unimportant.

The substantive matters before this Court arise under the *Agricultural Stabilization Act*, R.S.C. 1970, c. A-9, as amended by 1974-75-76 (Can.), c. 63 and under the *Apple Stabilization Regulations*, SOR/76-518 of August 9, 1976, promulgated by the Governor in Council under s. 11(b) of the Act. This provision authorizes the Governor in Council to make regulations "prescribing or designating anything that by this Act is to be prescribed or

tratif qu'a l'Office de prendre les mesures qui s'imposent pour stabiliser les prix des produits agricoles et de l'absence de tout empêchement dans la Loi lorsque le gouverneur en conseil n'a pas fixé de quantités, les devoirs et les pouvoirs de l'Office suffisent pour lui permettre, dans l'intérêt d'un programme efficace de stabilisation des prix, de fixer des limites aux quantités ouvrant droit à la subvention.

Jurisprudence: *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology*, [1971] A.C. 610.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (1980), 110 D.L.R. (3d) 727, 34 N.R. 325, [1980] 2 C.F. 754, qui a infirmé le jugement de la Division de première instance, [1979] 2 C.F. 840. Pourvoi rejeté.

Burton H. Kellock, c.r., et *Kathryn N. Feldman*, pour les appelants.

Derek Ayles, c.r., et *Arnold S. Fradkin*, pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel fédérale qui a infirmé le jugement du juge Mahoney en faveur de l'appelante. Elle a rejeté l'action déclaratoire de cette dernière quant à son droit à une subvention et un bref de *mandamus* pour enjoindre à l'Office intimé de demander au ministre des Finances de lui payer le reste de la subvention à laquelle elle prétend avoir droit. Bien qu'on ait débattu dans les cours d'instance inférieure du recours au bref de *mandamus*, l'avocat de l'Office intimé a reconnu qu'il est possible d'obtenir le redressement demandé contre l'Office au moyen d'une déclaration et que, par conséquent, la question du recours approprié, dans le cas où le pourvoi de l'appelante serait accueilli, est devenue sans importance.

A l'origine des questions de fond dont cette Cour est saisie sont la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-9, modifiée par 1974-75-76 (Can.), chap. 63, et le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*, DORS/76-518 du 9 août 1976, promulgué par le gouverneur en conseil en application de l'al. 11b) de la Loi. Aux termes de cette disposition, le gouverneur en conseil peut, par règlement, «pren-

designated by the Governor in Council". In designating apples as an agricultural commodity to be governed by the Act, the Governor in Council was acting pursuant to s. 2(1) of the Act which included in its definition of "agricultural commodity" natural or processed products of agriculture not expressly mentioned but designated by the Governor in Council as an agricultural commodity for the purposes of the Act.

Counsel for the corporate appellant (the proper claimant of subsidy, according to counsel) did not suggest that the Act itself gave an entitlement to subsidy. It was his contention, however, that once a stabilization scheme was propounded and payments were made under it in respect of an agricultural commodity governed by the scheme, other producers of the commodity became entitled to a subsidy payment. I leave this contention aside for the moment and address myself to another major submission of the appellant. That submission goes to the amount of the subsidy and to its assertion that if, as alleged here, there was a failure to impose a legally authorized ceiling on subsidy payments, entitlement to subsidy was open-ended and not limited to the eligible quantities that were allegedly illegally fixed by the Board.

I turn to the legislation and regulations upon which the opposing contentions of the parties, the appellant and the Board, are founded and to the relevant facts.

The *Agricultural Stabilization Act*, as amended, exhibits its purpose in the preamble which, in its relevant part, reads as follows:

... 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 and services that they buy, thus to provide farmers with a fair share of the national income; ...

The Act establishes a three-person Agricultural Stabilization Board as an agent of the Crown in right of Canada and gives rights of action to and against the Board. A distinction is made between the functions of the Board, set out in ss. 7, 8, 8.1,

dre toute mesure ou procéder à toute désignation exigée par la présente loi». En désignant les pommes comme un produit agricole relevant de la Loi, le gouverneur en conseil a agi en vertu du par. 2(1) de la Loi qui englobe dans sa définition de «produit agricole» tout produit naturel ou transformé de l'agriculture non expressément mentionné mais que le gouverneur en conseil a désigné comme produit agricole aux fins de la Loi.

L'avocat de la société appelante (celle-ci étant, selon lui, la légitime réclamante de la subvention) ne prétend pas que la Loi elle-même donne droit à une subvention. Il fait cependant valoir que dès lors qu'on a élaboré un plan de stabilisation en vertu duquel on a effectué des paiements à l'égard d'un produit agricole régi par le plan, d'autres producteurs de ce produit ont droit à une subvention. Je laisse momentanément de côté cet argument pour passer à l'examen d'une autre prétention majeure de l'appelante. Cette prétention porte sur le montant de la subvention et découle de son affirmation que si, comme on l'allègue en l'espèce, le plafond imposé aux subventions n'est pas légalement autorisé, le droit à la subvention ne subit pas de restriction et ne se limite pas aux quantités que, prétend-on, l'Office a fixées illégalement.

J'en viens maintenant à la Loi et au Règlement sur lesquels reposent les prétentions opposées des parties, soit l'appelante et l'Office, et aux faits pertinents.

L'objet de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, modifiée, se dégage de son préambule qui, dans la partie qui nous intéresse, dispose:

... 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 marchandises et des services qu'ils achètent, ce qui fournira aux cultivateurs une juste part du revenu national; ...

La Loi établit, d'une part, un Office de stabilisation des prix agricoles composé de trois membres qui est mandataire de la Couronne du chef du Canada et, d'autre part, accorde des droits d'action en vertu desquels l'Office peut ester en justice.

8.2 and 9 and the powers of the Board set out in s. 10. Sections 7, 8, 8.1, 8.2 and 9 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; and

(b) make such recommendations, including recommendations respecting the index referred to in section 8.2 and, after consultation with producer groups, recommendations respecting the powers that may be prescribed under subsection 10(1.1), 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.

(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.

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.

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

(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

Elle fait une distinction entre les fonctions de l'Office exposées aux art. 7, 8, 8.1, 8.2 et 9 et ses pouvoirs énoncés à l'art. 10. Les articles 7, 8, 8.1, 8.2 et 9 sont ainsi rédigés:

^a 7. (1) L'Office

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

^b b) formule les recommandations, notamment en ce qui concerne l'indice mentionné à l'article 8.2 et, après consultation avec toute classe de producteurs les pouvoirs prescrits en vertu du paragraphe 10(1.1), nécessaires à l'établissement, pour une année, d'un juste rapport entre les coûts de production des produits agricoles et les prix prescrits.

^c (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.

^d 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.

^e 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.

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

^g 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

^h 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).

ⁱ (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

7(1) and such other factors as the Governor in Council considers to be relevant.

9. (1) Action by the Board under paragraph 10(1)(a), (b) or (c) in relation to an agricultural commodity shall commence at such time in each year as is determined by the Board, and shall continue thereafter for a period of twelve months or, in the case of a designated commodity, for such other period as the Governor in Council prescribes.

(2) The percentage of the base price of a named commodity higher than ninety prescribed under paragraph 8.2(1)(a), and the designation of an agricultural commodity under paragraph (b) of the definition "agricultural commodity" in subsection 2(1), ceases to have effect at the end of the period mentioned in subsection (1) in relation to that commodity.

A number of definition provisions in s. 2(1) of the Act must be referred to for context, as follows:

2. (1) In this Act "agricultural commodity" means

(a) any of the following commodities produced in Canada, namely, cattle, hogs and sheep; industrial milk and industrial cream; corn and soybeans; and oats and barley not produced in the designated area as defined in the *Canadian Wheat Board Act*, hereinafter called "named commodity"; and

(b) any other natural or processed product of agriculture (including oats and barley produced in the designated area as defined in the *Canadian Wheat Board Act* and not marketed through The Canadian Wheat Board) designated by the Governor in Council as an agricultural commodity for the purposes of this Act, hereinafter called "designated commodity";

"base price", in relation to an agricultural commodity, means the base price as established under section 8.1;

"Minister" means the Minister of Agriculture;

"prescribed price", in relation to an agricultural commodity, means the prescribed price as established under section 8.2.

Section 10, detailing the powers of the Board, reads:

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;

qu'il estime utile.

9. (1) Les mesures prises par l'Office aux termes de l'alinéa 10(1)a), b) ou c), relativement à un produit agricole, deviennent exécutoires à telle époque, chaque année, que détermine l'Office, et doivent rester en vigueur par la suite pendant une période de douze mois ou, dans le cas d'un produit désigné, pendant telle autre période que le gouverneur en conseil prescrit.

(2) Le pourcentage du prix de base d'un produit dénommé, qui est, en application de l'alinéa 8.2(1)a), fixé à un taux supérieur à quatre-vingt-dix, et la désignation d'un produit agricole selon l'alinéa b) de la définition de «produit agricole» au paragraphe 2(1), cessent de s'appliquer à ce produit à la fin de la période mentionnée au paragraphe (1).

Pour préciser le contexte, il convient de citer plusieurs définitions contenues dans le par. 2(1) de la Loi:

2. (1) Dans la présente loi «produit agricole» désigne

a) l'un des produits canadiens suivants: les bovins, les porcs et les moutons, le lait et la crème de transformation, le maïs et le soja, ainsi que l'avoine et l'orge non produites dans la région désignée que définit la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et portant ci-après l'appellation de «produit dénommé», et

b) tout autre produit, naturel ou transformé, de l'agriculture (y compris l'avoine et l'orge produites dans la région désignée, que définit la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et dont la commercialisation ne passe pas par la Commission) que le gouverneur en conseil a désigné comme produit agricole aux fins de la présente loi et ci-après appelé «produit désigné».

«prix de base» d'un produit agricole désigne le prix de base fixé conformément à l'article 8.1;

«Ministre» désigne le ministre de l'Agriculture;

«prix prescrit» d'un produit agricole désigne le prix fixé conformément à l'article 8.2;

L'article 10, qui énonce en détail les pouvoirs de l'Office, porte:

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) 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;

(e) enter into contracts or appoint agents to do anything authorized under this Act;

(f) purchase at the request of any department or agency of the Government of Canada any agricultural commodity required by such department or agency;

(f.1) by order require any person to give, at the time specified in the order, such information respecting agricultural commodities as may be necessary for the proper administration of this Act; and

(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.

(2) For the purpose of stabilizing the price of an agricultural commodity, the Board may exercise all or any of its powers under this section in relation to any food product thereof, and for the purposes of this section the expression "prescribed price" in relation to such food product shall be construed to be such price as is determined by the Board to be proportionate to the prescribed price for such agricultural commodity.

(3) The Board may make rules for the regulation of its proceedings and the performance of its duties and functions under this Act.

There are three other provisions of the Act of which account must be taken, namely, s. 2(2), s. 4(5) and s. 11. They are, respectively, as follows:

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;

e) conclure des contrats ou nommer des agents en vue d'accomplir toute chose autorisée en conformité de la présente loi;

f) acheter, à la demande d'un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, tout produit agricole que requiert ce ministère ou cet organisme;

f.1) exiger de quiconque, par ordonnance, à la date y indiquée, tout renseignement sur les produits agricoles nécessaires à l'application de la présente loi; et

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.

(2) Afin de stabiliser le prix d'un produit agricole, l'Office peut exercer la totalité ou l'un quelconque de ses pouvoirs prévus par le présent article, relativement à tout produit alimentaire en provenant, et, pour l'exécution du présent article, l'expression «prix prescrit», appliquée à un tel produit alimentaire, doit s'interpréter comme constituant le prix qui, d'après la détermination faite par l'Office, se trouve être proportionné au prix prescrit pour ce produit agricole.

(3) L'Office peut édicter des règles aux fins de ses délibérations et en vue de l'accomplissement de ses devoirs et fonctions prévus par la présente loi.

Il faut tenir compte de trois autres dispositions de la Loi, savoir les par. 2(2) et 4(5) et l'art. 11 qui portent respectivement:

2. (2) The powers, duties and functions conferred by this Act may be exercised in relation to an agricultural commodity throughout Canada or in any region of Canada when, in the opinion of the Governor in Council, the market situation for the agricultural commodity in that region is substantially different from the market situation therefor in the rest of Canada.

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

11. The Governor in Council may make regulations,

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

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

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

There is also a ceiling on the pay-outs under the Act, prescribed by s. 13, which limits them (apart from salary, travel and administration expenses) to 250 million dollars, payable out of the Consolidated Revenue Fund.

The *Apple Stabilization Regulations*, applicable to apples marketed in 1975-76, were promulgated by the Governor in Council pursuant to ss. 2(1), 8.2(1), 9(1), 10(1)(b) and 11 of the Act. The Regulations designated apples sold as fresh apples or as peelers as an agricultural commodity for the purpose of the Act, and so too apples sold for juice, juice concentrate or vinegar. Sections 4 and 5 of the Regulations governing the prescribed price and payments to producers were as follows:

4. The prescribed price for apples sold as fresh apples or peelers and apples sold for juice, juice concentrate or vinegar shall be the aggregate of

(a) ninety per cent of the base price thereof; and

(b) the index applicable thereto calculated in the manner set out in the *Production Cost Index Regulations*.

2. (2) L'exercice des pouvoirs et attributions conférés par la présente loi à l'égard d'un produit agricole peut s'étendre soit à l'ensemble du pays soit à telle région où, de l'avis du gouverneur en conseil, la situation du marché pour ce produit diffère notablement de celle du reste du pays.

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

11. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

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

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

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

De plus, l'art. 13 fixe un plafond de 250 millions de dollars aux paiements (sauf ceux pour traitements, frais de voyage et frais d'administration) effectués, en application de la Loi, sur le Fonds du revenu consolidé.

Le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*, qui s'applique aux pommes commercialisées en 1975-1976, a été promulgué par le gouverneur en conseil en application des par. 2(1), 8.2(1), 9(1), de l'al. 10(1)(b) et de l'art. 11 de la Loi. Le Règlement désigne les pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler comme produit agricole aux fins de la Loi, et il en est de même des pommes vendues pour la fabrication de jus, de concentré de jus ou de vinaigre. Les articles 4 et 5 du Règlement portant sur le prix prescrit et sur les paiements aux producteurs sont ainsi rédigés:

4. Le prix prescrit pour les pommes vendues comme pommes fraîches ou à peler ou pour les pommes vendues pour la fabrication de jus, concentré de jus ou de vinaigre est la somme de

a) 90% de leur prix de base; et

b) l'indice qui leur est applicable, calculé de la manière indiquée dans le *Règlement sur l'indice des coûts de production*.

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

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

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

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

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

Under s. 6, payments pursuant to s. 5 were to be made during the period commencing on the in-force date of the Regulations and terminating on March 31, 1977.

It will be seen that there is nothing in the *Apple Stabilization Regulations* which limits the quantities of apples or derivatives thereof that are eligible for subsidy payments. The Regulations were submitted to the Treasury Board for approval by the Minister of Agriculture who accompanied them with the following statement:

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 producer [*sic*] rather than smaller parttime [*sic*] operators and limiting the assistance to those very large producers who are better able to cope with the economic vagaries of the market place than the average.

The Board adopted these quantity limits at a meeting held on July 8, 1976 and they were repeated in a press release of August 9, 1976, issued a few days after the promulgation of the Regulations. Claim forms for the subsidy were distributed to producers early in September, 1976. On the face of the form was the following notice:

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.

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

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

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

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

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

Suivant l'art. 6, les paiements en vertu de l'art. 5 devaient être faits au cours de la période qui a commencé à la date d'entrée en vigueur du Règlement et qui s'est terminée le 31 mars 1977.

On constatera que rien dans le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* ne limite les quantités de pommes ou de leurs dérivés ouvrant droit à la subvention. Le ministre de l'Agriculture, qui a soumis le Règlement à l'approbation du Conseil du Trésor, y a joint la déclaration suivante:

[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.

L'Office a adopté ces limites quantitatives lors d'une réunion tenue le 8 juillet 1976 et elles ont été répétées dans un communiqué publié le 9 août 1976, soit quelques jours après la promulgation du Règlement. Les formules de demande de subvention ont été distribuées aux producteurs au début de septembre 1976. Ces formules portent l'avis suivant:

[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.

Representations to the Board by certain trade associations resulted in an increase, decreed at a Board meeting on December 24, 1976, in the maximum eligibility for subsidy to producers where two or more partners were involved. The minimum and maximum quantities were made applicable to up to three partners. The appellant was first paid \$15,750 as a subsidy for 750,000 lbs. As a result of the decreed increase, two more payments of that amount were made, to a total of \$47,250. It is common ground that the unpaid subsidy entitlement claimed from the Board, based on a production in excess of 750,000 lbs., is \$54,973.99 and not \$70,719.09 which was claimed originally.

Des démarches effectuées auprès de l'Office par certaines associations de producteurs ont abouti à ce que l'Office adopte, à sa réunion du 24 décembre 1976, une augmentation de la quantité maximale ouvrant droit à une subvention lorsqu'il y a deux associés ou plus. Les quantités minimales et maximales sont devenues applicables à au plus trois associés. L'appelante a d'abord reçu \$15,750, soit la subvention pour 750,000 livres. Par suite de l'augmentation décrétée, il y a eu deux versements supplémentaires du même montant, ce qui a porté le total à \$47,250. Les parties reconnaissent que, pour une production de plus de 750,000 livres, le montant impayé de la subvention que l'appelante réclame à l'Office est de \$54,973.99 et non pas les \$70,719.09 réclamés à l'origine.

The Judgments in the Federal Court

In his reasons for judgment in favour of the now appellant, Mahoney J., [1979] 2 F.C. 840, concluded that nothing in the Act made payment of a subsidy an *ex gratia* matter. Again, in his view, the annual limitation of 250 million dollars on expenditures by the Board under s. 13(5) of the Act did not vest the Board with authority to limit producers' eligibility for subsidy, especially when this limitation could be exceeded by a supplementary appropriation by Parliament, as in fact happened in the fiscal year ending March 31, 1977. Contrary to the submission of the Board which invoked s. 4(5) of the Act to support the limits on quantities eligible for subsidy, the learned trial judge held that that provision (referring to the Minister's direction) could not vest the Board with any power or duty or function which it did not already have. Mahoney J. also found that the absence of the word "quantity" from s. 8 of the Act was significant. Taken together with the power to prescribe quantities vested in the Governor in Council by s. 11(a) of the Act, the conclusion followed that the Board itself had no power to put a ceiling or a floor on quantities eligible for subsidy. Section 10(1)(g), empowering the Board to do all such acts or things necessary or incidental to the exercise of any of its powers, duties or functions under the Act was a dependent not an

d Les jugements de la Cour fédérale

Dans ses motifs de jugement en faveur de l'appelante en cette Cour, le juge Mahoney, [1979] 2 C.F. 840, a conclu que rien dans la Loi ne fait d'une subvention un paiement à titre gracieux. De plus, à son avis, la limite annuelle de 250 millions de dollars que le par. 13(5) de la Loi impose aux dépenses de l'Office ne confère pas à celui-ci le pouvoir de limiter le droit des producteurs à la subvention, d'autant plus qu'il serait possible de dépasser cette limite si le Parlement votait des crédits supplémentaires, ce qui s'est effectivement produit au cours de l'année financière qui s'est terminée le 31 mars 1977. Contrairement à la prétention de l'Office qui a invoqué le par. 4(5) de la Loi à l'appui des limites aux quantités ouvrant droit à une subvention, le savant juge de première instance a statué que cette disposition (il a voulu dire par là les instructions du Ministre) ne saurait conférer à l'Office un pouvoir ou un devoir ou des fonctions qu'il ne possède pas déjà. Le juge Mahoney a conclu également que l'absence du mot «quantité» de l'art. 8 de la Loi est significative. La combinaison de cette absence et du pouvoir de prescrire les quantités dont l'al. 11a) de la Loi investit le gouverneur en conseil, mène à la conclusion que l'Office lui-même n'a aucun pouvoir de fixer des quantités plafond ou plancher ouvrant droit à une subvention. L'alinéa 10(1)g), qui habi-

independent provision.

In the result, Mahoney J. held that since the Board had no power to limit or prescribe quantities, the appellant company was entitled to a declaration in its favour for the total unpaid subsidy to which it claimed entitlement.

The Federal Court of Appeal, [1980] 2 F.C. 754, in reasons by Ryan J.A., allowed the Board's appeal and dismissed the action. It saw the critical question to be whether the Board had authority to set eligibility limits on quantities. It found such authority implicit in the Board's power, more properly duty, under s. 8 to establish in each year 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 the Act. Ryan J.A. said this in that connection [at p. 764]:

The Act envisages that the Board may wish to stabilize prices, not merely of commodities as such, but of particular grade, 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.

He then referred to the Minister's indication, in making his submission to the Treasury Board, that the purpose of fixing minimum and maximum limits on quantities was to ensure that the main direction of the support program would be towards the medium and efficient full-time operators rather than to the smaller part-time operators and that assistance would be restricted in respect of the very large producers who were better able to cope with market vagaries than the average. The secre-

lite l'Office à accomplir tous les actes ou les choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de l'un quelconque de ses pouvoirs, devoirs ou fonctions prévus par la Loi, ne peut être pris isolément.

^a En définitive, le juge Mahoney a décidé que, l'Office n'ayant aucun pouvoir de limiter les quantités ou d'en prescrire, la société appelante avait droit à un jugement déclaratoire portant obligation ^b de verser le total impayé de la subvention qu'elle réclame.

La Cour d'appel fédérale, [1980] 2 C.F. 754, pour les motifs exposés par le juge Ryan, a accueilli l'appel de l'Office et a rejeté l'action. Elle a estimé que la question vitale est de savoir si l'Office a le pouvoir de fixer des limites quantitatives pour les demandes de subvention. Elle a conclu que ce pouvoir résulte implicitement du pouvoir, ^d ou plus exactement du devoir, de l'Office, suivant l'art. 8, de fixer chaque année le prix de base du produit agricole ou des catégories, qualité, variété, classe, type ou forme du produit agricole, dont le prix est à stabiliser en application de la Loi. Voici ce qu'en dit le juge Ryan [à la p. 764]:

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 ^f 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 ^g 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 ^h agricole relativement auquel un prix de base a été fixé et un prix prescrit.

Il mentionne alors que le Ministre, dans sa présentation au Conseil du Trésor, a indiqué que si un minimum et un maximum quantitatifs sont ⁱ fixés, c'est pour assurer que le programme de soutien profite surtout aux producteurs à plein temps, de moyenne importance et qui font preuve d'efficacité plutôt qu'aux petits exploitants à ^j temps partiel, et que l'aide fournie aux très grands producteurs, plus aptes que la moyenne à faire face aux fluctuations du marché, soit restreinte. Le

tary-manager of the Board, in his evidence, confirmed this to be a consideration in the fixing of the sum of money to be made available for subsidy payments.

Ryan J.A. concluded his reasons as follows [at pp. 764-65]:

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 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.

Earlier in his reasons, he disagreed with the trial judge's view of the Governor in Council's powers under s. 11(a), holding that it was a power to set outer limits on quantity or value and leaving room for the Board to set limits, within any ceiling fixed by the Governor in Council, beyond which producers may not be paid subsidy. At the same time, he rejected the contention that s. 7(2) as well as s. 8 indicated that the Board's powers were not to extend to fixing eligible quantities.

secrétaire général de l'Office, dans son témoignage, a confirmé que cette considération joue lorsqu'il s'agit de fixer les crédits devant être consacrés aux subventions.

Le juge Ryan termine ainsi ses motifs [aux pp. 764 et 765]:

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 stabilisation 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.

Il avait auparavant exprimé son désaccord avec le premier juge sur l'interprétation des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par l'al. 11a), statuant qu'il s'agit d'un pouvoir de fixer les limites supérieures, quant à la quantité ou à la valeur, ce qui donne à l'Office une marge de manœuvre lui permettant de fixer des limites, se situant en deçà du plafond établi par le gouverneur en conseil, au-delà desquelles les producteurs ne recevront pas de subvention. En même temps, il a rejeté la prétention que le par. 7(2) ainsi que l'art. 8 indiquent que les pouvoirs de l'Office ne doivent pas comprendre la fixation des quantités ouvrant droit à une subvention.

It seems to me that the learned Justice of Appeal also found support for the Board prescription of quantities in s. 7(1) and in s. 10(1), although he is not as explicit on the scope of these provisions as he is on the scope of s. 8. Nonetheless, it is desirable to quote what he said as to s. 7(1) and s. 10(1), as follows [at pp. 761 *et seq.*]:

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 Governor 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 ...

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.

Stabilization Program not a Marketing Scheme

Although the Board is empowered under s. 10(1)(a), in accordance with any regulation of the Governor in Council, to purchase any agricultural commodity at the prescribed price and, under s. 10(1)(d), to sell or deal in any agricultural com-

Il me semble que le savant juge de la Cour d'appel a également appuyé le pouvoir de l'Office de prescrire les quantités sur les par. 7(1) et 10(1), bien qu'il s'exprime de façon moins explicite sur la portée de ces dispositions que sur celle de l'art. 8. Néanmoins, il est utile de citer ses propos relativement aux par. 7(1) et 10(1) [aux pp. 761 et suiv.]:

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 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.

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.

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 ...

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 programme de stabilisation des prix n'est pas un plan de commercialisation

Si l'alinéa 10(1)a) habilite l'Office, en conformité de tous règlements que peut établir le gouverneur en conseil, à acheter tout produit agricole au prix prescrit et que l'al. 10(1)d) lui donne le pouvoir de vendre tout produit agricole ainsi

modity so purchased, the Act does not introduce a marketing scheme for agricultural commodities. It is desirable to make this point because of the contention of the appellant that the purpose of the Act was to stabilize market prices and not to protect certain groups of producers at the expense of other groups; in short, discriminatory practice was outside of the purview of the statute. If this is meant to preclude the selection of particular beneficiaries of a subsidy program from among the undifferentiated number of producers of an agricultural commodity it is an untenable proposition. The stabilization program is not directed to consumers. Producers are not required to sell their products at fixed or designated prices. Rather there is a framework for monetary assistance to producers to enable them, as producers, to realize fair returns on their investment notwithstanding the increase in production costs which they might ordinarily try to recoup through market action, that is by raising their prices. Since there is no entitlement to subsidy until a scheme is propounded by the Governor in Council and until action is taken under the scheme by inviting the presentation of claims for subsidy, it is surely open to the proper authorities to designate the producers, according to authorized standards, who may be entitled to the benefits of the stabilization program.

In the present case, it is unnecessary to determine whether the Board has an unfettered discretion to refuse payments to producers within the program by reason of the stipulation in s. 5(1) of the Regulations that "the Board may make payments to producers". The Board, like other statutory bodies, has a duty to act fairly, and since it has implemented the apple stabilization program by inviting applications for subsidy and making payments accordingly, it must act on such applications in the same way for all producers who meet the eligibility requirements properly fixed to entitle them to subsidy.

This, of course, brings the matter back to the question of eligibility, based by the Board on

acheté ou d'autrement en faire l'objet d'opérations, la Loi ne crée pas pour autant un plan de commercialisation de produits agricoles. Il convient de le signaler puisque l'appelante prétend que la Loi a pour objet la stabilisation des prix du marché et non pas la protection de certains groupes de producteurs aux dépens d'autres groupes; bref, la Loi n'envisage pas de mesures discriminatoires. Si par là il faut entendre qu'il est interdit de choisir les bénéficiaires particuliers d'un programme de subventions parmi le nombre indifférencié de producteurs d'un produit agricole, la proposition est insoutenable. Le programme de stabilisation des prix ne vise pas les consommateurs. Les producteurs ne sont pas tenus de vendre leur produit à un prix fixe ou désigné. Il s'agit plutôt d'un plan d'aide monétaire aux producteurs, pour leur permettre d'obtenir un juste rendement de leur placement malgré la hausse des coûts de production qu'en temps normal, ils pourraient essayer de répercuter sur le marché, c'est-à-dire d'augmenter leurs prix. Vu qu'il n'y a aucun droit à une subvention avant que le gouverneur en conseil élabore un plan et qu'on y donne suite en invitant les intéressés à présenter des demandes de subvention, les autorités compétentes ont certainement le pouvoir de désigner, suivant les normes établies, les producteurs pouvant bénéficier du programme de stabilisation des prix.

En l'espèce, il n'est pas nécessaire de décider si l'Office jouit, en raison de la disposition du par. 5(1) du Règlement que «l'Office peut faire, au bénéfice des producteurs, des paiements», d'un pouvoir discrétionnaire sans restriction de refuser d'effectuer des paiements à des producteurs auxquels le programme s'applique. Il incombe à l'Office, comme à tout autre organisme créé par une loi, d'agir équitablement, et puisqu'il a mis en œuvre le programme de stabilisation du prix des pommes en invitant les intéressés à présenter des demandes de subvention et en effectuant les paiements correspondants, il doit traiter de la même façon tous les producteurs qui satisfont aux conditions valablement établies pour leur donner droit à une subvention.

Voilà, évidemment, qui nous ramène à la question du droit à une subvention que l'Office fonde

quantities, in pursuance apparently of a ministerial directive. The Act clearly contemplates that ceilings might be imposed to limit eligibility and the question is whether it is s. 11(a) of the Act alone that can lawfully support quantity limitations on claims to subsidy. In approaching this question, one of the construction of the powers vested in the Board, in the Minister and in the Governor in Council, it is a relevant consideration that the *Agricultural Stabilization Act* is not a restrictive statute, not one that interferes in any direct way with existing legal rights of producers or members of the public, but rather a statute that envisages positive financial assistance to producers of designated agricultural commodities and without restitutionary features. The subsidies are in fact a type of conditional grant, and I do not, therefore, understand the observation of the trial judge that payment of a subsidy is not an *ex gratia* matter. It certainly is, in inception at least. This persuades me that a broad view should be taken of the powers vested in the agencies involved in the operation of the Act and, especially, of the powers vested in the Board as the administrator of the Act.

Authority to Prescribe Eligible Quantities

Although there were discretions vested in the Board in its administration of the Act as, for example, in s. 10(1) ("Subject to and in accordance with any regulations [...], the Board may" etc.) and in s. 5(1) of the *Apple Stabilization Regulations* ("The Board may make payments to producers ..." etc.), I would not regard them as a support for the imposition of quantity limits. Indeed, there is a good case to be made for giving an imperative connotation to these discretions once a stabilization scheme becomes operative. If the Board has power to establish quantity limits, it must be found elsewhere in the Act.

I do not view the duty assigned to the Board under s. 7(1)(a) in the same light. A different kind of discretion is reflected in its language that "the Board shall from time to time take such action in

sur la quantité, apparemment en conformité d'une directive ministérielle. La Loi envisage clairement l'imposition de plafonds pour limiter le droit à une subvention et la question est donc de savoir si l'al. 11a) peut à lui seul constituer le fondement légal d'une limite quantitative pour les demandes de subvention. Lorsqu'on aborde cette question, qui concerne l'interprétation des pouvoirs dont l'Office, le Ministre et le gouverneur en conseil sont investis, il importe de tenir compte de ce que la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, loin d'avoir un caractère restrictif ou de toucher directement aux droits existants des producteurs ou du public, est une loi qui envisage une aide financière positive aux producteurs de produits agricoles désignés, sans aspect restitutoire. Les subventions sont en réalité une espèce d'allocation conditionnelle et je comprends donc mal l'observation du juge de première instance qu'une subvention ne constitue pas un paiement à titre gracieux. Elle l'est assurément, du moins au commencement. C'est ce qui me convainc qu'il faut interpréter de façon libérale les pouvoirs conférés aux organismes chargés de l'application de la Loi et particulièrement à l'Office en sa qualité d'administrateur de cette loi.

Le pouvoir de prescrire les quantités ouvrant droit à une subvention

Bien que l'Office soit investi de pouvoirs discrétionnaires pour l'application de la Loi, au par. 10(1) par exemple («Sous réserve et en conformité de tous règlements [...], l'Office peut» etc.) et au par. 5(1) du *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* («L'Office peut faire, au bénéfice des producteurs, des paiements ...» etc.), je ne suis pas d'avis que ces pouvoirs puissent appuyer l'imposition de limites quantitatives. En fait, il existe des arguments convaincants en faveur de l'attribution à ces pouvoirs discrétionnaires d'une connotation impérative dès la mise en œuvre d'un plan de stabilisation des prix. Si l'Office détient le pouvoir de fixer des limites quantitatives, ce ne peut être qu'en vertu d'une autre disposition de la Loi.

Je ne vois pas de la même façon le devoir conféré à l'Office par l'al. 7(1)a). Les mots «l'Office prend conformément à la présente loi les mesures nécessaires [les italiques sont de moi]

accordance with this Act *as is necessary* [the italics are mine] to stabilize the prices of agricultural commodities at their respective prescribed prices". Section 7(2) carries the reference to action further by specifying that "[it] 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". Moreover, these two provisions have to be read along with s. 10(1)(b) and along with s. 9(1). It is worth repeating the terms of these provisions which are:

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

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

9. (1) Action by the Board under paragraph 10(1)(a), (b) or (c) in relation to an agricultural commodity shall commence at such time in each year as is determined by the Board, and shall continue thereafter for a period of twelve months or, in the case of a designated commodity, for such other period as the Governor in Council prescribes.

Unless the Board is given directions by the Minister or by the Governor in Council pursuant to s. 4(5) of the Act "respecting the exercise or performance of its powers, duties and functions under this Act", and, of course, subject also to regulations by the Governor in Council, its broad powers under s. 7(1)(a) to take such action as is necessary to stabilize prices of agricultural commodities at their respective prescribed prices remain unfettered. True, these powers are to be exercised in accordance with the Act, which simply brings into account s. 4(5) and the regulation-making authority of the Governor in Council under s. 11(a).

pour stabiliser au niveau prescrit les prix des produits agricoles» montrent que cet alinéa vise un tout autre type de pouvoir discrétionnaire. Le paragraphe 7(2) va encore plus loin dans le même sens en précisant que ces mesures «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». De plus, il faut interpréter ces deux dispositions avec l'al. 10(1)b) et le par. 9(1) qu'il est utile de répéter:

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

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

9. (1) Les mesures prises par l'Office aux termes de l'alinéa 10(1)a), b) ou c), relativement à un produit agricole, deviennent exécutoires à telle époque, chaque année, que détermine l'Office, et doivent rester en vigueur par la suite pendant une période de douze mois ou, dans le cas d'un produit désigné, pendant telle autre période que le gouverneur en conseil prescrit.

A moins que l'Office ne reçoive du Ministre ou du gouverneur en conseil, suivant le par. 4(5), des instructions «en ce qui concerne l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ou l'accomplissement de ses devoirs sous le régime de la présente loi», et, bien entendu, sous réserve également de tout règlement que peut établir le gouverneur en conseil, les pouvoirs étendus que lui confère l'al. 7(1)a) de prendre les mesures nécessaires pour stabiliser au niveau prescrit les prix des produits agricoles demeurent sans entrave. Bien sûr, l'exercice de ces pouvoirs doit se faire conformément à la Loi, mais cela fait simplement entrer en jeu le par. 4(5) et le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par l'al. 11a).

It is this last mentioned authority which, coupled with the absence of any explicit mention of quantities elsewhere in the Act, is at the base of the trial judge's decision and of the contentions of the appellant. Section 11(a) deserves repeating:

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;

What is significant to me about this provision is that it does not mention floors, only ceilings, nor are floors mentioned elsewhere in the Act. The contention of the appellant must go so far as to deny authority to the Board to fix floors, here the 25,000 lb. floor limit, and hence to preclude it from subtracting this quantity before measuring entitlement to subsidy. In the light of the Board's duty to take such action as is necessary (that is necessary in the view of the Board, subject to such direction as may be given by the Minister or Governor in Council) to stabilize the price of an agricultural commodity, I find it unreal to suggest that the Board cannot, in discharging this duty, hive off small producers or hobby farmers whose production would not, in the Board's view, assist in stabilizing prices. If, as seems to me to be the case, the Board can fix a minimum, why not a maximum beyond which assistance, again in its view, is not needed to achieve price stabilization?

I do not think that the Act can be properly understood without taking into account the process or the procedures which lead to a price stabilization scheme. The Regulations involved in this case were promulgated on the recommendation of the Minister of Agriculture and the Treasury Board. Not all the stabilization schemes (a number of which I have examined) refer to the Treasury Board. For example, the *Barley Stabilization Regulations, 1977-78*, SOR/79-542 of July 26, 1979 do not refer to the Treasury Board. Nor do the *Hog Stabilization 1979-80 Regulations*, SOR/80-515 of July 7, 1980. On the other hand, the *Potato Stabilization Regulations, 1977*, SOR/78-445 of May 12, 1978 refer to the Treasury

C'est ce dernier pouvoir qui, ajouté à l'absence d'une mention explicite de quantités ailleurs dans la Loi, constitue le fondement de la décision du juge de première instance et des prétentions de l'appelante. Il convient de répéter l'al. 11a):

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;

L'aspect important de cette disposition, selon moi, est qu'elle fait mention de plafonds seulement, non pas de planchers, et qu'il n'y a aucune mention de planchers ailleurs dans la Loi. La prétention de l'appelante doit aller jusqu'à refuser à l'Office le pouvoir de fixer des planchers, en l'espèce le plancher de 25,000 livres, et, partant, jusqu'à l'empêcher de soustraire cette quantité avant de déterminer le droit à une subvention. Vu le devoir de l'Office de prendre les mesures nécessaires (c'est-à-dire que l'Office estime nécessaires, sous réserve des instructions que peuvent lui donner le Ministre ou le gouverneur en conseil) pour stabiliser le prix d'un produit agricole, j'estime peu réaliste de prétendre que l'Office ne peut, en s'acquittant de ce devoir, faire abstraction des petits producteurs et des cultivateurs-amateurs dont la production n'aiderait pas, selon l'Office, à stabiliser les prix. Si, comme ce me semble être le cas, l'Office peut fixer un minimum, pourquoi pas un maximum au-delà duquel, toujours d'après lui, aucune aide n'est requise pour obtenir une stabilisation des prix?

Je ne pense pas que l'on puisse bien comprendre la Loi sans tenir compte du processus ou des procédures qui aboutissent à un plan de stabilisation des prix. Le Règlement dont il s'agit en l'espèce a été promulgué sur la recommandation du ministre de l'Agriculture et du Conseil du Trésor. Ce ne sont pas tous les plans de stabilisation des prix (j'en ai examiné plusieurs) qui font mention du Conseil du Trésor. Par exemple, ni le *Règlement de 1977-78 sur la stabilisation du prix de l'orge*, DORS/79-542 du 26 juillet 1979 ni le *Règlement de 1979-1980 sur la stabilisation du prix du porc*, DORS/80-515 du 7 juillet 1980 ne le mentionnent. Le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes de terre (1977)*,

Board as well as to the Minister of Agriculture. It is obvious, from the fact that the initial presentation of the Minister in respect of the proposed apple stabilization program was to the Treasury Board, that the financial outlay to support the subsidy program was an important matter. I have already referred to the Minister's statement to the Treasury Board but the record shows that the Agriculture Stabilization Board adopted, if indeed it did not initiate or propose the minimum and maximum eligible quantities which the Minister put before the Treasury Board. A press release from the Minister's office was made concurrently with the promulgation of the *Apple Stabilization Regulations* and it mentioned the minimum and maximum quantity limits as well as other features of the program, including the subsidy allowances.

The *Apple Stabilization Regulations* do not specify either quantity ceilings or floors. Some of the programs for other agricultural commodities do contain ceilings; for example, the *Hog Stabilization 1979-80 Regulations*, referred to earlier, and also the *Potato Stabilization Regulations, 1977*, also referred to above. What then is the effect of the failure or omission of the Governor in Council to establish a ceiling on quantity under the *Apple Stabilization Regulations*? In view of what went on before the Regulations were promulgated, this was a calculated omission and it must have been considered that the Board could fix floors and ceilings, either *suo motu* or at the direction of the Minister. If the Governor in Council had fixed a ceiling, I do not see that it would have been open to the Board to operate on a lower ceiling as Ryan J.A. suggests; the Governor in Council's ceiling would be the operative one.

However, since the matter was left open, I am of the opinion that the Board's duties and powers were sufficient to enable it, in the interests of a workable price stabilization program, to set quantity limits below which and above which the subsidy fixed in the Regulations would not be paid. No doubt, the Act could have been more precise

DORS/78-445 du 12 mai 1978, par contre, fait mention aussi bien du ministre de l'Agriculture que du Conseil du Trésor. Il ressort clairement du fait que le Ministre a adressé au Conseil du Trésor ses premières observations sur le projet de programme de stabilisation du prix des pommes, que la question des fonds nécessaires pour soutenir le programme de subventions était chose importante. J'ai déjà cité la déclaration qu'a faite le Ministre au Conseil du Trésor, mais il se dégage du dossier que l'Office de stabilisation des prix agricoles a adopté, sinon introduit ou proposé, les quantités minimales et maximales ouvrant droit à une subvention et que le Ministre les a présentées au Conseil du Trésor. Un communiqué émanant du cabinet du Ministre, dont la publication a coïncidé avec la promulgation du *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*, parlait des limites quantitatives minimales et maximales ainsi que d'autres aspects du programme, y compris les subventions.

Le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes* ne précise ni plafonds ni planchers quantitatifs. Mais certains programmes visant d'autres produits agricoles comportent des plafonds; par exemple le *Règlement de 1979-1980 sur la stabilisation du prix du porc* ainsi que le *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes de terre (1977)*, précités. Qu'arrive-t-il donc si le gouverneur en conseil n'établit pas un plafond quantitatif en application du *Règlement sur la stabilisation du prix des pommes*? Compte tenu de ce qui se passait avant la promulgation du *Règlement*, il s'agit là d'une omission intentionnelle et on a dû estimer que l'Office peut, soit de son propre chef, soit sur l'ordre du Ministre, fixer des planchers et des plafonds. Si le gouverneur en conseil avait fixé un plafond, à mon avis, l'Office n'aurait pas pu, comme le laisse entendre le juge Ryan de la Cour d'appel, imposer un plafond inférieur; le plafond applicable serait celui du gouverneur en conseil.

Toutefois, vu que la question n'a pas été tranchée, je suis d'avis que les devoirs et les pouvoirs de l'Office suffisaient pour lui permettre, dans l'intérêt d'un programme efficace de stabilisation des prix, de fixer des limites quantitatives en dehors desquelles ne sera pas versée la subvention que prévoit le *Règlement*. Sans doute, la Loi aurait-elle

on the matter but, given the nature of the legislation and the administrative authority vested in the Board and the absence of any preclusion in the Act when the Governor in Council has not dealt with quantities, I would not deny the Board the right to fix top and bottom limits for the subsidy payments.

The Court was referred, during the course of the argument, to various authorities, but I do not find any of them to be helpful in this case, one of first impression. *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology*, [1971] A.C. 610, relied on by the respondent, deserves, however, a mention. In that case, the relevant legislation empowered the Board of Trade (which was replaced by the Minister of Technology) to make grants ("may make grants") to any person carrying on business in Great Britain in respect of capital expenditure in providing new machinery or plant for use in the business for carrying on a "qualifying industrial process", as defined in the legislation. The House of Lords, affirming the Court of Appeal, could find no limitation on the Minister's discretion to grant or refuse a grant to persons meeting the prescribed conditions of eligibility. No policy was indicated for the Minister to follow in exercising his discretion. Thus, it was open to the Minister to deny a grant on any item of plant costing less than £25, unless used in conjunction with other items. As Lord Reid put it, there were only two limitations on the unqualified exercise of discretion; the Minister must act in good faith and its discretion must not be so unreasonably exercised as to show that there cannot have been any real or genuine exercise of the discretion. I am bound to agree with counsel for the appellant that the *British Oxygen* case deals with legislation of a different order, much different from that in the present case.

Here, the question whether a subsidy will be paid is not left to uncontrolled administrative discretion, but stems from the promulgation of a

pu être plus précise sur la question, mais, étant donné la nature de la législation, le pouvoir administratif dont l'Office est investi et l'absence de tout empêchement dans la Loi lorsque le gouverneur en conseil n'a pas fixé de quantités, je ne refuserais pas à l'Office le droit de fixer des limites inférieures et supérieures aux subventions.

On a cité à la Cour, pendant les plaidoiries, divers arrêts que je ne trouve d'aucune utilité dans une espèce qui vient pour la première fois devant cette Cour. Il convient cependant de mentionner l'arrêt *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology*, [1971] A.C. 610, invoqué par l'intimé. Dans cette affaire, la loi applicable conférait au Board of Trade (auquel est venu se substituer le Minister of Technology) le pouvoir d'accorder des subventions [TRADUCTION] («peut accorder des subventions») à tout exploitant d'une entreprise en Grande-Bretagne, au titre de dépenses en immobilisations faites pour des machines et du matériel nouveaux destinés à être utilisés dans l'entreprise au cours d'un [TRADUCTION] «processus industriel admissible», suivant la définition qu'en donnait la loi. La Chambre des lords, qui a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel, n'a pu conclure à une restriction au pouvoir discrétionnaire du Ministre d'accorder ou de refuser une subvention aux personnes qui remplissaient les conditions prescrites. Rien n'indiquait au Ministre une politique à suivre dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Celui-ci avait donc toute liberté de refuser de subventionner des machines dont le prix était inférieur à £25, à moins qu'elles ne soient utilisées avec d'autres machines. Comme l'a dit lord Reid, le libre exercice du pouvoir discrétionnaire ne connaissait que deux restrictions, savoir l'obligation du Ministre d'agir de bonne foi et de ne pas exercer le pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable au point où il est évident qu'il n'a pas pu y avoir un véritable exercice de ce pouvoir. Je me vois dans l'obligation de partager l'avis de l'avocat de l'appelante que l'arrêt *British Oxygen* porte sur une loi d'un ordre différent, bien différent de celle dont il s'agit en l'espèce.

Ici la question de l'opportunité de verser une subvention relève non pas d'un pouvoir discrétionnaire administratif sans restriction, mais plutôt de

program in pursuance of the *Agricultural Stabilization Act* and in accordance with its provisions. This being said, however, the terms of the Act and applicable Regulations must be construed to determine what powers and authority are vested in the Agricultural Stabilization Board. For the reasons I have given, the Board did not transgress any applicable limitations on those powers and authority. I would, accordingly, dismiss this appeal with costs.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitor for the respondent: R. Tassé, Ottawa.

la promulgation d'un programme en application de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* et conformément à ses dispositions. Cela dit, toutefois, il faut interpréter les termes de la Loi et du Règlement applicable pour déterminer les pouvoirs et l'autorité dont l'Office de stabilisation des prix agricoles est investi. Pour les motifs que j'ai exposés, l'Office n'a violé aucune restriction applicable à ces pouvoirs et à cette autorité. Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureur de l'intimé: R. Tassé, Ottawa.