

A-316-93

A-316-93

**Attorney General of Canada** (*Appellant*)**Procureur général du Canada** (*appellant*)

and

et  
a**The Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency and The Canadian Hatchery Federation** (*Cross appellants*)**L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair et la Fédération canadienne des couvoirs** (*appelants à l'incident*)

b

v.

c.

**The Canadian Association of Regulated Importers, Parkview Poultry Ltd., Bertmar Poultry Ltd., George Tsisenpoulos, Henry Neufeld, Zigmund Tibay, Henry Kikkert, Eva Szasz Peterffy, Paul Dinga, C & A Poultry Ltd., Zoltan Varga, Jake Drost, George Drost, Joe Drost, Melican Farms Ltd., Joe Speck, Marinus Kikkert, Checkerboard Hatchery, Brampton Chick Hatching Co. Ltd., Zoltan Koesis, Roe Poultry Ltd., Gabe Koesis, Henry Fois** (*Respondents*)

c

d

e

**L'Association canadienne des importateurs réglementés, Parkview Poultry Ltd., Bertmar Poultry Ltd., George Tsisenpoulos, Henry Neufeld, Zigmund Tibay, Henry Kikkert, Eva Szasz Peterffy, Paul Dinga, C & A Poultry Ltd., Zoltan Varga, Jake Drost, George Drost, Joe Drost, Melican Farms Ltd., Joe Speck, Marinus Kikkert, Checkerboard Hatchery, Brampton Chick Hatching Co. Ltd., Zoltan Koesis, Roe Poultry Ltd., Gabe Koesis, Henry Fois** (*intimés*)

A-363-93

A-363-93

**The Canadian Hatchery Federation** (*Appellant*)**La Fédération canadienne des couvoirs** (*appelante*)

and

f  
et**Attorney General of Canada and The Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency** (*Cross appellants*)

g

**Procureur général du Canada et l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair** (*appelants à l'incident*)

v.

c.

**The Canadian Association of Regulated Importers, Parkview Poultry Ltd., Bertmar Poultry Ltd., George Tsisenpoulos, Henry Neufeld, Zigmund Tibay, Henry Kikkert, Eva Szasz Peterffy, Paul Dinga, C & A Poultry Ltd., Zoltan Varga, Jake Drost, George Drost, Joe Drost, Melican Farms Ltd., Joe Speck, Marinus Kikkert, Checkerboard Hatchery, Brampton Chick Hatching Co. Ltd., Zoltan Koesis, Roe Poultry Ltd., Gabe Koesis, Henry Fois** (*Respondents*)

h

i

j

**L'Association canadienne des importateurs réglementés, Parkview Poultry Ltd., Bertmar Poultry Ltd., George Tsisenpoulos, Henry Neufeld, Zigmund Tibay, Henry Kikkert, Eva Szasz Peterffy, Paul Dinga, C & A Poultry Ltd., Zoltan Varga, Jake Drost, George Drost, Joe Drost, Melican Farms Ltd., Joe Speck, Marinus Kikkert, Checkerboard Hatchery, Brampton Chick Hatching Co. Ltd., Zoltan Koesis, Roe Poultry Ltd., Gabe Koesis, Henry Fois** (*intimés*)

INDEXED AS: CANADIAN ASSN. OF REGULATED IMPORTERS v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (C.A.)

Court of Appeal, Heald, Linden J.J.A. and Gray D.J. — Toronto, December 1, 2 and 3, 1993; Ottawa, January 6, 1994.

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Appeals from order of certiorari quashing International Trade Minister's decision allocating import quotas for hatching eggs and chicks on basis of national market share — Governor in Council placing broiler hatching eggs and chicks on Import Control List under Export and Import Permits Act — Notice to Importers including annual global quota, principles of allocation — Issuance of notice discretionary decision immune from review — Policy guidelines not regulations, useful guide only — Minister acting in good faith — Rules of natural justice not applicable to legislative or policy decisions — Minister relying on relevant factors in deciding to adopt quota system — Decision not to be interfered with, even if wrong.*

These were appeals against an order of *certiorari* granted by Reed J. quashing the decision of the Minister for International Trade allocating import quotas for hatching eggs and chicks to hatcheries on the basis of national market share and a second order, meant to supplement the original order, setting interim quotas. The respondents, referred to as the "historical importers", are companies and individuals who, prior to the Minister's decision, imported broiler hatching eggs and chicks from the United States without regulation. On May 8, 1989, the Governor in Council placed broiler hatching eggs and chicks on the Import Control List under the *Export and Import Permits Act*. On that same day, the Minister issued a notice to importers which included the annual global quota and principles of allocation. The goal of the principles set out in the notice was to gradually shift the allocation of import quota from those who had imported in the past (the historical importers) to federally registered hatcheries on the basis of market share. The main issue in this appeal was whether the Minister's issuance of the notice to importers was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action, which is virtually unreviewable, or whether it was the exercise of a statutory power, reviewable according to the ordinary principles of administrative law.

*Held*, the appeals should be allowed.

Where a statutory discretion has been exercised in good faith and in accordance with the principles of natural justice

RÉPERTORIÉ: ASSOC. CANADIENNE DES IMPORTATEURS RÉGLEMENTÉS c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.)

Cour d'appel, juges Heald, Linden, J.C.A. et juge suppléant Gray—Toronto, 1<sup>er</sup>, 2 et 3 décembre 1993; Ottawa, 6 janvier 1994.

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Appels contre une ordonnance de certiorari qui a annulé la décision du ministre du Commerce extérieur de répartir les contingents d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins en fonction de la part du marché national — Le gouverneur en conseil a inscrit les œufs d'incubation de poulets de chair et les poussins sur la liste des marchandises d'importation contrôlée aux termes de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation — L'avis aux importateurs prévoyait le contingentement global annuel, et les principes de répartition — La délivrance de l'avis est une décision discrétionnaire qui n'est pas assujettie au contrôle judiciaire — Les lignes directrices en matière de politique ne sont pas des règlements, elles ne sont que des guides utiles — Le ministre a agi de bonne foi — Les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou politiques — Le ministre s'est fondé sur des facteurs pertinents pour décider d'adopter le système de contingents — La décision ne doit pas être modifiée même si elle est erronée.*

Il s'agit d'appels contre une ordonnance de *certiorari* accordée par le juge Reed annulant la décision du ministre du Commerce extérieur qui a réparti entre des couvoirs des contingents d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins, en fonction de la part du marché national, et contre une deuxième ordonnance qui devait compléter l'ordonnance initiale et établissait les contingents provisoires. Les intimés, désignés sous le nom d'«importateurs coutumiers» sont des sociétés et des particuliers qui, avant la décision du ministre, importaient des œufs d'incubation de poulets de chair et des poussins des États-Unis sans réglementation. Le 8 mai 1989, le gouverneur en conseil a inscrit les œufs d'incubation de poulets de chair et les poussins sur la liste des marchandises d'importation contrôlée aux termes de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Le même jour, le ministre a délivré un avis aux importateurs qui portait notamment sur le contingentement global annuel et les principes de répartition. Le but des principes énoncés dans l'avis était de transférer graduellement la répartition des contingents d'importation de ceux qui avaient importé par le passé (les importateurs coutumiers) aux couvoirs enregistrés au fédéral en fonction de leurs parts du marché. La question principale dans le présent appel était de savoir si la délivrance de l'avis aux importateurs par le ministre était une décision discrétionnaire de la nature d'une politique ou d'une action législative qui ne donne pratiquement pas ouverture au contrôle judiciaire ou s'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, susceptible de contrôle judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif.

*Arrêt*: les appels sont accueillis.

Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et conformément aux principes de justice

and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere. The policy guidelines are not regulations but a useful guide only. Although the Trial Judge was correct in noting that these guidelines would cause economic loss to certain parties, they were discretionary policy guidelines, within the purview of the Minister who acted in good faith. The rules of natural justice are not applicable to legislative or policy decisions, more particularly to the setting of a quota policy, although they may be to individual decisions respecting grants of quotas. The adoption of a quota policy is essentially a legislative or policy matter, with which courts do not normally interfere. Any remedy that may be available would be political, not legal. It might have been considerate for the Minister to have given the respondents notice and an opportunity to be heard, but he was not required to do so. The respondents sought to impose upon the Minister a public consultation process not contemplated by the legislation.

The Trial Judge erred in quashing the Minister's decision because it was "based on irrelevant considerations". It is not fatal to a policy decision that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based entirely or predominantly on irrelevant factors that it is impeachable. A court will interfere only if there was reliance primarily on irrelevant matters as well as an absence of evidence supporting the Minister's decision. There was ample evidence in the record to support the decision made by the Minister to adopt the quota system. In doing so, he relied on relevant factors. He did not necessarily make the right decision, but even if it could be shown that he may have made the wrong decision, the Court would have no business interfering with it.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 5 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; (3rd Supp.), c. 28, s. 359), 6 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1).
- Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, s. 11(5).
- Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency Proclamation*, SOR/87-40.
- Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19, ss. 5(1), 8(1).
- Farm Products Marketing Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4, ss. 16, 17, 21, 23.
- Government Organization Act*, 1983, S.C. 1980-81-82-83, c. 167, ss. 4, 6.

naturelle, et si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision. Les lignes directrices en matière de politique ne constituent pas des règlements, mais seulement des guides utiles. Bien que le juge de première instance ait, à bon droit, souligné que ces lignes directrices entraîneraient des pertes économiques pour certaines parties, il s'agissait néanmoins de lignes directrices discrétionnaires en matière de politique, qui relevaient du pouvoir du ministre qui avait agi de bonne foi. Les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou politiques, plus particulièrement à l'établissement d'une politique en matière de contingentement, bien que ce puisse être le cas à l'égard des décisions individuelles concernant la répartition des contingents. L'adoption d'une politique en matière de contingent est essentiellement une question législative ou de politique, à l'égard de laquelle les tribunaux n'interviennent normalement pas. Le redressement qui pourrait être obtenu serait politique et non juridique. Le ministre aurait pu par égard aux intimés les aviser et leur donner l'occasion d'être entendus, mais il n'était pas tenu de le faire. Les intimés ont cherché à ce qu'un processus de consultation publique soit imposé au ministre alors que le législateur ne l'avait pas prévu.

Le juge de première instance a commis une erreur lorsqu'il a annulé la décision du ministre parce qu'elle était «fondée sur des considérations étrangères à la question». Le fait d'avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas en péril une décision en matière de politique; c'est seulement lorsqu'une telle décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu'elle est contestable. Un tribunal n'interviendra que si l'on s'est fondé principalement sur des questions non pertinentes et qu'il y a absence de preuve à l'appui de la décision du ministre. Il y avait suffisamment d'éléments de preuve au dossier pour appuyer la décision prise par le ministre d'adopter le système de contingent. Pour arriver à cette décision, il s'est fondé sur des facteurs pertinents. Il n'a pas nécessairement pris la bonne décision, mais même s'il pouvait être démontré qu'il aurait pris une décision erronée, il n'incombait nullement à la Cour d'intervenir à l'égard de celle-ci.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi organique de 1983*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 167, art. 4, 6.
- Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 5 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 33, art. 1; (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 359), 6 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 33, art. 1).
- Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, art. 11(5).
- Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, L.R.C. (1985), ch. T-19, art. 22(1).
- Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 5(1), 8(1).
- Loi sur les marchés de grain à terme*, L.R.C. (1985), ch. G-11, art. 5(2).

*Grain Futures Act*, R.S.C., 1985, c. G-11, s. 5(2).  
*Transportation of Dangerous Goods Act*, R.S.C., 1985, c. T-19, s. 22(1).

*Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. (1985), ch. F-4, art. 16, 17, 21, 23.  
*Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair*, DORS/87-40.

a

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## FOLLOWED:

*Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500; (1980), 114 D.L.R. (3d) 634; 42 N.R. 312 (C.A.); affd *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119.

## APPLIED:

*Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (Div. Ct.); affd (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.); leave to appeal refused (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.) note.

## REFERRED TO:

*Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Bates v Lord Hailsham of St Marylebone*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch.D.); *Cantwell v. Canada (Minister of the Environment)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16; 41 F.T.R. 18 (F.C.T.D.); *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42 (T.D.); *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 81 (C.A.); *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man.R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46.

APPEALS from Trial Division order of *certiorari* ([1993] 3 F.C. 199 (abridged); (1993), 62 F.T.R. 172 (T.D.)) quashing a decision of the Minister for International Trade which allocated import quotas for hatching eggs and chicks to hatcheries on the basis of national market share. Appeals allowed.

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS SUIVIES:

*Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500; (1980), 114 D.L.R. (3d) 634; 42 N.R. 312 (C.A.); confirmé par *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; (1979), 106 D.L.R. (3d) 385; 50 C.C.C. (2d) 353; 13 C.R. (3d) 1; 15 C.R. (3d) 315; 30 N.R. 119.

d

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (C. div.); confirmé par (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.); autorisation d'appel refusée (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.) note.

## DÉCISIONS CITÉES:

*Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Bates v Lord Hailsham of St Marylebone*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch.D.); *Cantwell c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16; 41 F.T.R. 18 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F. 42 (1<sup>re</sup> inst.); *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 81 (C.A.); *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170; (1990), 75 D.L.R. (4th) 385; [1991] 2 W.W.R. 145; 2 M.P.L.R. (2d) 217; 69 Man. R. (2d) 134; 46 Admin. L.R. 161; 116 N.R. 46.

APPELS contre une ordonnance de *certiorari* de la Section de première instance ([1993] 3 C.F. 199 (sous forme abrégée); (1993), 62 F.T.R. 172 (1<sup>re</sup> inst.)) annulant la décision du ministre du Commerce extérieur de répartir les contingents d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins entre les couvoirs en fonction de la part du marché national. Appels accueillis.

## COUNSEL:

*Marlene I. Thomas and Christopher Parke* for appellant Attorney General of Canada.

*François Lemieux and David K. Wilson* for cross appellant Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency. <sup>a</sup>

*Douglas Hodgson and Herman Turkstra* for cross appellant Canadian Hatchery Federation. <sup>b</sup>

*Paul J. Stott and John T. Pepall* for respondents.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant Attorney General of Canada. <sup>c</sup>

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for cross appellant Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency. <sup>d</sup>

*Turkstra, Mazza, Shinehoft, Mihailovich Associates*, Toronto, for cross appellant Canadian Hatchery Federation.

*Abraham, Duggan*, Toronto, for respondents. <sup>e</sup>

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

LINDEN J.A.: These two appeals are from decisions of the Trial Division. On April 1, 1993 [[1993] 3 F.C. 199], the Trial Judge granted an order in the nature of *certiorari* quashing a decision of the Secretary of State for External Affairs which allocated import quotas for hatching eggs and chicks to hatcheries on the basis of national market share. It was also ordered that a decision on this matter be made on relevant grounds after hearing submissions from the applicants. In addition an injunction was issued to prevent any claw back of quota from the historical importers until such decision is taken. This order reads as follows:

a) an order in the nature of *certiorari*, quashing the decision of the Minister for International Trade, as adopted by the Secretary of State for External Affairs, allocating import quota for hatching eggs and chicks to hatcheries only, across Canada, on national market share. <sup>j</sup>

## AVOCATS:

*Marlene I. Thomas et Christopher Parke* pour le procureur général du Canada, appellant.

*François Lemieux et David K. Wilson* pour l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair, appelants à l'incident.

*Douglas Hodgson et Herman Turkstra* pour la Fédération canadienne des couvoirs, appelante à l'incident.

*Paul J. Stott et John T. Pepall* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le procureur général du Canada, l'appelant.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair, appelant à l'incident.

*Turkstra, Mazza, Shinehoft, Mihailovich Associates*, Toronto, pour la Fédération canadienne des couvoirs, appelante à l'incident.

*Abraham, Duggan*, Toronto, pour les intimés.

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

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Ces deux appels ont été interjetés contre des décisions de la Section de première instance. Le 1<sup>er</sup> avril 1993 [[1993] 3 C.F. 199], le juge de première instance a accordé une ordonnance de la nature d'un *certiorari* annulant la décision du secrétaire d'État aux Affaires extérieures qui a réparti entre des couvoirs des contingents d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins, en fonction de la part du marché national. Il a également été ordonné qu'une décision sur cette question soit prise sur le fondement de considérations pertinentes après avoir entendu les observations des requérants. De plus, la Cour a rendu une injonction visant à empêcher toute réduction du contingent des importateurs coutumiers tant qu'une telle décision n'a pas été prise. Voici le texte de l'ordonnance:

[TRADUCTION] a) une ordonnance de la nature d'un *certiorari*, annulant la décision du ministre du Commerce extérieur, adoptée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, de répartir un contingent d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins entre les couvoirs seulement, partout au Canada, en fonction de la part du marché national.

b) order in the nature of *mandamus* requiring that the Secretary of State for External Affairs make a decision with respect to the system of import quota allocation only after having received submissions from the applicants and by taking into account only relevant considerations; and

c) an interim order in the nature of an injunction requiring that the Secretary of State for External Affairs not implement any further retrieval or claw back of the quota from historical importers until a decision as set out above is taken.

The second order being appealed from was dated May 27, 1993 and was meant to supplement the original order of April 1, 1993. In it, the Court ordered also:

(a) Seventeen percent (17%) of the quota for hatching egg and chick imports for 1993 shall be allocated to historic importers;

(b) From January 1, 1994 the quota will be allocated to historic importers at the level it was issued to them in 1991, adjusted for the increase in the quota base to 21.1% of domestic production of broiler hatching eggs which resulted from the agreement of September 13, 1990 between Canada and the United States;

(c) The remainder of the 1994 quota will be allocated to hatcheries on the basis of market share until the Secretary of State for External Affairs makes a decision in accordance with paragraph 2 of the order of April 1, 1993 herein;

(d) In the event the Secretary of State for External Affairs has not made a decision by October 1, 1994, the parties are at liberty to seek a further interim order from this Court;

(e) This order shall take effect on July 1, 1993.

This latter order was made with the consent of the Attorney General and the applicants below, but over the objections of the Canadian Hatchery Federation and the Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency.

The facts are briefly the following. The respondents are individuals and companies who, prior to the decision being challenged, imported broiler hatching eggs and chicks from the United States without regulation. They are referred to as the "historical importers" and they have been represented by the Canadian Association of Regulated Importers, which is a trade group representing importers of broiler hatching eggs and chicks, as well as importers of other products.

b) une ordonnance de la nature d'un *mandamus* enjoignant au secrétaire d'État aux Affaires extérieures de prendre une décision relativement au système de répartition des contingents d'importation, seulement après avoir reçu des observations à ce sujet de la part des requérants et en tenant compte seulement de considérations pertinentes;

a) c) une ordonnance provisoire de la nature d'une injonction empêchant le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de mettre en œuvre toute réduction supplémentaire du contingent des importateurs coutumiers tant qu'une décision n'a pas été prise conformément à ce qui précède.

La deuxième ordonnance dont appel a été interjeté est datée du 27 mai 1993 et devait compléter l'ordonnance initiale du 1<sup>er</sup> avril 1993. La Cour a en outre ordonné:

c) [TRADUCTION] a) Dix-sept pour cent (17 %) du contingent d'importation pour les œufs d'incubation et les poussins de 1993 est attribué aux importateurs coutumiers;

b) À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994, le contingent sera attribué aux importateurs coutumiers au niveau qu'ils ont obtenu en 1991, en tenant compte de l'augmentation du contingent à 21,1 p. 100 de la production intérieure des œufs d'incubation qui a découlé de l'entente conclue le 13 septembre 1990 entre le Canada et les États-Unis;

e) c) Le reste du contingent de 1994 sera réparti entre les couvoirs en fonction de la part du marché national jusqu'à ce que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures prenne une décision en application du paragraphe 2 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 1993 visé en l'espèce;

f) d) Dans le cas où le secrétaire d'État aux Affaires extérieures n'a pas pris de décision le 1<sup>er</sup> octobre 1994, il est loisible aux parties de chercher à obtenir une autre ordonnance provisoire de notre Cour;

e) La présente ordonnance s'applique à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1993.

g) Cette dernière ordonnance a été rendue avec l'accord du procureur général et des requérants mentionnés ultérieurement, mais malgré les objections de la Fédération canadienne des couvoirs et de l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulets de chair.

Brièvement, les faits sont les suivants. Les intimés sont des particuliers et des sociétés qui, avant la décision contestée, importaient des œufs d'incubation de poulets de chair et des poussins des États-Unis sans réglementation. Ils sont désignés sous le nom d'«importateurs coutumiers» et ils ont été représentés par l'Association canadienne des importateurs réglementés qui est un groupe commercial représentant les importateurs d'œufs d'incubation de poulets de chair

et de poussins ainsi que les importateurs d'autres produits.

The Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency is a national marketing agency established by proclamation on December 29, 1986 [SOR/87-40] under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4, sections 16 and 17.

The Canadian Hatchery Federation represents 89 hatcheries across Canada, including most of the major hatcheries. It is composed of 7 regional associations.

During the hearings in 1983 that led up to the establishment of a national marketing agency for these products, the Chicken Broiler Hatching Egg Producers Association urged the creation of such an agency to control imports of broiler hatching eggs and chicks to protect the market of domestically produced broiler hatching eggs. In a report written after these hearings (May 23, 1984), the National Farm Products Marketing Council found that some importers had used the threat of imports of hatching eggs and chicks in bargaining with domestic producers for lower prices. It also reported that low import prices in central Canada had an effect on prices in other provinces as well.

Not long after (December 29, 1986), following further discussions and consultations, a proclamation was issued creating the Canadian Broiler Hatching Egg Marketing Agency (CBHEMA) which would have the authority to regulate the marketing of broiler hatching eggs and chicks from member provinces for interprovincial and international trade. On September 1, 1987, CBHEMA recommended to the Minister of Agriculture that the Governor in Council place broiler hatching eggs and chicks on the Import Control List under the *Export and Import Permits Act* [R.S.C., 1985, c. E-19].

L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulets de chair est un office de commercialisation national établi par proclamation le 29 décembre 1986 [DORS/87-40] aux termes de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. (1985), ch. F-4, articles 16 et 17.

La Fédération canadienne des couvoirs représente 89 couvoirs dans tout le Canada, notamment la plupart des couvoirs principaux. Elle est composée de sept associations régionales.

Au cours des audiences en 1983 qui ont entraîné la création d'un office national de commercialisation de ces produits, l'Association des producteurs d'œufs d'incubation de poulets de chair a préconisé la création d'un tel office afin de contrôler les importations d'œufs d'incubation de poulets de chair et de poussins pour protéger le marché des œufs d'incubation de poulets de chair produits au Canada. Dans un rapport rédigé après ces audiences (23 mai 1984), le Conseil national de commercialisation des produits de ferme a conclu que certains importateurs avaient utilisé la menace de l'importation d'œufs d'incubation et de poussins pour négocier une diminution des prix avec les producteurs nationaux. Le rapport faisait également état du fait que des prix à l'importation moins élevés au Canada central avaient également un effet sur les prix dans les autres provinces.

Peu de temps après (le 29 décembre 1986), par suite d'autres discussions et consultations, l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet de chair (OCCOIPC) a été établi, par proclamation, et aurait le pouvoir de réglementer la commercialisation des œufs d'incubation de poulets de chair et des poussins produits dans les provinces membres à des fins de commerce interprovincial et international. Le 1<sup>er</sup> septembre 1987, l'OCCOIPC a recommandé au ministre de l'Agriculture que le gouverneur en conseil inscrive les œufs d'incubation de poulets de chair et les poussins sur la liste des marchandises d'importation contrôlée aux termes de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* [L.R.C. (1985), ch. E-19].

On May 8, 1989 the Governor in Council placed broiler hatching eggs and chicks on the Import Control List. This was done pursuant to the recommendation of the Secretary of State for External Affairs (actually the Minister of International Trade operationally).

On the same day as the products were placed on the List, May 8, 1989, a notice to importers was also issued, which is the main subject of these two appeals. In the notice to importers the annual global quota and principles of allocation were included. The goal of the principles set out in the notice was to gradually shift the allocation of import quota from those who had imported in the past (the historical importers) to federally registered hatcheries on the basis of market share. Excerpts from that seven-page notice include:

#### Principles of Quota Allocation

11. In 1989, the main criterion for determining the size of quota allocated to individual applicants will be the average level of their annual imports during 1984 through 1988, inclusive. However, any remaining quota not allocated on this basis will be allocated to federally-registered hatcheries on the basis of market share.

12. Applicants requesting quota allocations for 1989 are requested to submit a summary of their imports for the calendar years 1984 through 1988, along with Customs entry documents to substantiate this import performance.

13. Federally-registered hatcheries applying for a quota allocation on the basis of market share must provide information on the total numbers of chicks sold for chicken production in calendar year 1988. Market share, determined on this basis, is subject to verification by External Affairs.

14. In each of the years from 1990 to 1993 inclusive, 25 percent of the quota allocated on the basis of historical import performance will be retrieved each year and reallocated to federally-registered hatcheries only, on the basis of market share. For 1994 and beyond, the entire quota will be reallocated each year to federally-registered hatcheries only, on the basis of market share.

#### Quota Utilization

15. Quota holders will be permitted to import up to their annual quota level at any time during the calendar year.

Le 8 mai 1989, le gouverneur en conseil a inscrit les œufs d'incubation de poulets de chair et les poussins sur la liste des marchandises d'importation contrôlée. Cette inscription a été faite par suite de la recommandation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures (en pratique le ministre du Commerce extérieur).

Le même jour que les produits ont été inscrits sur la liste, le 8 mai 1989, un avis aux importateurs a également été délivré, sur lequel porte principalement les deux appels. L'avis aux importateurs portait notamment sur le contingentement global annuel et les principes de répartition. Le but des principes énoncés dans l'avis est de transférer graduellement la répartition des contingentements d'importation de ceux qui avaient importé par le passé (les importateurs coutumiers) aux couvoirs enregistrés au fédéral en fonction de leurs parts du marché. Voici des extraits de cet avis de sept pages:

#### Principes de répartition

11. En 1989, le principal critère utilisé sera le niveau moyen des importations de chacun des requérants au cours des années civiles 1984 à 1988 inclusivement. Les quantités qui ne seront pas réparties de cette façon-là seront attribuées aux couvoirs enregistrés au fédéral, en fonction de leurs parts du marché.

12. Les requérants qui demanderont une part de contingent en 1989 sont requis de fournir un sommaire de leurs importations du produit en cause pendant les années civiles 1984 à 1988, de même que les déclarations douanières pertinentes.

13. Les couvoirs enregistrés au fédéral qui demandent une part de contingent en fonction de leur part du marché doivent indiquer le nombre total de poussins, destinés à la production de poulets, qu'ils ont vendus au cours de l'année civile 1988. Le ministère des Affaires extérieures se réserve le droit de vérifier la part de marché ainsi calculée.

14. De 1990 à 1993 inclusivement, 25 p. 100 du contingent réparti en fonction des résultats traditionnels à l'importation sera récupéré chaque année pour être redistribués à des couvoirs enregistrés au fédéral, en fonction de leurs parts du marché. À partir de 1994, l'ensemble du contingent ira uniquement à des couvoirs enregistrés au fédéral, compte tenu de leurs parts du marché.

#### Utilisation du contingent

15. À n'importe quel moment au cours de l'année civile, les détenteurs de parts de contingent peuvent importer des quantités ne dépassant pas leur contingent annuel.

16. The quota allocation may be used to import either broiler hatching eggs or chicks for chicken production. Each chick will be counted as 1.27 hatching eggs.

17. If a quota holder uses less than 90 percent of quota allocated, the allocation in the next year will normally be reduced to the actual level of utilization. Quota not used in any calendar year will not be available for carryover to the next calendar year. (See affidavit of Catherine Anne McKinley, particularly Exhibit "A" thereto, A.B., Vol. 4, pp. 755, 756 and 757).

A challenge to this notice was launched by the respondents in the Trial Division, leading to the two orders that have been appealed to this Court.

The first issue is whether the Minister's issuance of the notice to importers dated May 8, 1989 was a discretionary decision in the nature of policy or legislative action, which is virtually unreviewable, or whether it was the exercise of a statutory power, reviewable according to the ordinary principles of administrative law. The Trial Judge held that it was the exercise of a statutory power and hence reviewable in the ordinary way, wherefrom she proceeded to quash the decision. With respect, I am of a different view—that the promulgation of the notice was a discretionary act in the nature of a policy guideline and hence was largely immune from review.

Subsection 5(1) of the *Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19, reads as follows:

5. (1) The Governor in Council may establish a list of goods, to be called an Import Control List, including therein any article the import of which the Governor-in-Council deems it necessary to control for any of the following purposes:

(b) to restrict, for the purpose of supporting any action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, the importation in any form of a like article to one produced or marketed in Canada the quantities of which are fixed or determined under that Act.

Subsection 8(1) of the same Act states:

8. (1) The Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to import goods included in an

16. Le contingent peut servir à importer soit des œufs d'incubation de poulets de chair, soit des poussins destinés à la production de poulets. Chaque poussin équivaut à 1,27 œuf d'incubation.

17. Si un détenteur utilise moins de 90 p. 100 de la part de contingent qui lui a été attribuée, celle-ci sera ajustée l'année suivante en fonction du niveau réel d'utilisation. Les parts inutilisées au cours d'une année civile ne pourront être reportées sur l'année suivante. (Voir l'affidavit de Catherine Anne McKinley, particulièrement la pièce «A», A.B., vol. 4, pp. 755, 756 et 757).

Cet avis a été contesté par les intimés devant la Section de première instance, ce qui a donné lieu aux deux ordonnances dont appel a été interjeté à notre Cour.

La première question est de savoir si la délivrance par le ministre de l'avis aux importateurs daté du 8 mai 1989 était une décision discrétionnaire de la nature d'une politique ou d'une action législative qui ne donne pratiquement pas ouverture au contrôle judiciaire ou s'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, susceptible de contrôle judiciaire selon les principes ordinaires du droit administratif. Le juge de première instance a conclu qu'il s'agissait de l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi et par conséquent susceptible de contrôle dans le sens ordinaire, ce sur quoi elle s'est fondée pour annuler la décision. Avec égards, je ne partage pas son avis—selon moi, la promulgation de l'avis constituait un acte discrétionnaire de la nature d'une ligne directrice en matière de politique et était donc en grande partie exclue du contrôle.

Voici le texte du paragraphe 5(1) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19:

5. (1) Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins suivantes:

b) appuyer une mesure d'application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* en limitant l'importation sous quelque forme que ce soit d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada et dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

Le paragraphe 8(1) de la même Loi prévoit:

8. (1) Le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence pour l'importation de marchan-

Import Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.

There is no challenge to the legislative nature of placing the articles on the List; the challenge is to the notice to importers which *inter alia* outlines an annual global quota, principles of quota allocation and matters dealing with the issuance of permits.

The decision of *Maple Lodge Farms Ltd. v. R.*, [1981] 1 F.C. 500 (C.A.); *affd* [1982] 2 S.C.R. 2, is of significance in this case. In a similar fact situation, it was held that the authority given to the Minister to grant permits under subsection 8(1) was discretionary. Thus, according to Mr. Justice McIntyre in the Supreme Court of Canada (at pages 7-8):

In construing statutes such as those under consideration in this appeal, which provide for far-reaching and frequently complicated administrative schemes, the judicial approach should be to endeavour within the scope of the legislation to give effect to its provisions so that the administrative agencies created may function effectively, as the legislation intended. In my view, in dealing with legislation of this nature, the courts should wherever possible, avoid a narrow, technical construction, and endeavour to make effective the legislative intent as applied to the administrative scheme involved. It is, as well, a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility. Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

It was also held that the Minister could issue policy guidelines outlining the general requirements for the granting of permits, for that would be helpful to applicants to know in general terms what the policy and practice of the Minister will be, as long as they do not confine the Minister so as to fetter his discretion (see pages 6-7).

The Supreme Court of Canada was merely echoing the principles expressed by Mr. Justice Le Dain (as

dises figurant sur la liste des marchandises d'importation contrôlée, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité, aux personnes et aux endroits visés.

Il n'y a aucune contestation de la nature législative du fait d'inscrire les articles sur la liste; c'est l'avis aux importateurs qui est contesté, lui qui prévoit notamment un contingentement global annuel, les principes de répartition des contingentements et les questions traitant de la délivrance des permis.

L'arrêt *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.*, [1981] 1 C.F. 500 (C.A.); confirmé par [1982] 2 R.C.S. 2, est important en l'espèce. Dans une situation de fait semblable, la Cour a conclu que le pouvoir conféré au ministre par le paragraphe 8(1) d'accorder des permis était discrétionnaire. Par conséquent, selon le juge McIntyre de la Cour suprême du Canada (aux pages 7 et 8):

En interprétant des lois semblables à celles qui sont visées en l'espèce et qui mettent en place des arrangements administratifs souvent compliqués et importants, les tribunaux devraient, pour autant que les textes législatifs le permettent, donner effet à ces dispositions de manière à permettre aux organismes administratifs ainsi créés de fonctionner efficacement comme les textes le veulent. À mon avis, lorsqu'elles examinent des textes de ce genre, les cours devraient, si c'est possible, éviter les interprétations strictes et formalistes et essayer de donner effet à l'intention du législateur appliquée à l'arrangement administratif en cause. C'est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

La Cour a également conclu que le ministre pouvait émettre des lignes directrices en matière de politique soulignant les exigences générales pour l'octroi de permis, car il est utile que les demandeurs de licence connaissent les grandes lignes de la politique et de la pratique que le ministre entend suivre dans la mesure où elles n'entravent pas l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire (voir pages 6 et 7).

La Cour suprême du Canada répétait simplement les principes exprimés par le juge Le Dain (tel était

he then was) in the Federal Court of Appeal in *Maple Lodge Farms, supra*, at pages 513-514:

... guidelines, which are not regulations and do not have the force of law, cannot limit or qualify the scope of the discretion conferred by statute, or create a right to something that has been made discretionary by statute. The Minister may validly and properly indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule in the exercise of his discretion... but he cannot fetter his discretion by treating the guidelines as binding upon him and excluding other valid or relevant reasons for the exercise of his discretion.

After all, these policy guidelines are not regulations; they may be easily changed from time to time, depending on the economic and political climate as well as the international situation. They are a useful guide only, which is as it should be.

As for the finality of policy decisions, a similar view was expressed in *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106, by Mr. Justice Dickson (as he then was), at page 111:

Decisions made by the Governor in Council in matters of public convenience and general policy are final and not reviewable in legal proceedings. Although... the possibility of striking down an order in council on jurisdictional or other compelling grounds remains open, it would take an egregious case to warrant such action.

Although the Trial Judge was correct in noting that these guidelines would cause economic loss to certain parties, they were, nevertheless, in my view, discretionary policy guidelines, and hence, within the purview of the Minister and not subject to ordinary review, save according to the three exceptions set out in *Maple Lodge Farms*.

Turning to the *Maple Lodge Farms* exceptions, therefore, no one questions that the Minister acted in good faith. Criticisms were levelled at the substance of his decision and the method of arriving at that decision, but no allegations of bad faith have been made. Thus, that exception is not applicable here.

alors son titre) de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, précité, aux pages 513 et 514:

... lignes directrices, qui ne sont pas des règlements et n'ont pas force de loi, ne peuvent limiter ou assujettir à des conditions un pouvoir discrétionnaire accordé par une loi ni créer un droit à une chose que la loi a établie comme discrétionnaire. Le Ministre est libre d'indiquer le type de considérations qui, de façon générale, le guideront dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Après tout, ces lignes directrices en matière de politique ne constituent pas des règlements; elles peuvent facilement être changées à l'occasion, selon le climat économique et politique ainsi que la situation internationale. Il s'agit seulement de guides utiles comme cela devrait être le cas.

En ce qui a trait au caractère définitif des décisions en matière de politique, une opinion semblable a été exprimée dans l'arrêt *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S 106, par le M. juge Dickson (alors juge puîné), à la page 111:

Les décisions prises par le gouverneur en conseil sur des questions de commodité publique et de politique générale sont sans appel et ne peuvent être examinées par voie de procédures judiciaires. Comme je l'ai déjà indiqué, bien qu'un décret du Conseil puisse être annulé pour incompétence ou pour tout autre motif péremptoire, seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure.

Bien que le juge de première instance ait, à bon droit, souligné que ces lignes directrices entraîneraient des pertes économiques pour certaines parties, il s'agissait, néanmoins, à mon avis, de lignes directrices discrétionnaires en matière de politique, qui relevaient donc du pouvoir du ministre et n'étaient pas assujetties au contrôle ordinaire, sauf en ce qui a trait aux trois exceptions énoncées dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*.

Par conséquent, si l'on examine les exceptions énoncées dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*, nul n'a remis en cause que le ministre avait agi de bonne foi. Les critiques ont porté sur le fond de cette décision et sur la méthode pour y parvenir, mais nul n'a allégué la mauvaise foi. Par conséquent, cette exception ne s'applique pas en l'espèce.

As for the need to comply with natural justice principles in this case, there is a fundamental disagreement. The Trial Judge held that some form of notice to the respondents was required as well as an effective opportunity to be heard. The appellants challenge this view, whereas the respondents support it.

Generally, the rules of natural justice are not applicable to legislative or policy decisions. As has been clearly stated by Sopinka J. in *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at page 558:

[T]he rules governing procedural fairness do not apply to a body exercising purely legislative functions.

A similar statement was made by Dickson J. (as he then was) in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at page 628:

A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection, and any attack upon such a decision will have to be founded upon abuse of discretion. Similarly, public bodies exercising legislative functions may not be amenable to judicial supervision.

(See also Estey J. in *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at page 758; *Bates v Lord Hailsham of St Marylebone*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch.D.).)

More particularly, it has been held that the principles of natural justice are not applicable to the setting of a quota policy although they may be to individual decisions respecting grants of quotas. In *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (Div. Ct.); affirmed (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.); leave to appeal refused (1975), 10 O.R. (2d) 105 note, Mr. Justice Morden stated at page 539:

No authority was cited to us for the proposition that the principles of natural justice respecting the right to notice and the right to be heard are applicable to govern a body such as the Chicken Board with respect to the devising and adopting of

Il y a un désaccord fondamental en ce qui a trait au besoin de se conformer aux principes de justice naturelle en l'espèce. Le juge de première instance a conclu qu'une certaine forme d'avis aux intimés était nécessaire ainsi que l'occasion réelle d'être entendu. Les appelants ont contesté cette position alors que les intimés l'ont appuyée.

En général, les règles de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou politiques. Comme le juge Sopinka l'a clairement établi dans l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, à la page 558:

[L]es règles de l'équité procédurale ne s'appliquent pas à un organe qui exerce des fonctions purement législatives.

Le juge Dickson (alors juge puîné) a fait une déclaration semblable dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, à la page 628:

Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative.

(Voir également le juge Estey dans *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, à la page 758; *Bates v Lord Hailsham of St Marylebone*, [1972] 3 All E.R. 1019 (Ch.D.).)

Plus particulièrement, on a conclu que les principes de justice naturelle ne s'appliquaient pas à l'établissement d'une politique en matière de contingentement bien que ce puisse être le cas à l'égard des décisions individuelles concernant la répartition des contingentements. Dans l'affaire *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (C. div.); confirmé par (1975), 10 O.R. (2d) 105 (C.A.); autorisation d'interjeter appel refusée (1975), 10 O.R. (2d) 105 note, le juge Morden a dit à la page 539:

[TRADUCTION] Aucune doctrine ou jurisprudence n'a été présentée à l'appui de l'argument selon lequel les principes de justice naturelle concernant le droit d'être avisé et le droit d'être entendu s'appliquent pour régir un organisme comme l'Office

a quota policy. In fact, the law would appear to be to the contrary.

I can see no reason to differentiate the situation where, as here, it is a Minister rather than a board that is establishing the quota. Some may be damaged while others may gain by such a quota, but the exercise is essentially a legislative or policy matter, with which Courts do not normally interfere. Any remedy that may be available would be political, not legal. It might have been a considerate thing for the Minister to give the respondents notice and an opportunity to be heard, but he was not required to do so.

In essence, what the respondents are seeking here is to impose a public consultation process on the Minister when no such thing has been contemplated by the legislation. There are statutes in which regulations or policies cannot be promulgated without notifying and consulting the public. (See, for example, *Grain Futures Act*, R.S.C., 1985, c. G-11, subsection 5(2); *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, section 5 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; (3rd Supp.), c. 28, s. 359] and section 6 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1]; *Transportation of Dangerous Goods Act*, R.S.C., 1985, c. T-19, subsection 22(1); and *Broadcasting Act*, S.C. 1991, c. 11, subsection 11(5). No such legislative provision appears in the *Export and Import Permits Act*, something that Parliament could have inserted if it wanted notice to be given and consultation with the public to be held.

The last basis of attack on the Minister's conduct was that it was based on irrelevant factors and was not supported by the evidence. The Trial Judge was of the view that there was no evidence that the system adopted would support domestic supply management, that there was any consideration of the increased concentration of the market that might arise, nor of reliance on the Deloitte, Touche study which may have supported the decision. Rather she decided that the main focus was to transfer profits from one segment of the market to another, which might cause disruption of the market. Accordingly,

de commercialisation du poulet relativement à l'élaboration et à l'adoption d'une politique en matière de contingentement. En fait, le droit paraîtrait être le contraire.

À mon avis, il n'y a aucun motif d'établir une distinction d'avec la situation en l'espèce où il s'agit d'un ministre plutôt que d'un organisme qui établit le contingentement. Un tel contingentement peut causer un préjudice à certaines personnes tandis que d'autres peuvent être avantagées, mais il s'agit essentiellement d'une question législative ou de politique, à l'égard de laquelle les tribunaux n'interviennent normalement pas. Le redressement qui pourrait être obtenu serait politique et non juridique. Le ministre aurait pu par égard aux intimés les aviser et leur donner l'occasion d'être entendus, mais il n'était pas tenu de le faire.

En l'espèce, les intimés cherchent essentiellement à ce qu'un processus de consultation publique soit imposé au ministre alors que le législateur ne l'a pas prévu. Il y a des lois dont les règlements ou les politiques ne peuvent entrer en vigueur sans que le public soit avisé et consulté (voir par exemple, *Loi sur les marchés de grain à terme*, L.R.C. (1985), ch. G-11, paragraphe 5(2); *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, article 5 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 33, art. 1; (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 359] et article 6 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 33, art. 1]; *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, L.R.C. (1985), ch. T-19, paragraphe 22(1); et *Loi sur la radiodiffusion*, L.C. 1991, ch. 11, paragraphe 11(5). La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* ne contient aucune disposition législative semblable, ce que le législateur aurait pu ajouter s'il avait voulu qu'un avis soit donné et que le public soit consulté.

Le dernier moyen de contestation contre la conduite du ministre portait que celle-ci était fondée sur des facteurs qui n'étaient pas pertinents et n'étaient pas étayés par la preuve. Le juge de première instance était d'avis qu'il n'avait pas été démontré que le système adopté favoriserait un programme national de gestion des approvisionnements, qu'on a tenu compte de la possibilité d'une plus grande concentration du marché, ou qu'on s'est fondé sur l'étude de Deloitte, Touche pour appuyer la décision. Elle a plutôt décidé que le but principal était le transfert de bénéfices d'un secteur du marché à un autre, ce qui

the Trial Judge quashed the decision of the Minister because it was “based on irrelevant considerations.” With respect, I am of the view that the Trial Judge erred in this regard as well.

It is not fatal to a policy decision that some irrelevant factors be taken into account; it is only when such a decision is based entirely or predominantly on irrelevant factors that it is impeachable. It is not up to the Court to pass judgment on whether a decision is “wise or unwise.” (See *Cantwell v. Canada (Minister of the Environment)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16 (F.C.T.D.), at page 46 per MacKay J.) This Court, because these matters involve “value judgments”, is not to “sit as an appellate body determining whether the initiating department made the correct decision.” (See Strayer J. in *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42 (T.D.), at page 49.)

As this Court stated in *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684, at page 707, “Even if one were to assume that the Governor in Council acted with a dual purpose in mind (one falling within his mandate . . . and the other falling outside his mandate . . .) I doubt that this could advance the respondents’ case.” For, as the Supreme Court of Canada has explained, “Governments do not publish reasons for their decisions; governments may be moved by any number of political, economic, social or partisan considerations.” (See *Thorne’s Hardware Ltd.*, *supra*, at pages 112-113.)

In other words, for a court to interfere, there must be reliance primarily on irrelevant matters as well as an absence of evidence supporting the Minister’s decision.

The relevant legislative provisions to be considered here are subsections 5(1) and 8(1) of the *Export and Import Permits Act* which are reproduced above. It should be noted that, in establishing the Import Control List, the Governor in Council must deem it necessary “for the purpose of supporting any action

serait susceptible d’avoir un effet perturbateur sur le marché. En conséquence, le juge de première instance a annulé la décision du ministre parce qu’elle était «fondée sur des considérations étrangères à la question». En toute déférence, je suis d’avis que le juge de première instance a également commis une erreur à cet égard.

Le fait d’avoir tenu compte de certains facteurs non pertinents ne met pas en péril une décision en matière de politique; c’est seulement lorsqu’une telle décision est fondée entièrement ou principalement sur des facteurs non pertinents qu’elle est contestable. Il n’incombe pas au tribunal de juger si une décision est [TRADUCTION] «sage ou ne l’est pas». (Voir *Cantwell c. Canada (Ministre de l’Environnement)* (1991), 6 C.E.L.R. (N.S.) 16 (C.F. 1<sup>er</sup> inst.), à la page 46, le juge MacKay.) Étant donné que ces questions portent sur des «jugements de valeur», notre Cour ne doit pas «[siéger] à titre d’organisme d’appel en vue de déterminer si le ministère responsable a pris la bonne décision». (Voir le juge Strayer dans *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F. 42 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 49.)

Comme la Cour l’a dit dans l’arrêt *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684, à la page 707, «Même si l’on devait présumer que le gouverneur en conseil visait une double fin (l’une conforme à son mandat . . . et l’autre excédant son mandat . . .) je doute que cela servirait la cause des intimés». Car, comme la Cour suprême du Canada l’a expliqué, «Les gouvernements ne publient pas les motifs de leurs décisions; ils peuvent être mus par une foule de considérations d’ordre politique, économique ou social, ou par leur propre intérêt». (Voir *Thorne’s Hardware Ltd.*, *précité*, aux pages 112 et 113.)

En d’autres termes, pour qu’un tribunal intervenue, on doit s’être fondé principalement sur des questions non pertinentes ainsi que sur une absence de preuve à l’appui de la décision du ministre.

Les dispositions législatives permanentes qu’il convient d’examiner en l’espèce, sont les paragraphes 5(1) et 8(1) de la *Loi sur les licences d’exportation et d’importation* qui sont reproduits précédemment. Il convient de souligner que, pour établir la liste des marchandises d’importation contrôlée, le gouverneur

taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*.” Counsel for the respondents contended that this necessarily incorporated section 23 of that Act into the decision making considerations binding upon the Minister. Section 23 reads as follows:

23. (1) A marketing plan, to the extent that it allocates any production or marketing quota to any area of Canada, shall allocate that quota on the basis of the production from that area in relation to the total production of Canada over a period of five years immediately preceding the effective date of the marketing plan.

(2) In allocating additional quotas for anticipated growth of market demand, an agency shall consider the principle of comparative advantage of production.

He further argued that, because subsection 23(1) stipulates that the historical method of allocation must be used in setting up a marketing plan, the use of the machinery in the *Export and Import Permits Act* must also be in accordance with that principle. In my view, this is too narrow a reading of these sections. This contention, if it were accepted, would virtually prevent the Minister from departing from the historical patterns of production, something that would render nugatory the capacity of the Minister to change trading patterns in the commodities under consideration. This could not have been the object of Parliament.

In “supporting any action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*,” not only must the Minister have regard to history in subsection 23(1), but he must also consider the “principle of comparative advantage” in subsection 23(2) as well as other sections of the Act. For example, the Minister must also consider section 21 of the Act which describes the objects of an agency as follows:

**21. The objects of an agency are**

(a) to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers; and

(b) to have due regard to the interests of producers and consumers of the regulated product or products.

en conseil doit le juger nécessaire pour «appuyer une mesure d’application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*». L’avocat des intimés soutient qu’il en résulte que l’article 23 de cette Loi fait nécessairement partie des considérations en matière de prise de décisions qui lient le ministre. Voici le texte de l’article 23:

23. (1) Les quotas de production ou de commercialisation éventuellement fixés par un plan de commercialisation pour une région du Canada doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan.

(2) L’office de commercialisation prend en compte les avantages comparatifs de production dans l’attribution de quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché.

Il a en outre soutenu que, comme le paragraphe 23(1) prévoit que la méthode coutumière d’attribution doit être utilisée pour élaborer un plan de commercialisation, l’application du mécanisme prévue par la *Loi sur les licences d’exportation et d’importation* doit également être conforme à ce principe. À mon avis, il s’agit d’une interprétation trop restreinte de ces articles. Si cet argument devait être retenu, le ministre ne pourrait virtuellement plus s’écarter des méthodes coutumières de production, ce qui rendrait futile son pouvoir de modifier les courants de commercialisation pour les marchandises visées. Ce ne pouvait être l’intention du législateur.

Afin d’«appuyer une mesure d’application de la *Loi sur les offices de commercialisation de produits de ferme*», non seulement le ministre doit-il tenir compte de la production coutumière aux termes du paragraphe 23(1), mais il doit également prendre en compte les «avantages comparatifs de production» aux termes du paragraphe 23(2) de même que d’autres articles de la Loi. Par exemple, le ministre doit également tenir compte de l’article 21 de la Loi qui décrit la mission d’un office de la manière suivante:

**21. Un office a pour mission:**

a) de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l’efficacité et la compétitivité;

b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

This indicates that the Minister must take into account a very broad range of considerations, not only the historical situation, in arriving at his decisions.

A detailed reading of the record indicates that the considerations taken into account by the Minister included a wide variety of matters and were not as limited as the Trial Judge thought. While there may have been some irrelevant and less relevant matters taken into account, there were also many relevant ones that were assessed.

There is no need for me to list each and every factor nor piece of relevant evidence that was considered, but I shall mention a few illustrative ones. The Minister considered various quota allocation systems, that is, the traditional method, a phased-in allocation to hatcheries on a provincial market share basis and a phased-in allocation to hatcheries on a national market share basis. (See Gosselin affidavit, Appeal Book, Volume V, pages 1089-1118.) The advantages and disadvantages of each of these alternatives were weighed (see, for example, Drohomereski affidavit, Appeal Book, Volume II, pages 310-314). Evidence was adduced concerning the advantages of shifting import allocations on a phased-in basis as between hatcheries and limiting imports only to hatcheries, such as reducing inequalities between traditional importers and those who did not possess any quotas, (see Gosselin, cross-examination, Appeal Book, Volume V, pages 1169-1170; CBHEMA submissions, Appeal Book, Volume II, page 467 and Volume IV, page 1102), improving the degree of market responsiveness by adjusting allocations annually on the basis of market share (see DeValk affidavit, Appeal Book, Volume I, page 294), producing savings by passing on the benefits of the lower prices of imports (see McKinley cross-examination, Appeal Book, Volume IV, page 840), and granting imports to the hatchery segment of the industry that had a long-term view of optimal supply arrangements (see Gosselin cross-examination, Appeal Book, Volume V, pages 1180-1182). There was also evidence of support for the system adopted by the Minister from CBHEMA, the Canadian Chicken Marketing Agency, the Ontario Chicken Producers Marketing Board and others. Evidence was also introduced to show that the quota system adopted would support supply management of

Il en ressort que le ministre doit tenir compte d'un très grand nombre d'éléments et non seulement de la production coutumière pour prendre ses décisions.

<sup>a</sup> Il ressort d'une lecture attentive du dossier que les éléments dont a tenu compte le ministre comprenaient un grand nombre de questions et n'étaient pas aussi limités que ne le pensait le juge de première instance. Bien qu'il ait pu tenir compte de questions non pertinentes ou moins pertinentes, il a également examiné un grand nombre d'éléments pertinents.

<sup>c</sup> Il n'est pas nécessaire que j'énumère tous les facteurs ou les éléments de preuve pertinents qui ont été examinés, mais j'en mentionne quelques-uns à titre d'exemple. Le ministre a examiné divers systèmes de répartition des contingents, c'est-à-dire la méthode traditionnelle, une attribution graduelle à des couvoirs en fonction de la part du marché provincial et une attribution graduelle à des couvoirs en fonction de la part du marché national. (Voir l'affidavit de M. Gosselin, dossier d'appel, volume V, pages 1089 à 1118.) Les avantages et les désavantages de chacune de ces solutions ont été évalués (voir, par exemple, l'affidavit de M. Drohomereski, dossier d'appel, volume II, pages 310 à 314). Des éléments de preuve ont été présentés au sujet des avantages de transférer graduellement les contingents d'importation entre les couvoirs et de limiter les importations aux couvoirs, tels que la réduction des inégalités entre les importateurs coutumiers et ceux qui ne possédaient pas de contingent, (voir le contre-interrogatoire de M. Gosselin, dossier d'appel, volume V, pages 1169 et 1170; arguments de l'OCCOIPC, dossier d'appel, volume II, page 467 et volume IV, page 1102), l'amélioration du degré de réponse du marché par l'ajustement des contingents chaque année en fonction de la part du marché (voir l'affidavit de M. DeValk, dossier d'appel, volume I, page 294), la réalisation d'épargnes par le transfert des bénéfices réalisés par la diminution des prix des importations (voir le contre-interrogatoire de M<sup>me</sup> McKinley, dossier d'appel, volume IV, page 840) et l'attribution d'importations aux couvoirs, c'est-à-dire le segment de l'industrie qui avait une vision à long terme des meilleurs accords en matière d'approvisionnement (voir le contre-interrogatoire de M. Gosselin, dossier d'appel, volume V,

hatching eggs and chicks. (See, for example, Gosselin evidence, Appeal Book, Volume V, pages 1167, 1176, etc; Drohomereski evidence, Appeal Book, Volume IV, page 510; McKinley evidence, Appeal Book, Volume IV, pages 791, 921 etc.) There is no need to add further examples, of which there are many.

In conclusion, there is ample evidence in the record to support the decision made by the Minister to adopt the system he did. In doing so he relied on relevant factors. This is not to say that the evidence demonstrated that he necessarily made the right decision. That is not the standard of review that we must apply. Indeed, even if it could be shown that he may have made the wrong decision, this Court would have no business interfering with it in these circumstances.

As to the remaining issues to be dealt with, the Trial Judge was correct in deciding that, while the Minister for International Trade may have made the initial decision, it was done with the approval of the Secretary of State for External Affairs. In other words, the Secretary of State for External Affairs adopted, as his own, the decision made originally by the Minister for International Trade. It was, therefore, not an unauthorized sub-delegation of authority. (See *Government Organization Act*, 1983, S.C. 1980-81-82-83, c. 167, sections 4 and 6.)

There is no basis for contending that the doctrine of reasonable expectations was applicable on these facts, since there was no promise to consult nor any such practice which might have been reasonably relied upon by the respondents. (See *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at page 1203.)

pages 1180 à 1182). L'OCCHOIPC, l'Office canadien de commercialisation du poulet, la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet et d'autres ont également appuyé le système adopté par le ministre. Des éléments de preuve ont également été présentés pour démontrer que le système de contingent adopté appuierait la gestion des approvisionnements d'œufs d'incubation et de poussins. (Voir, par exemple, le témoignage de M. Gosselin, dossier d'appel, volume V, pages 1167, 1176, etc.; le témoignage de M. Drohomereski, dossier d'appel, volume IV, page 510; le témoignage de M<sup>me</sup> McKinley, dossier d'appel, volume IV, pages 791, 921, etc.) Il n'est pas nécessaire d'ajouter d'autres exemples, car il y en a encore beaucoup.

En conclusion, il y a suffisamment d'éléments de preuve au dossier pour appuyer la décision prise par le ministre d'adopter le système qu'il a choisi. Pour arriver à cette décision, il s'est fondé sur des facteurs pertinents. Cela ne veut pas dire qu'il ressort de la preuve qu'il a nécessairement pris la bonne décision. Ce n'est pas la norme de contrôle que nous devons appliquer. En fait, même s'il pouvait être démontré qu'il aurait pris une décision erronée, il n'incombe nullement à notre Cour d'intervenir à l'égard de celle-ci dans les circonstances de l'espèce.

En ce qui a trait aux autres questions qui doivent être tranchées, le juge de première instance a, à bon droit, décidé que, bien que le ministre du Commerce extérieur ait pu avoir rendu la décision initiale, elle a été prise avec l'approbation du secrétaire d'État aux Affaires extérieures. En d'autres termes, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a fait sienne la décision prise initialement par le ministre du Commerce extérieur. Par conséquent, il ne s'agissait pas d'une sous-délégation de pouvoir non autorisée. (Voir la *Loi organique de 1983*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 167, articles 4 et 6.)

On ne peut soutenir que la doctrine des attentes raisonnables s'appliquait en l'espèce, étant donné qu'il n'y avait aucune promesse de consultation ni de pratique semblable sur laquelle les intimés auraient pu raisonnablement se fonder. (Voir *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, à la page 1203.)

Because of the result in the first appeal, there is no need to consider in the second appeal whether the Trial Judge exceeded her jurisdiction in so far as the remedy she ordered. Since the Trial Judge erred in quashing the decision of the Minister, the remedy she ordered must also be set aside.

These appeals will both be allowed and the order for *certiorari* dated April 1, 1993, quashing the Minister's decision will be set aside as will the order dated May 27, 1993, of the Court setting interim quotas.

HEALD J.A.: I agree.

GRAY D.J.: I agree.

En raison du résultat du premier appel, il n'est pas nécessaire d'examiner dans le deuxième appel si le juge de première instance a outrepassé sa compétence en ce qui a trait au redressement qu'elle a ordonné. Puisque le juge de première instance a commis une erreur lorsqu'elle a annulé la décision du ministre, le redressement qu'elle a ordonné doit également être annulé.

Les deux appels sont accueillis et l'ordonnance de *certiorari* daté du 1<sup>er</sup> avril 1993, qui annule la décision du ministre est annulée ainsi que l'ordonnance datée du 27 mai 1993 de la Cour qui fixe les contingents provisoires.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE SUPPLÉANT GRAY: Je souscris à ces motifs.