

A-74-06
2007 FCA 49

A-74-06
2007 CAF 49

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

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

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court of Appeal, Desjardins, Décary and Ryer J.J.A.—Vancouver, December 14, 2006; Ottawa, January 31, 2007.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Décary et Ryer, J.C.A.—Vancouver, 14 décembre 2006; Ottawa, 31 janvier 2007.

Agriculture — Appeal of Federal Court decision dismissing application for judicial review of National Farm Products Council's (Council) refusal to hear appellant's complaint regarding calculation of export marketings for 2003/2004 control period as remedy, relief sought beyond Council's jurisdiction — Appellants, organic turkey producers in southern Alberta, exporting most of products to United States — Alberta Turkey Producers (ATP) granted appellants turkey quota for 2003/2004 control period — However, Council approved Canadian Turkey Marketing Agency's (CTMA) Quota Regulations amendment whereby appellants not granted export quotas for export marketings in 2003/2004 control period — ATP subsequently asked CTMA to reduce overmarketing fine that would be levied against Alberta in anticipation of exceeding quota allocations — CTMA thereafter forgave portion of overmarketing penalties assessed — Appellants submitted subject complaint to Council pursuant to Farm Products Agencies Act (FPAA), s. 7(1)(f) alleging error in calculation of export marketings — Council misunderstanding nature of complaint — Not complying with own guidelines governing complaints — Should be reluctant to decline to hear complaint based on lack of authority — Federal Court erring when concluding Council's primary duty relating to establishment of agencies under FPAA, s. 6(1)(a), that Council's duties in s. 6(1)(b), (c) limited to supervisor, facilitator — Federal Court also misguided in approach when focussing on words "within its powers" in FPAA, s. 7(1)(f) since overlooking essence of provision that, in relation to complaints, Council should "take such action . . . as it deems appropriate" — Appeal allowed.

Agriculture — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre du refus du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le Conseil) d'entendre la plainte des appelants au sujet du calcul de leurs productions commercialisées à l'exportation pour la période réglementée 2003-2004 au motif que la mesure de réparation ou de redressement demandée outrepassait sa compétence — Les appelants, des producteurs de dindon biologique du sud de l'Alberta, exportent la quasi-totalité de leurs produits aux États-Unis — Les Alberta Turkey Producers (les ATP) ont attribué aux appelants un contingent de dindon pour la période réglementée 2003-2004 — Cependant, le Conseil a approuvé la modification du Règlement sur le contingentement de l'Office canadien de commercialisation du dindon (l'OCCD) selon laquelle aucun contingent n'a été attribué aux appelants relativement aux quantités qu'ils souhaitaient commercialiser sur le marché d'exportation pour la période réglementée 2003-2004 — Par la suite, les ATP ont demandé à l'OCCD de réduire la pénalité pour commercialisation excessive qui serait infligée à l'Alberta puisqu'elle dépasserait son contingent — L'OCCD a ensuite renoncé à une tranche de la pénalité pour commercialisation excessive — Les appelants ont déposé une plainte au Conseil en application de l'art. 7(1)(f) de la Loi sur les offices des produits agricoles (la LOPA) affirmant qu'il y avait eu une erreur dans le calcul de leurs productions commercialisées sur le marché d'exportation — Le Conseil a mal compris la nature de la plainte — Le Conseil n'a pas respecté ses propres lignes directrices sur les plaintes — Il devrait se montrer peu disposé à refuser d'instruire une plainte au motif de son incompétence — La Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'élément principal de la mission du Conseil se rapportait à la création d'offices sous le régime de l'art. 6(1)(a) de la LOPA et que les éléments prévus aux art. 6(1)(b) et c) se limitaient à un rôle de supervision et de facilitation — De même, la Cour fédérale

Construction of Statutes — Appeal of Federal Court decision dismissing application for judicial review of National Farm Products Council's (Council) refusal to hear complaint regarding calculation of export marketings for 2003/2004 control period on basis remedy, relief sought beyond its jurisdiction — In interpreting Farm Products Agencies Act (FPAA), ss. 6(1)(b), 7(1)(f), 21, to determine scope of Council's jurisdiction, interdependent nature of provisions considered — Given significant latitude granted Canadian Turkey Marketing Agency (CTMA) in conduct of operations, Council should be able to take broad range of actions to review CTMA's operations especially when complaint arising in relation thereto — Appeal allowed.

This was an appeal of a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the National Farm Products Council's (Council) refusal to hear the appellant's complaint regarding the calculation of their export marketings for the 2003/2004 control period, which resulted in a financial penalty, on the basis that the remedy or relief requested was beyond its jurisdiction. The appellants produce organic turkey products in southern Alberta, almost all of which are exported to the United States. The Canadian Turkey Marketing Agency (CTMA) established a quota system whereby turkey producers are assigned quotas that entitle them to market specified amounts of turkey in interprovincial or export trade for a 12-month period beginning on May 1. The allocation and administration of such quotas is delegated to provincial marketing boards but maximums are specified. The Alberta Turkey Producers (ATP) granted the appellants a turkey quota of 433,534 kg in live weight for the 2003/2004 control period. In November 2003, the CTMA adopted a Quota Regulations amendment whereby no export quota was granted in respect of the appellants' export marketings and that decision was approved by the Council. After these Quota Regulations became effective, the ATP asked the CTMA to reduce its overmarketing fine that would be levied against Alberta since it would exceed its quota allocations, largely due to the appellants' export marketings. The CTMA adopted a resolution forgiving a portion of overmarketing penalties assessed for Alberta for the 2003/2004 control period. The ATP notified the appellants of this resolution and of the fine that was assessed against them. The appellants sent the Council a complaint pursuant to paragraph 7(1)(f) of the *Farm Products Agencies Act* (FPAA) alleging that the CTMA had erred in the calculation of their export production marketings. The Council declined to take further action on the grounds

s'est trompée en se focalisant sur les termes « within its powers » de la version anglaise de l'art. 7(1)f) parce que l'accent mis sur ces termes distrahit de l'essence de cette disposition, qui est que le Conseil « prend les mesures qu'il estime appropriées » — Appel accueilli.

Interprétation des lois — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre du refus du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le Conseil) d'entendre la plainte au sujet du calcul de productions commercialisées à l'exportation pour la période réglementée 2003-2004 au motif que la mesure de réparation ou de redressement demandée outrepassait sa compétence — Il faut tenir compte de l'interdépendance des art. 6(1)b), 7(1)f) et 21 de la Loi sur les offices des produits agricoles (la LOPA) pour établir l'étendue de la compétence du Conseil — Vu la grande liberté que la LOPA accorde à l'Office canadien de commercialisation du dindon (l'OCCD) touchant la manière d'exercer son activité, le Conseil devrait être habilité à prendre un large éventail de mesures pour contrôler l'activité de l'OCCD, en particulier dans le cas où cette activité donne lieu à une plainte — Appel accueilli.

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre du refus du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le Conseil) d'entendre la plainte des appelants au sujet du calcul de leurs productions commercialisées à l'exportation pour la période réglementée 2003-2004, ce qui a entraîné une sanction pécuniaire, au motif que la mesure de réparation ou de redressement demandée outrepassait sa compétence. Les appelants produisent du dindon biologique dans le sud de l'Alberta, dont la quasi-totalité est exportée aux États-Unis. L'Office canadien de commercialisation du dindon (l'OCCD) a instauré un système de contingentement par lequel des contingents sont fixés pour les producteurs de dindon, leur permettant de commercialiser des quantités déterminées de dindon sur les marchés interprovincial ou d'exportation sur une période de 12 mois qui commence le 1^{er} mai. Les pouvoirs de répartition et d'administration de ces contingents sont délégués aux offices provinciaux de commercialisation, mais des maximums sont précisés. Les Alberta Turkey Producers (les ATP) ont attribué aux appelants un contingent de 433 534 kg de dindon en poids vif pour la période réglementée 2003-2004. En novembre 2003, l'OCCD a adopté une modification du Règlement sur le contingentement suivant laquelle aucun contingent n'a été attribué relativement aux quantités que les appelants souhaitaient commercialiser sur le marché d'exportation et le Conseil a approuvé cette modification. Après l'entrée en vigueur du Règlement sur le contingentement, les ATP ont demandé à l'OCCD de réduire la pénalité pour commercialisation excessive qui serait infligée à l'Alberta puisqu'elle dépasserait son contingent, en grande partie du fait des produits commercialisés par les appelants. L'OCCD a adopté une résolution pour renoncer à une tranche des

that the relief requested was outside its jurisdiction.

On judicial review, the Federal Court determined that the Council's duties contained in FPAA, section 6 were relatively narrow and that its powers under section 7 were narrowly defined. It concluded that the "limited class rule" limited the scope of paragraph 7(1)(l) and that the Council's powers under that paragraph did not include "directory authority". The issue was whether the Council has the jurisdiction to hear and dispose of the appellants' complaint.

Held, the appeal should be allowed.

The Federal Court's conclusion that the issue in the present case was whether the provisions of paragraph 7(1)(l) provided "directory authority" to the Council was an overrefinement of the problem that resulted in an error of law.

The Council's reasons indicate it did not correctly understand the nature of the complaint and believed that it was being asked to do more than simply review an alleged error in the determination of the amount of export marketing that the CTMA stipulated in its resolution. As well, Part VI, paragraph 3 of the Council's Guidelines governing complaints states that the Council may dismiss a complaint regarding a matter that is beyond its jurisdiction "after discussing the circumstances with the complainant." However, in this case, the appellants were not afforded the opportunity to have such a discussion, notwithstanding these clear provisions. The Council should be reluctant to summarily decline to hear a complaint based on a lack of authority to provide the remedy that has been requested. Given the Council's error regarding the nature of the complaint and its failure to follow the Complaint Guidelines, its decision was set aside.

The Federal Court correctly determined that the Council's powers should be considered in the context of the duties imposed in section 6. However, its conclusions that the Council's primary duty related to the establishment of agencies under paragraph 6(1)(a) and that the duties contained

pénalités pour commercialisation excessive de l'Alberta pour la période réglementée 2003-2004. Les ATP ont informé les appelants de cette résolution et de la pénalité prononcée contre eux. Les appelants ont déposé une plainte auprès du Conseil en application de l'alinéa 7(1)l) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la LOPA) affirmant que l'OCCD s'était trompé dans le calcul de leurs productions commercialisées sur le marché d'exportation. Le Conseil a refusé de prendre d'autres mesures au motif que le redressement demandé outrepassait sa compétence.

Dans le cadre du contrôle judiciaire, la Cour fédérale a constaté que la mission du Conseil énoncée à l'article 6 de la LOPA était relativement étroite et que les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 7 étaient étroitement définis. Elle a conclu que la « règle des choses du même ordre » limitait la portée de l'alinéa 7(1)l) et que les pouvoirs conférés au Conseil par cet alinéa ne comprenaient pas le « pouvoir de directive ». Le point à trancher était celui de savoir si le Conseil a compétence pour instruire la plainte des appelants.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

La conclusion de la Cour fédérale portant que le point à trancher en l'espèce était celui de savoir si l'alinéa 7(1)l) confère au Conseil le « pouvoir de donner des directives » était un excès de raffinement analytique qui a entraîné une erreur de droit.

Il appert des motifs de la décision du Conseil que celui-ci n'a pas compris correctement la nature de la plainte et qu'il pensait à tort qu'on lui demandait plus que de simplement examiner une erreur supposée dans le calcul des productions commercialisées à l'exportation sur lequel l'OCCD avait fondé sa résolution. En outre, le paragraphe 3 de la partie VI des lignes directrices sur les plaintes du Conseil dispose que celui-ci peut rejeter une plainte dont l'objet outrepassa sa compétence « après avoir discuté de la situation avec le plaignant ». Cependant, en l'espèce, on n'a pas donné aux appelants la possibilité de discuter ainsi de la situation, en dépit de ces dispositions explicites. Le Conseil devrait se montrer peu disposé à refuser sommairement d'instruire une plainte au motif de son incompétence pour accorder la mesure de redressement demandée. Vu les erreurs commises par le Conseil concernant la nature de la plainte et le fait que ce dernier a contrevenu aux lignes directrices sur les plaintes, sa décision a été annulée.

La Cour fédérale a posé à bon droit qu'il convenait d'examiner les pouvoirs du Conseil dans le contexte de la mission que lui assigne l'article 6. Cependant, ses conclusions selon lesquelles l'élément principal de la mission du Conseil se rapportait à la création d'offices sous le régime de l'alinéa

in paragraphs 6(1)(b) and (c) were limited to that of a supervisor and a facilitator were incorrect. Nothing on the face of section 6 leads to the conclusion that the duty in paragraph 6(1)(b) should be considered to be limited in its scope to supervisory or facilitative functions. Moreover, in construing the scope of paragraph 7(1)(f), the Federal Court focussed on the words “within its powers” which led to the conclusion that the Council’s powers must be limited to only those powers contained in subsection 7(1). The Court then focussed on paragraph 7(1)(f) but this approach was misguided because the focus on the words “within its powers” in paragraph 7(1)(f) drew attention away from the provision’s essence, namely, that the Council should “take such action . . . as it deems appropriate” in relation to any complaints. Also, the absence in the French version of words equivalent to “within its powers” in paragraph 7(1)(f) of the FPAA shows that no special emphasis should be given thereto in determining the proper interpretation of the scope of the Council’s powers.

The interdependent nature of paragraphs 6(1)(b), 7(1)(f) and section 21 of the FPAA must be considered when interpreting them. The words “take such action . . . as it deems appropriate” in paragraph 7(1)(f) should be construed in light of the duty that is imposed on the Council under paragraph 6(1)(b) to “review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry out their operations in accordance with their objects.” The significant latitude that is extended to the CTMA in relation to the conduct of its operations is consistent with a broader range of actions that the Council should be able to take in fulfilling its mandate to conduct a review of the CTMA’s operations especially when a complaint has arisen in relation thereto. Therefore, the Council should direct the CTMA to correct a demonstrable computational error made in the course of its operations.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Alberta Turkey Order*, C.R.C., c. 134.
Alberta Turkey Producers Federal Authorization Order, Alta. Reg. 154/2000.
Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, C.R.C., c. 647.
Canadian Turkey Marketing Agency Delegation of Quota Order, P.C. 1990-248.
Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, 1990, SOR/90-231, Schedule (as am. by SOR/2004-72, s. 1).
Farm Products Agencies Act, R.S.C., 1985, c. F-4, ss. 1 (as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 2), 3 (as am. *idem*, s. 5), 6 (as am. *idem*, s. 6), 7 (as am. *idem*, s. 7), 21, 22.

6(1)a) et que les éléments prévus aux alinéas 6(1)b) et c) se limitaient à un rôle de supervision et de facilitation étaient erronées. On ne trouve rien à l’article 6 qui mènerait à la conclusion que la mission énoncée à l’alinéa 6(1)b) devrait être considérée comme se limitant à des fonctions de supervision ou de facilitation. Qui plus est, la Cour fédérale a interprété l’alinéa 7(1)f) en se concentrant sur les termes « *within its powers* » de son texte anglais, ce qui l’a amenée à conclure que les pouvoirs du Conseil doivent être limités à ceux qu’énonce le paragraphe 7(1). La Cour s’est ensuite concentrée sur l’alinéa 7(1)f), mais cette approche était erronée parce que l’accent mis sur les termes « *within its powers* » à l’alinéa 7(1)f) distrayait de l’essence de cette disposition, qui est que le Conseil « prend les mesures qu’il estime appropriées relativement aux plaintes qu’il reçoit ». De même, l’absence, dans le texte français, de l’équivalent de l’expression « *within its powers* » à l’alinéa 7(1)f) de la LOPA démontre qu’il n’y a pas lieu de leur accorder d’importance particulière dans l’interprétation de l’étendue des pouvoirs du Conseil.

Il faut tenir compte de l’interdépendance de l’alinéa 6(1)b), de l’alinéa 7(1)f) et de l’article 21 de la LOPA pour les interpréter. Les termes « prend les mesures qu’il estime appropriées » de l’alinéa 7(1)f) devraient s’interpréter en fonction de la mission que l’alinéa 6(1)b) assigne au Conseil « de contrôler l’activité des offices afin de s’assurer qu’elle est conforme [à leurs] objets ». La grande liberté que la LOPA accorde à l’OCCD touchant la manière d’exercer son activité est conforme à un large éventail de mesures que le Conseil serait habilité à prendre pour remplir son mandat de contrôle de l’activité de l’OCCD, en particulier dans le cas où cette activité donne lieu à une plainte. Par conséquent, le Conseil devrait ordonner à l’OCCD de corriger une erreur de calcul qu’il aurait commise dans le cadre de son activité.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Alberta Turkey Producers Federal Authorization Order*, Alta. Reg. 154/2000.
Décret relatif aux dindons de l’Alberta, C.R.C., ch. 134.
Loi sur les offices des produits agricoles, L.R.C. (1985), ch. F-4, art. 1 (mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 2), 3 (mod., *idem*, art. 5), 6 (mod., *idem*, art. 6), 7 (mod., *idem*, art. 7), 21, 22.
Ordonnance visant la délégation de contingents de l’Office canadien de commercialisation des dindons, C.P. 1990-248.
Proclamation visant l’Office canadien de commercialisation des dindons, C.R.C., ch. 647.
Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon (1990), DORS/90-231, annexe (mod. par DORS/2004-72, art. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Saskatchewan (Minister of Agriculture, Food and Rural Revitalization) v. Canada (Attorney General) (2006), 289 F.T.R. 237; 2006 FC 345.

AUTHORS CITED

National Farm Products Council. *Guidelines for the Disposition of Complaints to the National Farm Products Council made Pursuant to Paragraph 7(1)(f) of the Farm Products Agencies Act*, amended October 2006, online: <<http://nfpc-cnpa.gc.ca/english/publications/guidelinesforcomplaints.html>>.

APPEAL from a Federal Court decision ([2006] 3 F.C.R. 633; (2006), 286 F.T.R. 142; 2006 FC 68) dismissing the application for judicial review of the National Farm Products Council's dismissal of the appellants' complaint regarding the calculation of their export marketings for the 2003/2004 control period on the basis that the type of remedy or relief the appellants requested was beyond its jurisdiction. Appeal allowed.

APPEARANCES:

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

SOLICITORS OF RECORD:

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYER J.A.:

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Saskatchewan (Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale) c. Canada (Procureur général), 2006 CF 345.

DOCTRINE CITÉE

Conseil national des produits agricoles. *Lignes directrices sur le traitement des plaintes présentées au Conseil national des produits agricoles (CNPA) en vertu de l'alinéa 7(1)(f) de la Loi sur les offices des produits agricoles*, modifié en octobre 2006, en ligne : <http://nfpc-cnpa.gc.ca/francais/publications/plaintes_lignesdirectrices.html>.

APPEL de la décision de la Cour fédérale ([2006] 3 R.C.F. 633; 2006 CF 68) rejetant la demande de contrôle judiciaire présentée à l'encontre du refus du Conseil national de commercialisation des produits agricoles d'entendre la plainte des appelants au sujet du calcul de leurs productions commercialisées à l'exportation pour la période réglementée 2003-2004 au motif que la mesure de réparation ou de redressement demandée outrepassait sa compétence. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

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

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

MacKenzie Fujisawa LLP, Vancouver, pour les appelants.
Lawrence, Lawrence, Stevenson, LLP, Brampton (Ontario), pour l'intimé l'Office canadien de commercialisation du dindon.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le procureur général du Canada.

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

LE JUGE RYER, J.C.A. :

INTRODUCTION

[1] This appeal deals with the jurisdiction of the National Farm Products Council (the Council), an administrative body that was established pursuant to section 3 [as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 5] of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4 [s. 1 (as am. *idem*, s. 2)], (the FPAA), *inter alia*, to exercise oversight over the Canadian Turkey Marketing Agency (the CTMA), a marketing board that was established pursuant to Part II of the FPAA.

[2] The appellants, who collectively own and operate a turkey production, processing and sales business in southern Alberta, made a complaint to the Council, pursuant to paragraph 7(1)(f) of the FPAA, that an action of the CTMA contained an error in the calculation of their export marketings for a particular period and, as a consequence of such error, they became subject to a financial penalty. The appellants asked the Council to intervene to correct the alleged error and, in response to requests from the Council and its representatives, expressed their desired remedy in terms of an “[o]rder that its export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with . . . actual production and marketing experience.”

[3] The Council declined to hear the complaint on the basis that the type of remedy or relief that the appellants requested was beyond its jurisdiction. The appellants made an application to the Federal Court for judicial review of the decision of the Council. On January 24, 2006, Campbell J. dismissed that application, (decision reported at [2006] 3 F.C.R. 633).

STATUTORY FRAMEWORK

[4] The production and marketing of turkey in Canada is heavily regulated as a result of interlocking federal and provincial legislation, which stems from a federal provincial agreement that was entered into in 1973. An amendment to this agreement (the promotion agree-

INTRODUCTION

[1] Le présent appel porte sur la compétence du Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le Conseil), organisme administratif créé par l'article 3 [mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 5] de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. (1985), ch. F-4 [art. 1 (mod., *idem*, art. 2)] (la LOPA), dont l'une des fonctions est la surveillance de l'Office canadien de commercialisation du dindon (l'OCCD), qui a lui-même été institué en application de la partie II de la LOPA.

[2] Les appelants, qui possèdent et exploitent collectivement une entreprise de production, de transformation et de vente de dindon dans le sud de l'Alberta, ont déposé auprès du Conseil, sous le régime de l'alinéa 7(1)f) de la LOPA, une plainte comme quoi l'OCCD avait commis une erreur dans le calcul de leurs productions commercialisées à l'exportation sur une période déterminée et qu'ils avaient fait l'objet d'une sanction pécuniaire par suite de cette erreur. Les appelants demandaient au Conseil d'intervenir pour corriger l'erreur supposée et, en réponse à des demandes d'éclaircissements du Conseil et de ses représentants, ont précisé qu'ils souhaitaient obtenir une [TRADUCTION] « [o]rdonnance enjoignant à l'OCCD de calculer correctement la quantité retenue au titre de leurs productions commercialisées sur le marché d'exportation et sur le marché intérieur, conformément aux chiffres réels de ces productions et de cette commercialisation ».

[3] Le Conseil a refusé d'instruire leur plainte au motif que la mesure de réparation ou de redressement qu'ils demandaient outrepassait sa compétence. Les appelants ont alors formé devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire de cette décision du Conseil, demande que le juge Campbell a rejetée le 24 janvier 2006, par une décision publiée sous la référence [2006] 3 R.C.F. 633.

LE RÉGIME APPLICABLE

[4] La production et la commercialisation du dindon sont étroitement réglementées au Canada, par suite de la convergence des législations fédérale et provinciales, attribuable à un accord fédéral-provincial conclu en 1973. Une modification de cet accord (l'accord de

ment), which was made in 1984, introduced monetary penalties that would become payable to the CTMA by a provincial agency in the event that actual provincial production exceeded the quota that was allocated to that province.

[5] The CTMA is mandated, pursuant to the *Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation*, C.R.C., c. 647, to establish a quota system whereby turkey producers are assigned quotas that entitle them to market specified amounts of turkey in interprovincial or export trade. Pursuant to the *Canadian Turkey Marketing Agency Delegation of Quota Order*, P.C. 1990-248, the allocation and administration of quotas for interprovincial and export trade are delegated to provincial marketing boards. Pursuant to the *Alberta Turkey Order*, C.R.C., c. 134, Alberta Turkey Producers (ATP) are delegated this authority in relation to the province of Alberta.

[6] The quota system was created pursuant to the *Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, 1990*, SOR/90-231 (the Quota Regulations). The Quota Regulations create a federal quota with respect to marketing turkey in interprovincial and export trade that applies for a 12-month period, which begins on May 1 in each year and is defined as the control period (the control period). The Quota Regulations also contain a schedule that specifies the maximum amount of turkey that may be produced in a province and marketed for interprovincial or export trade for each control period. Typically, the schedule to the Quota Regulations is updated, at least annually, to establish a current global quota amount for the provinces, having regard to changes in the size of the market for turkeys, as perceived by the CTMA.

[7] Section 9.b of Schedule C to the Federal-Provincial Agreement contemplated the establishment of a separate agreement between the CTMA and the provinces for quota sharing with respect to new export

promotion), effectuée en 1984, prévoit le paiement de pénalités à l'OCCD par l'office provincial concerné dans le cas où la production réelle d'une province dépasserait le contingent attribué à celle-ci.

[5] La *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons*, C.R.C., ch. 647, porte que l'OCCD doit instituer un système de contingentement par lequel des contingents sont fixés pour les producteurs de dindon, leur permettant de commercialiser des quantités déterminées de leurs produits sur les marchés interprovincial ou d'exportation. L'*Ordonnance visant la délégation de contingents de l'Office canadien de commercialisation des dindons*, C.P. 1990-248, prévoit la délégation aux offices provinciaux de commercialisation des pouvoirs de répartition et d'administration des contingents aux fins des commerces interprovincial et d'exportation. En application du *Décret relatif aux dindons de l'Alberta*, C.R.C., ch. 134, ces pouvoirs sont délégués, pour ce qui concerne l'Alberta, à un organisme appelé Alberta Turkey Producers (les ATP).

[6] Le système de contingentement a été créé en application du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon (1990)*, DORS/90-231 (le Règlement sur le contingentement). Le Règlement sur le contingentement institue un contingent fédéral de commercialisation du dindon sur les marchés interprovincial et d'exportation, applicable à une période de 12 mois qui commence chaque année le 1^{er} mai et qui est désignée « période réglementée » (la période réglementée). Le Règlement sur le contingentement contient en outre une annexe qui spécifie la quantité maximale de dindon qu'il est permis de produire dans une province et de commercialiser sur les marchés interprovincial ou d'exportation pour chaque période réglementée. Normalement, on met à jour au moins annuellement l'annexe du Règlement sur le contingentement, afin de fixer le contingent global pour les provinces en fonction des variations du marché du dindon, telles que l'OCCD les perçoit.

[7] L'alinéa 9.b de l'annexe C de l'Accord fédéral-provincial prévoyait la conclusion d'un accord distinct entre l'OCCD et les provinces sur le partage des contingents relativement aux nouveaux débouchés

market opportunities developed by a province. To that end, the CTMA developed an export policy in the mid-1980's (the export policy), which has been amended from time to time. Effective December 1, 2003, the CTMA adopted a new export policy (the 2003 Export Policy), which provided that conditional allocations of export quotas would be granted by the CTMA to the applicable provincial body, for reallocation to individual producers in that province, subject to the fulfillment of certain terms and conditions.

[8] Pursuant to provincial legislation, in particular the *Alberta Turkey Producers Federal Authorization Order*, Alta. Reg. 154/2000, ATP is authorized to perform all duties and exercise all powers that have been delegated to it under the federal legislation referred to above. As a result, ATP allocates the quota, which has been assigned to Alberta under the Quota Regulations, to Alberta turkey producers for marketing in Alberta and in interprovincial and export trade.

[9] The duties and powers of the Council under the FPAA that are relevant to this appeal are as follows [ss. 6(1)(b) (as am. by S.C. 1993, c. 3, s. 6), (c) (as am. *idem*), 7(1)(d) (as am. *idem*, s. 7), (l) (as am. *idem*)]:

PART I

NATIONAL FARM PRODUCTS COUNCIL:

...

Duties and Powers

6. (1) The duties of the Council are

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

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

d'exportation créés par une province. À cette fin, l'OCCD a élaboré au milieu des années 1980 une politique d'exportation (la Politique d'exportation), qu'il a modifiée à diverses reprises. L'OCCD a par la suite adopté une nouvelle politique d'exportation, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2003 (la Politique d'exportation de 2003), selon laquelle il attribuerait des contingents d'exportation conditionnels à l'office provincial concerné pour répartition entre les producteurs de la province, sous réserve que soient remplis des critères déterminés.

[8] La législation albertaine, en particulier l'*Alberta Turkey Producers Federal Authorization Order*, Alta. Reg. 154/2000, autorise les ATP à remplir l'ensemble de la mission et à exercer l'ensemble des pouvoirs qui leur ont été délégués en vertu de la législation fédérale susdite. Ainsi, les ATP répartissent entre les producteurs albertains de dindon, pour commercialisation sur le marché albertain et sur les marchés interprovincial et d'exportation, le contingent attribué à l'Alberta sous le régime du Règlement sur le contingentement.

[9] Nous reproduisons ci-dessous les dispositions de la LOPA qui énoncent les éléments de la mission et les pouvoirs du Conseil qui sont pertinents à l'égard du présent appel [art. 6(1)(b) (mod. par L.C. 1993, ch. 3, art. 6), c) (mod., *idem*), 7(1)(d) (mod., *idem*, art. 7), l) (mod. *idem*)]:

PARTIE I

CONSEIL NATIONAL DES PRODUITS AGRICOLES

[...]

Mission et pouvoirs

6. (1) Le Conseil a pour mission :

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

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

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

...

7. (1) in order to fulfill its duties, the Council

...

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

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

...

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

...

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

...

PART II

FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES

...

Objects and Powers

21. The objects of an agency are

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

[. . .]

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

[. . .]

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

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

[. . .]

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

[. . .]

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

[. . .]

PARTIE II

OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME

[. . .]

Mission et pouvoirs

21. Un office a pour mission :

(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. [Emphasis added.]

[10] The Council has issued guidelines [*Guidelines for the Disposition of Complaints to the National Farm Products Council made Pursuant to Paragraph 7(1)(F) of the Farm Products Agencies Act*, amended October 2006] (the Complaint Guidelines) that govern complaints that are made to it, pursuant to paragraph 7(1)(f) of the FPAA, in relation to actual or proposed orders or regulations, or other decisions, of an agency that relate to its operations. The relevant portions of the Complaint Guidelines are as follows:

IV. GENERAL GUIDELINES

1. These guidelines are to be construed liberally to ensure the fairest, least expensive and most expeditious way of resolving complaints. To ensure the flexibility required, or to avoid any unfairness, the Council or the Committee may dispense with, or vary any of these Guidelines.

...

V. HOW TO FILE A COMPLAINT

...

3. (1) Subject to subsection (2), a complaint should be filed within 15 working days from the time the decision of the agency, came, or might reasonably have come to the attention of the person filing the complaint.

...

VI. WHAT HAPPENS NEXT AFTER A COMPLAINT IS FILED

...

3. If Council considers that the complainant is not directly affected by the Agency order or regulation, proposed order or regulation, or other decision; that the matter is beyond the jurisdiction of Council; the complainant is late in filing, or the complaint is trivial, frivolous, vexatious or

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. [Non souligné dans l'original.]

[10] Le Conseil a publié des lignes directrices [*Lignes directrices sur le traitement des plaintes présentées au Conseil national des produits agricoles (CNPA) en vertu de l'alinéa 7(1)F de la Loi sur les offices des produits agricoles*, modifier octobre 2006] (les Lignes directrices sur les plaintes) qui régissent les plaintes déposées devant lui, sous le régime de l'alinéa 7(1)f) de la LOPA, concernant les ordonnances ou règlements, les projets d'ordonnances ou de règlements ou les autres décisions, d'un office qui se rapportent à l'activité de celui-ci. Les passages pertinents des Lignes directrices sur les plaintes sont les suivants :

IV. GÉNÉRALITÉ DES LIGNES DIRECTRICES

1. Les Lignes directrices doivent être interprétées libéralement, de façon à assurer que le règlement des plaintes est le plus équitable, le moins coûteux et le plus rapide possible. Pour procurer toute la souplesse requise ou pour éviter toute iniquité, le CNPA ou le Comité peut décider de ne pas tenir compte, en tout ou en partie, des Lignes directrices.

[...]

V. MODALITÉS DE DÉPÔT D'UNE PLAINTÉ

[...]

3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la plainte doit être déposée dans les quinze (15) jours ouvrables suivant la date à laquelle la décision d'un office a été portée ou aurait raisonnablement pu être portée à l'attention du plaignant.

[...]

VI. L'ÉTAPE SUIVANT LE DÉPÔT D'UNE PLAINTÉ

[...]

3. Si le CNPA considère que le plaignant n'est pas directement lésé par l'ordonnance, le règlement, l'ordonnance ou le règlement proposé, ou toute autre décision; que l'affaire n'est pas de la compétence du CNPA; que le plaignant a déposé la plainte trop tard; ou

otherwise not substantive; Council may, after discussing the circumstances with the complainant, dismiss the complaint.

...

VIII. WHAT HAPPENS AFTER THE ORAL HEARING

...

2. A report of Panel's findings and recommendations is also published and distributed to all parties.

FACTS

[11] The appellants are prominent southern Alberta turkey producers and processors who have held a production and marketing quota for more than 10 years. Since 2001, the appellants have produced "organic" turkey products, substantially all of which have been exported to the United States.

[12] The ATP granted the appellants a quota of 433, 534 kg, in live weight, of turkey for the 2003-2004 control period.

[13] On June 12, 2003, the ATP applied to the CTMA for an export quota, pursuant to section 1.2 of the 2003 Export Policy, in respect of the export marketings of the appellants for the 2003-2004 control period.

[14] During the period from June 12, 2003 to January 12, 2004, correspondence and information flowed between the ATP and the CTMA in relation to the requirements of section 1.2 of the 2003 Export Policy. In addition, the appellants unsuccessfully attempted to communicate directly with the CTMA in relation to such requirements. All such efforts failed to convince the CTMA that the appellants met the requirements of section 1.2 of the 2003 Export Policy and on January 12, 2004, the CTMA closed its file with respect to the appellants, but suggested to the ATP that a reconsideration of the matter would be possible if the appellants were to submit all of the information that the CTMA felt that it required but had not received.

que la plainte est frivole, vexatoire ou autrement immatérielle, le CNPA peut, après avoir discuté de la situation avec le plaignant, rejeter la plainte.

[...]

VIII. L'ÉTAPE SUIVANT UNE AUDIENCE ORALE

[...]

2. Le jury prépare un rapport comprenant ses constatations et ses recommandations, qu'il publie et diffuse à toutes les parties.

LES FAITS

[11] Les appelants sont d'importants producteurs et transformateurs de dindon du sud de l'Alberta, attributaires d'un contingent de production et de commercialisation depuis plus de 10 ans. Depuis 2001, les appelants produisent du dindon « biologique », dont la quasi-totalité est exportée aux États-Unis.

[12] Les ATP ont attribué aux appelants un contingent de 433 534 kg de dindon en poids vif pour la période réglementée 2003-2004.

[13] Le 12 juin 2003, les ATP ont demandé à l'OCCD, en vertu de l'article 1.2 de la Politique d'exportation de 2003, un contingent d'exportation à l'égard des productions des appelants à commercialiser sur le marché d'exportation pour la période réglementée 2003-2004.

[14] Du 12 juin 2003 au 12 janvier 2004, les ATP et l'OCCD ont échangé une quantité considérable de lettres et de renseignements touchant les conditions de l'article 1.2 de la Politique d'exportation de 2003. En outre, les appelants ont essayé en vain de communiquer directement avec l'OCCD concernant ces conditions. Tous ces efforts n'ont pu convaincre l'OCCD que les appelants remplissaient lesdites conditions. Le 12 janvier 2004, l'OCCD a fermé le dossier des appelants, mais il a fait savoir aux ATP que l'affaire pourrait être réexaminée si les appelants lui communiquaient la totalité des renseignements dont il estimait avoir besoin mais n'avait pas reçus.

[15] In fact, the decision not to grant any export quota to the appellants for the 2003-2004 control period was made by the CTMA earlier than January 12, 2004, through its adoption of a proposed Quota Regulations amendment in November of 2003, in which no export quota was granted in respect of the appellants' export marketings. The Council approved the proposed Quota Regulations amendment in March of 2004 and on April 2, 2004, such amendment became effective [SOR/2004-72, s. 1].

[16] The appellants did not challenge, by way of judicial review, either the adoption of the proposed Quota Regulations amendment by the CTMA, in November of 2003, or its approval by the Council, in March of 2004.

[17] Subsequent to the 2003-2004 Quota Regulations becoming effective, communications took place between the CTMA and ATP with respect to the absence of any conditional allocations of export quota in relation to the export marketings of the appellants in the 2003-2004 control period. In correspondence to the CTMA, dated April 6, 2004, the ATP stated:

The existing Policy, without the kg for kg option, is far too punitive with respect to 59% of live weight. Our Section 1.2 exporter will be placed in an extreme overmarketing situation if the 59% rule is applied. Basically we are asking for the ability to achieve a less punitive fall back position if the thresholds are not reached.

[18] In correspondence to the CTMA, dated June 8, 2004, ATP advised the CTMA that Alberta would likely have exceeded its quota allocations, largely due to the marketings of the appellants, and noted that if the CTMA were to grant the request made to it by ATP in the April 6, 2004 correspondence, the overmarketing fine that would be levied against Alberta would be greatly reduced. ATP requested that exporters who are subject to section 1.2 of the 2003 Export Policy should be given "full recognition for product that leaves the country." It is noted that the appellants did not

[15] En fait, l'OCCD avait pris dès avant le 12 janvier 2004 la décision de ne pas attribuer de contingent d'exportation aux appelants pour la période réglementée 2003-2004, puisqu'il avait adopté en novembre 2003 un projet de modification du Règlement sur le contingentement qui ne prévoyait pas de contingent d'exportation relativement aux quantités que les appelants souhaitaient commercialiser sur le marché d'exportation. Le Conseil a approuvé ce projet de modification du Règlement sur le contingentement en mars 2004, et la modification est entrée en vigueur le 2 avril de la même année [DORS/2004-72, art. 1].

[16] Les appelants n'ont contesté par voie de demande de contrôle judiciaire ni l'adoption du projet de modification du Règlement sur le contingentement par l'OCCD en novembre 2003, ni son approbation par le Conseil en mars 2004.

[17] Après l'entrée en vigueur de la version 2003-2004 du Règlement sur le contingentement, l'OCCD et les ATP ont échangé des lettres touchant l'absence de contingents d'exportation conditionnels relativement à la commercialisation des productions des appelants sur le marché d'exportation pour la période réglementée 2003-2004. Dans une lettre à l'OCCD en date du 6 avril 2004, les ATP déclaraient ce qui suit :

[TRADUCTION] La politique actuelle, qui ne prévoit pas la possibilité kilogramme pour kilogramme, est par trop rigoureuse pour ce qui concerne la règle des 59 % en poids vif. Notre exportateur relevant de l'article 1.2 sera mis dans une position de commercialisation tout à fait excessive si l'on applique cette règle. Essentiellement, nous demandons la possibilité d'une position de repli aux conséquences moins rigoureuses pour le cas où les seuils ne seraient pas atteints.

[18] Dans une autre lettre à l'OCCD, en date du 8 juin 2004, les ATP l'ont avisé que l'Alberta aurait probablement dépassé son contingent, en grande partie du fait des produits commercialisés par les appelants, et que la pénalité pour commercialisation excessive qui serait infligée à l'Alberta serait sensiblement réduite s'il accordait à la requête formulée par eux dans leur lettre du 6 avril 2004. Les ATP demandaient [TRADUCTION] « qu'il soit tenu pleinement compte [aux exportateurs relevant de l'article 1.2 de la Politique d'exportation de 2003] de leurs productions qui quittent le pays ». Nous

participate in or approve the requests that were made by ATP in this exchange of correspondence.

[19] The Board of Directors of the CTMA met on June 22 and 23, 2004. In materials that were presented to the meeting, the following statements appeared:

Although the office can verify export activity of 368,484 kg, the information required to assess these exports, relative to section 1.2 of the Policy, has not been received.

The CTMA Directors have the discretion to grant the relief sought by the ATP for the forgiveness of overmarketing penalties as set out in their letter of June 7, 2004.

[20] At the meeting, the following resolution (the June resolution) was passed by the CTMA:

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

[21] On July 7, 2004, the June resolution was communicated by the CTMA to ATP as follows:

Please find attached the motion from the 196th CTMA meeting providing for the forgiveness of overmarketings in Alberta for the 2003/04 control period in the amount of 368,474 kg (eviscerated weight).

These kilograms reflect the kilograms exported as per the documents provided by the ATP from submissions of Leth Turkey Farms.

The members in passing this motion require that ATP provide confirmation of the steps being taken to ensure that the Export Policy conditions will be fully satisfied in the future. We understand from our discussion with the ATP representatives in Winnipeg that these steps are in process.

notons que les appelants n'ont eu aucune part dans les requêtes formulées par les ATP dans cette correspondance.

[19] La déclaration suivante figurait parmi les éléments examinés lors de la réunion du conseil d'administration de l'OCCD des 22 et 23 juin 2004 :

[TRADUCTION] Le bureau peut vérifier les exportations de 368 484 kg, mais il n'a pas reçu les renseignements nécessaires pour évaluer ces exportations en fonction de l'article 1.2 de la Politique.

Les administrateurs de l'OCCD ont le pouvoir discrétionnaire d'accorder aux ATP la mesure qu'ils demandent dans leur lettre du 7 juin 2004 aux fins de réduction des pénalités pour commercialisation excessive.

[20] Lors de cette réunion, l'OCCD a adopté la résolution suivante (la résolution de juin) :

[TRADUCTION] Il est PROPOSÉ par B. Cram, APPUYÉ par P. Ouellette, de renoncer aux pénalités pour commercialisation excessive de l'Alberta pour la période réglementée 2003-2004 jusqu'à concurrence d'une quantité de 368 474 kg, directement attribuable aux productions commercialisées par Leth Farms sur le marché d'exportation, sous réserve de confirmation par les Alberta Turkey Producers des mesures nécessaires qui seront prises pour contrôler la conformité à la Politique d'exportation de la commercialisation de Leth Farms, renonciation devant prendre effet immédiatement.

[21] Le 7 juillet 2004, l'OCCD a communiqué aux ATP la résolution de juin, accompagnée d'une lettre ainsi libellée :

[TRADUCTION] Veuillez trouver ci-joint la résolution adoptée à la 196^e réunion de l'OCCD, qui porte renonciation aux pénalités pour commercialisation excessive de l'Alberta jusqu'à concurrence de 368 474 kg (en poids éviscéré) pour la période réglementée 2003-2004.

La quantité retenue est celle qui a été exportée selon les documents communiqués par les ATP, établis à partir des exposés de Leth Turkey Farms.

Cette résolution est subordonnée à la condition que les ATP confirment les mesures qu'elles prendront pour faire en sorte que les prescriptions de la Politique d'exportation soient intégralement remplies à l'avenir. Nous croyons comprendre, d'après notre entretien avec les représentants des ATP à Winnipeg, que ces mesures sont en cours d'exécution.

From the discussion at the meeting it is clear that special considerations such as this, required because the Policy terms were not satisfied, are not appropriate and this is a one time provision only.

[22] On July 8, 2004, ATP advised the appellants of the June resolution and indicated in its correspondence that:

The export credits granted by the agency have greatly reduced the over marketing levels of your farming options.

[23] Also included in that correspondence was an invoice that assessed a fine in the amount of \$462,174.07 against the appellants, based upon the following calculations:

OVERMARKETING FINE 03/04

BASED ON DEEMED PRODUCTION OF

1,268,596 LIVE WEIGHT

Deemed Production	1,268, 596 kg's
Less domestic allowance	228, 536 kg's
<u>Less Export Credits Granted</u>	<u>447,992 kg's</u>
Overmarketing	592,068 kg's

[24] As a result of a mediation, ATP and the appellants reached an agreement (the mediation agreement) that the overmarketing amount should be reduced to 148,471.3 kg, on the basis of a reduction in the amount of deemed production. The amount of "export credits" was not altered.¹ However, the mediation agreement provided that if the appellants were able to obtain an increase in their 2003-2004 "export credits" from the Council, the CTMA or the Federal Court, then the amount of such increase would be applied to reduce the overmarketing amount.

[25] On July 14, 2004, the appellants sent a letter to the Council in which they sought to appeal the June

Il ressort clairement des débats de la réunion qu'un traitement spécial de cette nature, rendu nécessaire parce que les exigences de la Politique n'ont pas été remplies, ne peut devenir la règle et qu'il s'agit là d'une mesure destinée à rester exceptionnelle.

[22] Les ATP ont informé les appelants de la résolution de juin par lettre en date du 8 juillet 2004, où l'on peut lire le passage suivant :

[TRADUCTION] Les crédits d'exportation accordés par l'Office ont considérablement réduit les niveaux de commercialisation excessive de vos options agricoles.

[23] Cet envoi contenait aussi l'état d'une pénalité de 462 174,07 \$ prononcée contre les appelants sur la base du calcul suivant :

[TRADUCTION]

**PÉNALITÉ POUR COMMERCIALISATION
EXCESSIVE EN 2003-2004,**

FONDÉE SUR UNE PRODUCTION RÉPUTÉE

DE 1 268 596 KG (POIDS VIF)

Production réputée	1 268 596 kg
Moins déduction marché intérieur	228 536 kg
<u>Moins crédits d'exportation accordés</u>	<u>447 992 kg</u>
Commercialisation excessive	592 068 kg

[24] Par suite d'une médiation, les ATP et les appelants sont parvenus à un accord (l'accord de médiation), selon lequel la quantité de commercialisation excessive devrait être réduite à 148 471,3 kg, sur la base d'une réduction de la quantité de production réputée. La quantité des « crédits d'exportation » est restée la même¹. Cependant, l'accord de médiation prévoyait que si les appelants parvenaient à obtenir une augmentation de leurs « crédits d'exportation » du Conseil, de l'OCCD ou de la Cour fédérale, l'augmentation ainsi obtenue serait portée en déduction de la quantité de commercialisation excessive.

[25] Le 14 juillet 2004, les appelants ont adressé au Conseil une lettre exprimant leur désir de voir réviser la

resolution on the basis that the CTMA had erred in the calculation of the export marketings of the appellants.

[26] In correspondence to the appellants, dated July 20, 2004 and October 1, 2004, the Council referred to the July 14, 2004 correspondence as a complaint and requested details regarding the grounds for the complaint and the relief that was sought.

[27] In correspondence to the Council, dated October 12, 2004, counsel for the appellants provided an explanation of the grounds for the complaint and described the requested relief as an order that the export and domestic marketing of the appellants be correctly calculated and that export credits be issued in accordance with such calculations. Further correspondence took place between the Council and counsel for the appellants in late October of 2004.

[28] In correspondence to the appellants, dated November 22, 2004, the Council advised that it was not prepared to take any further actions with respect to the appellants' complaint, stating:

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

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

THE FEDERAL COURT DECISION

[29] In the application for judicial review, the applications Judge, Campbell J., determined that the reasons for the Council's decision were to be found in certain briefing notes that were sent to members of the Council and certain evidence of Mr. Terrence Hayward, Executive Director of the Council. The relevant portions of the briefing notes and the evidence are found in paragraph 10 of Campbell J.'s decision and read as follows:

RECOMMENDATION

The Council cannot grant the relief sought by the complainant, as this is outside the jurisdiction of the Council. As the matter

résolution de juin au motif que l'OCCD s'était trompé dans le calcul de leurs productions commercialisées sur le marché d'exportation.

[26] Dans deux lettres aux appelants en date des 20 juillet et 1^{er} octobre 2004, le Conseil a désigné la lettre du 14 juillet 2004 comme étant une plainte et a demandé de plus amples renseignements sur les motifs de cette plainte et le redressement réclamé.

[27] Dans une lettre au Conseil en date du 12 octobre 2004, l'avocat des appelants a exposé les motifs de la plainte, et il a défini la mesure de redressement demandée comme étant une ordonnance prescrivant de calculer correctement les productions commercialisées par ses clients sur les marchés d'exportation et intérieur et d'établir les crédits d'exportation en fonction de ces calculs. D'autres lettres ont été échangées par le Conseil et l'avocat des appelants à la fin du mois d'octobre 2004.

[28] Par une lettre en date du 22 novembre 2004, le Conseil a avisé les appelants qu'il n'était pas disposé à prendre d'autres mesures à l'égard de leur plainte, expliquant sa décision dans les termes suivants :

[TRADUCTION] Le Conseil a conclu qu'il ne peut vous accorder le redressement que vous demandez, au motif qu'il outrepasserait ainsi sa compétence. En outre, nous savons que l'affaire est devant les tribunaux albertains.

C'est pourquoi le Conseil a décidé qu'il ne pouvait prendre d'autres mesures sur cette question pour l'instant.

LA DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[29] Dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, le juge des demandes, le juge Campbell, a conclu que les motifs de la décision du Conseil étaient formulés dans certaines notes d'information envoyées à ses membres et dans certains éléments de la preuve de M. Terrence Hayward, directeur exécutif du Conseil. Les passages pertinents de ces notes d'information et éléments de preuve se trouvent au paragraphe 10 de la décision du juge Campbell. Nous les reproduisons ici :

RECOMMANDATION

Le Conseil ne peut accorder le redressement demandé par le plaignant, n'ayant pas compétence en la matière. Comme les

is now before the Courts in Alberta, the Council is not prepared to take any action on this matter at this time.

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

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

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

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

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

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

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

A To grant the order requested, correct.

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

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

tribunaux de l'Alberta sont maintenant saisis de l'affaire, le Conseil n'est pas disposé à prendre d'autres mesures relativement à cette affaire à l'heure actuelle.

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

[TRADUCTION]

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

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

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

[TRADUCTION]

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

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

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

R D'accorder l'ordonnance demandée, exact.

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

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

which the council has no authority. [Emphasis added.]

[30] The grounds for the application for judicial review were stated in the following terms [at paragraph 12]:

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

[31] However, the applications Judge found that the only issue for determination was whether the Council erred with respect to its powers granted to it under section 7 of the FPAA. He then stated, more specifically, in paragraph 14, that the issue was whether the power granted to the Council in paragraph 7(1)(I) of the FPAA included "directory authority."

[32] The applications Judge concluded that the ambit of the powers contained in section 7 of the FPAA should be considered in light of the scope of the duties contained in section 6 of the FPAA. He determined that those duties were relatively narrow, stating at paragraph 17 that "the terms of section 6 made it clear that the Council is not intended to be an enforcer, but is intended to be a supervisor and a facilitator dedicated to productive change." He then concluded that the Council's powers under section 7 were narrowly defined. Finally, he concluded that the "limited class rule" should operate to limit the scope of paragraph 7(1)(I) of the FPAA, stating, at paragraph 20:

Therefore, by reading the general grant of power in paragraph 7(1)(I) in context with the supervisor and facilitator duties established by section 6 and the narrow powers provided in subsection 7(1) to carry out these duties according to the "limited class rule", in my opinion, the discretionary power to do "all such other things as are incidental or conducive to the fulfilment of its duties" [underlining added] most certainly does not give something more than supervisory or facilitation powers; that is, it does not give directory authority to the Council to make an "order" to require the applicants' export and domestic marketings be correctly calculated in accordance with actual production and marketing experience as requested

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

[30] Les motifs de la demande de contrôle judiciaire étaient formulés dans les termes suivants [au paragraphe 12] :

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

[31] Cependant, le juge des demandes a établi que la seule question à trancher était celle de savoir si le Conseil s'était trompé dans l'interprétation des pouvoirs que lui confère l'article 7 de la LOPA. Il a ensuite précisé, au paragraphe 14, que la question était de savoir si les pouvoirs conférés au Conseil par l'alinéa 7(1)I) comprennent le « pouvoir de donner des directives ».

[32] Le juge des demandes a posé que la portée des pouvoirs énoncés au paragraphe 7 de la LOPA devait être examinée à la lumière de la portée de la mission définie à son article 6. Il a constaté que cette mission avait une définition relativement étroite, faisant observer au paragraphe 17 de sa décision qu'« il ressort clairement de la terminologie employée à l'article 6 que le Conseil n'est pas censé être un exécuteur, mais plutôt un superviseur et un facilitateur voué à des changements positifs ». Il a ensuite déclaré établi que les pouvoirs conférés par l'article 7 sont étroitement définis. Enfin, il a conclu que la « règle des choses du même ordre » devait être appliquée de manière à limiter la portée de l'alinéa 7(1)I) de la LOPA, écrivant ce qui suit au paragraphe 20 :

Par conséquent, en interprétant, conformément à la « règle des choses du même ordre », le pouvoir général conféré par l'alinéa 7(1)I) dans le contexte des fonctions de superviseur et de facilitateur décrites à l'article 6 et des pouvoirs restreints conférés par le paragraphe 7(1) pour s'acquitter de ces fonctions, j'estime que le pouvoir discrétionnaire de « prendre toute autre mesure utile à la réalisation de sa mission » [soulignement ajouté] ne confère certainement pas autre chose de plus qu'un pouvoir de supervision ou de facilitation; en d'autres mots, il n'accorde pas au Conseil un pouvoir de directive lui permettant de prendre une « ordonnance » exigeant que les productions des demandeurs destinées à

in the October 12, 2004 letter quoted above.

He concluded by stating that the grant of power contained in paragraph 7(1)(l) of the FPAA did not include “directory authority” and he dismissed the appeal.

ISSUE

[33] The issue is the scope of the Council’s jurisdiction to hear and dispose of the complaint.

ANALYSIS

[34] The appropriate standard of review to be applied in relation to the decision of the Council that it could not hear and dispose of the complaint, in the manner requested by the appellants, was determined by the applications Judge to be correctness. I agree with that conclusion.

[35] The applications Judge concluded that the Council was entitled to decline to hear the complaint because the relief or remedy that was sought was beyond the power of the Council to grant. He reduced the issue further by concluding that the issue was whether or not the provisions of paragraph 7(1)(l) of the FPAA provided “directory authority” to the Council. With the greatest respect, this was an over-refinement of the problem that resulted in an error in law.

[36] To determine the correctness of the Council’s decision to refuse to hear and dispose of the complaint, it is necessary to interpret the legislative framework that provides the Council with its duties and powers.

[37] All of the parties agreed that the July 14, 2004 correspondence by the appellants to the Council constituted a complaint of the type contemplated by paragraph 7(1)(f) of the FPAA. However, there was no apparent agreement as to the nature of the complaint.

[38] Counsel for the Council and the CTMA argued that the complaint related to the proposed Quota

l’exportation et au marché intérieur soient calculées correctement en conformité avec l’expérience réelle de production et de mise en marché, comme il est demandé dans la lettre du 12 octobre 2004 citée plus haut.

Le juge des demandes a achevé son raisonnement en déclarant que les pouvoirs conférés au Conseil par l’alinéa 7(1)l) de la LOPA ne comprennent pas le « pouvoir de directive » et il a rejeté l’appel.

LA QUESTION EN LITIGE

[33] La question à trancher est celle de savoir si le Conseil a compétence pour instruire la plainte des appelants.

ANALYSE

[34] Le juge des demandes a conclu que la norme de contrôle applicable à la décision du Conseil selon laquelle il ne pouvait instruire et décider la plainte des appelants de la manière demandée par eux est celle de la décision correcte. Je souscris à cette conclusion.

[35] Le juge des demandes a conclu que le Conseil avait le droit de refuser d’instruire la plainte au motif qu’il n’avait pas compétence pour accorder la mesure de redressement ou de réparation demandée. Il a délimité encore plus étroitement la question en concluant que celle-ci était de savoir si l’alinéa 7(1)l) de la LOPA confère au Conseil le « pouvoir de donner des directives ». Soit dit avec la plus grande déférence, il s’agissait là d’un excès de raffinement analytique qui a entraîné une erreur de droit.

[36] Pour établir si le Conseil a rendu une décision correcte en refusant d’instruire et de décider de la plainte, il faut interpréter le régime qui lui assigne sa mission et lui confère ses pouvoirs.

[37] Toutes les parties conviennent que la lettre des appelants au Conseil en date du 14 juillet 2004 constitue une plainte au sens de l’alinéa 7(1)f) de la LOPA. Cependant, elles ne semblent pas s’entendre sur la nature de cette plainte.

[38] L’avocat du Conseil et de l’OCCD soutient que la plainte se rapportait au projet de modification du

Regulations amendment for the 2003-2004 control period and accordingly, the complaint was made too late. With respect, I do not agree. In my opinion, the complaint was that the June resolution contained an error in the calculation of the export production marketed by the appellants in the 2003-2004 control period and the appellants wanted that error to be corrected.

[39] The June resolution was clearly an action taken by the CTMA in the course of its operations. While the main purpose of the June resolution may have been to provide a forgiveness of a portion of certain overmarketing penalties that were assessed or to be assessed against ATP, in accordance with the promotion agreement, the determination of the amount that was to be forgiven depended upon a determination of the amount of production marketed by the appellants in export trade. The amount of export marketing so determined by Council had, and continues to have, a direct impact upon the appellants. That amount was used by the ATP, within days of the June resolution, as a factor in the determination of the overmarketing penalty that ATP assessed against the appellants. The continuing relevance of that amount is evident from the provision of the mediation agreement that stipulates that any increase in the amount of export marketing for the 2003-2004 control period will be applied to reduce the overmarketing penalty that was assessed by ATP in respect of the 2003-2004 control period. Therefore, having determined that the complaint related to the June resolution and not the proposed Quota Regulations amendment, the complaint was made on a timely basis because it was brought within 15 days of the time that the appellants became aware of the June resolution, as contemplated by Part V, paragraph 3(1) of the Complaint Guidelines.

[40] The reasons for the decision of the Council, as outlined by the applications Judge, also support the premise that the Council was in error in terms of its understanding of the nature of the complaint. In particular, the evidence of Mr. Hayward, Executive Director of the Council, that "The Council has no 'directory authority' under the Act to amend or order an

Règlement sur le contingentement pour la période réglementée 2003-2004 et que, par conséquent, elle a été présentée hors délai. Je dois à regret m'inscrire en faux contre cette proposition. À mon sens, le contenu de la plainte était que la résolution de juin contenait une erreur dans le calcul des productions commercialisées à l'exportation par les appelants pendant la période réglementée 2003-2004 et que ceux-ci voulaient faire corriger cette erreur.

[39] La résolution de juin était indubitablement une mesure prise par l'OCCD dans le cadre de son activité. Il se peut que la résolution de juin ait eu pour objet principal la renonciation à une partie de certaines pénalités pour commercialisation excessive établies ou devant être établies contre les ATP, conformément à l'accord de promotion, mais la quantité sur laquelle devait porter la renonciation dépendait du calcul des productions commercialisées par les appelants sur le marché d'exportation. La quantité desdites productions ainsi déterminée par le Conseil avait, et continue d'avoir, un effet direct sur les appelants. Les ATP ont utilisé cette quantité, quelques jours après la résolution de juin, comme facteur pour fixer la pénalité pour commercialisation excessive qu'ils ont prononcée contre les appelants. La pertinence durable de cette quantité ressort à l'évidence de la stipulation de l'accord de médiation selon laquelle toute augmentation de la quantité des productions commercialisées à l'exportation pour la période réglementée 2003-2004 serait portée en déduction de la pénalité pour commercialisation excessive fixée par les ATP à l'égard de cette période. Par conséquent, comme j'ai décidé que la plainte portait sur la résolution de juin et non sur le projet de modification du Règlement sur le contingentement, je dois conclure qu'elle a été présentée dans le délai prescrit, puisqu'elle l'a été dans les 15 jours suivant le moment où les appelants ont eu connaissance de ladite résolution, conformément à la partie V, paragraphe 3(1) des Lignes directrices sur les plaintes.

[40] Les motifs de la décision du Conseil, tels que le juge des demandes les a établis, étayent aussi la conclusion que le Conseil n'a pas compris correctement la nature de la plainte. Plus précisément, la déclaration de M. Hayward, directeur exécutif du Conseil, selon laquelle [TRADUCTION] «[I]e Conseil n'a aucun pouvoir de directive en vertu de la Loi pour modifier ou

amendment to the CTMA's Export Policy" indicates that the Council erroneously believed that it was being requested by the appellants to do something other than correct an alleged computational error in the June resolution. Mr. Hayward's further evidence to the effect that the appellants' complaint was with respect to the penalty that was assessed by ATP is another indication that the Council erroneously believed that it was being asked to do more than simply review an alleged error in the determination of the amount of export marketing that the CTMA stipulated in the June resolution.

[41] The decision of the Council to refuse to hear the complaint because of a lack of jurisdiction raises another concern in relation to the provisions of the Complaint Guidelines. In particular, Part VI, paragraph 3 states, *inter alia*, that the Council may dismiss a complaint in relation to a matter that is beyond its jurisdiction "after discussing the circumstances with the complainant." In reviewing the correspondence from the Council to the appellants and their counsel, the only reference to a lack of jurisdiction is found in the November 22, 2004 correspondence in which the Council stated that it lacked jurisdiction to grant the relief that was requested and that it was unwilling to take any further action. It is an open question as to what the appellants may have said if they had been advised that the Council was uncertain as to whether it could "grant an Order" or exercise "directory authority" in relation to a decision of the CTMA. However, they were not afforded the opportunity to have such a discussion, notwithstanding the clear provisions of Part VI, paragraph 3 of the Complaint Guidelines.

[42] Inasmuch as it is the Council, not the complainant, that has the obligation to determine the remedy, if any, that is to be provided in relation to a complaint, the Council should be reluctant to summarily decline to hear a complaint on the basis of a lack of authority to provide the remedy that has been requested. It may well be that after the complaint has been heard, the Council would be in a position to grant an appropriate remedy, other than the one that was specifically requested. Such a flexible approach is

ordonner que soit modifiée la politique d'exportation de l'OCCD », indique que le Conseil croyait à tort que les appelants lui demandaient autre chose que de corriger une erreur de calcul supposée dans la résolution de juin. La déclaration de M. Hayward comme quoi la plainte des appelants portait sur la pénalité prononcée par les ATP est une autre indication que le Conseil pensait à tort qu'on lui demandait plus que de simplement examiner une erreur supposée dans le calcul des productions commercialisées à l'exportation sur lequel l'OCCD avait fondé la résolution de juin.

[41] La décision du Conseil de refuser d'instruire la plainte au motif de l'incompétence soulève une autre question, touchant cette fois l'application des dispositions des Lignes directrices sur les plaintes. Plus précisément, la partie VI, paragraphe 3 de ces Lignes directrices porte, entre autres choses, que le Conseil peut rejeter une plainte dont l'objet outrepassa sa compétence « après avoir discuté de la situation avec le plaignant ». L'examen des lettres adressées par le Conseil aux appelants et à leur avocat révèle que le Conseil ne parle de son incompétence supposée que dans celle du 22 novembre 2004, où il déclare qu'il n'a pas compétence pour accorder le redressement demandé et qu'il n'est pas disposé à prendre d'autres mesures. On peut se demander ce que les appelants auraient dit si le Conseil les avait informés qu'il ne savait pas s'il lui était permis de [TRADUCTION] « prononcer une ordonnance » ou d'exercer un [TRADUCTION] « pouvoir de donner des directives » à l'égard d'une décision de l'OCCD. Or on ne leur a pas donné la possibilité de discuter ainsi de la situation, en dépit des dispositions explicites de la partie VI, paragraphe 3 des Lignes directrices sur les plaintes.

[42] Étant donné que c'est à lui-même, et non au plaignant, qu'il incombe d'établir les mesures de redressement auxquelles, le cas échéant, une plainte doit donner lieu, le Conseil devrait se montrer peu disposé à refuser sommairement d'instruire une plainte au motif de son incompétence pour accorder la mesure de redressement demandée. Il pourrait en effet fort bien arriver que, après avoir instruit la plainte, le Conseil se trouve en position d'accorder un redressement approprié qui serait différent du redressement demandé par le

consistent with the provisions of Part IV, paragraph 1 of the Complaint Guidelines.

[43] Having regard to the errors of the Council in relation to the nature of the complaint and to the indicated failure of Council to follow the Complaint Guidelines, I would set aside the decision of the Council and return the matter to them to consider the complaint. Given this determination, the scope of the Council's powers in relation to the disposition of the complaint will now be considered.

[44] As a general matter, the Council's powers to dispose of a complaint in relation to the operations of the CTMA will have to be considered in light of the actual circumstances of the complaint that has been made. At a minimum, Part VIII, paragraph 2 of the Complaint Guidelines directs the Council to publish a report of its findings and recommendations in relation to the complaint that it has considered. Whether such a report would have satisfied the appellants is yet another open question, although there was some suggestion from their counsel, at the hearing of this appeal, that such an outcome may have been sufficient. That said, the existence of a broader power to deal with complaints was considered by the Federal Court in the judicial review application.

[45] The applications Judge correctly determined that the powers of the Council, which are outlined in section 7 of the FPAA, should be considered in the context of the duties imposed on the Council in section 6 of the FPAA. However, with respect, I do not agree with the applications Judge's conclusions that the primary duty of the Council related to the establishment of agencies under paragraph 6(1)(a) of the FPAA and that the duties contained in paragraphs 6(1)(b) and (c) of the FPAA were limited to that of a supervisor and a facilitator.

[46] Nothing on the face of section 6 of the FPAA leads to the conclusion that the duty contained in paragraph 6(1)(b) of the FPAA—to review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry on their operations in accordance with their objects, as set out in section 21 of the FPAA—should be

plaignant. Une approche souple de cette nature est compatible avec les dispositions de la partie IV, au paragraphe 1 des Lignes directrices sur les plaintes.

[43] Vu les erreurs commises par le Conseil concernant la nature de la plainte et le fait que ce dernier a contrevenu, de la manière exposée ci-dessus, aux Lignes directrices sur les plaintes, j'annulerais la décision du Conseil et lui renverrais l'affaire pour instruction de la plainte. À partir de cette conclusion, j'examinerai maintenant l'étendue des pouvoirs du Conseil pour ce qui concerne la décision de la plainte.

[44] Je poserai d'abord en principe que la question du pouvoir du Conseil de décider d'une plainte touchant l'activité de l'OCCD doit être examinée en fonction des faits et circonstances de cette plainte. La partie VIII, paragraphe 2 des Lignes directrices sur les plaintes fait au Conseil l'obligation minimale de publier un rapport comprenant ses constatations et recommandations relatives à la plainte qu'il a instruite. Quant à savoir si un tel rapport aurait satisfait les appelants, c'est là une autre question ouverte, encore que leur avocat ait laissé entendre, à l'audience du présent appel, qu'un tel résultat aurait pu se révéler suffisant. Cela dit, la Cour fédérale a examiné, dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire, la question de l'existence d'un pouvoir plus étendu relativement aux plaintes.

[45] Le juge des demandes a posé à bon droit qu'il convient d'examiner les pouvoirs du Conseil, énoncés à l'article 7 de la LOPA, dans le contexte de la mission que lui assigne l'article 6 de la même loi. Cependant, soit dit en toute déférence, je ne souscris pas aux conclusions du juge des demandes selon lesquelles l'élément principal de la mission du Conseil se rapporte à la création d'offices sous le régime de l'alinéa 6(1)a) de la LOPA et que les éléments prévus aux alinéas 6(1)b) et c) du même paragraphe se limitent à un rôle de supervision et de facilitation.

[46] On ne trouve rien à l'article 6 de la LOPA qui mènerait à la conclusion que la mission énoncée à son alinéa 6(1)b)—consistant à contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés à l'article 21—devrait être considérée comme se limitant à des fonctions de supervision ou de

considered to be limited in its scope to supervisory or facilitative functions. Indeed, a contrary conclusion in relation to the nature of the Council's duties appears to have been adopted by Justice Shore in *Saskatchewan (Minister of Agriculture, Food and Rural Revitalization) v. Canada (Attorney General)* (2006), 289 F.T.R. 237 (F.C.) (the CEMA decision) when he addressed sections 6 and 7 of the FPAA in the context of the powers of the Canadian Egg Marketing Agency (CEMA), the equivalent of the CTMA in relation to egg marketing. At paragraphs 15 and 16, Justice Shore stated:

Although the scheme enacted by Parliament and the Governor in Council gives CEMA broad discretionary authority, that discretion is subject to qualifications, particularly in regard to overbase allocations. Specifically, CEMA is obliged to consider certain factors (the "overbase criteria") in enacting regulations to establish overbase allocations. Any amendments to the Quota Regulations must be approved by Council before the amendments are enacted. Further, quota allocations proposed by CEMA (as well as other operational activities of CEMA) are subject to a statutory complaint mechanism to Council.

As set out in subsection 6(1) of the Act, the key duties of Council are to review the operations of CEMA and other similar agencies to ensure "they carry on their operations in accordance with their objects" and to advise the Minister of Agriculture and Agri-Foods on related issues "with a view to maintaining and promoting an efficient and competitive agriculture industry". [Emphasis added.]

[47] In construing the scope of paragraph 7(1)(f) of the FPAA in the case at bar, the applications Judge focussed on the words "within its powers" which appeared to lead him to conclude that the powers of the Council must be limited to only those powers that are contained in subsection 7(1) of the FPAA. This led to a focus on paragraph 7(1)(l) of the FPAA. With respect, this approach was misguided because the focus on the words "within its powers" draws attention away from the essence of the provision, namely, that the Council should "take such action. . . as it deems appropriate" in relation to any complaints". Furthermore, the French version of paragraph 7(1)(f) of the FPAA does not contain language that translates into the phrase "within its powers." The absence of these words in the French

facilitation. En fait, le juge Shore paraît avoir retenu la conclusion contraire touchant la nature de la mission du Conseil dans *Saskatchewan (Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale) c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 345 (la décision sur l'OCCO), lorsqu'il a examiné les articles 6 et 7 de la LOPA dans le contexte des pouvoirs de l'Office canadien de commercialisation des œufs (l'OCCO), soit l'équivalent de l'OCCD pour la commercialisation des œufs. Le juge Shore formule les observations suivantes aux paragraphes 15 et 16 de cette décision :

Bien que le régime promulgué par le Parlement et le gouverneur en conseil confère à l'OCCO un pouvoir discrétionnaire étendu, ce pouvoir demeure assujéti à certains critères, surtout en ce qui concerne la répartition des contingents supplémentaires. Plus particulièrement, l'OCCO est tenu de prendre en compte certains facteurs (les critères de contingentement supplémentaire) lorsqu'il envisage de prendre un règlement pour établir des contingents supplémentaires. Toute modification du Règlement sur le contingentement doit être approuvée par le Conseil avant d'être adoptée. De plus, la répartition des contingents proposée par l'OCCO de même que d'autres activités opérationnelles de l'OCCO sont assujetties à un mécanisme de plainte prévu par la loi et régi par le Conseil.

Tel que prévu au paragraphe 6(1) de la Loi, la mission du Conseil consiste essentiellement à contrôler l'activité de l'OCCO et des autres offices de même nature « afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets » de ces offices et à conseiller le ministre sur les questions connexes « en vue de maintenir ou de promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole ». [Non souligné dans l'original.]

[47] Dans la présente espèce, le juge des demandes a interprété l'alinéa 7(1)f) en se focalisant sur les termes « *within its powers* » de son texte anglais, ce qui semble l'avoir induit à conclure que les pouvoirs du Conseil doivent être considérés comme se limitant à ceux qu'énonce le paragraphe 7(1) de la LOPA. Il s'est ainsi trouvé amené à concentrer son attention sur l'alinéa 7(1)l) de la LOPA. Je dois à regret faire observer que cette approche est erronée, parce que l'accent mis sur les termes « *within its powers* » distraie de l'essence de cette disposition, qui est que le Conseil « prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit ». Qui plus est, le texte français de l'alinéa 7(1)f) de la LOPA ne contient pas d'équivalent de l'expression « *within its powers* ». L'absence de ces

version of paragraph 7(1)(f) of the FPAA is consistent with my view that no special or enhanced emphasis should be given to them in the determination of the proper interpretation of the scope of the powers granted to the Council pursuant to paragraph 7(1)(f) of the FPAA.

[48] While counsel for the CTMA argued that in previous complaint decisions under paragraph 7(1)(f) of the FPAA, the Council has determined that it did not have the authority to order an agency to act, I note that the materials cited by such counsel referred to paragraph 7(1)(d) of the FPAA and not to paragraph 7(1)(f) of the FPAA. That said, the presence or absence of such authority is a matter of law, in respect of which the opinion of the Council is not determinative.

[49] Counsel for the Council referred to the CEMA decision in relation to the proposition that the Council does not have “directory authority.” While Shore J. does state that the Council does not have “directory authority” and can only make recommendations in relation to some complaints under paragraph 7(1)(f) of the FPAA, I will observe that no authority is cited by him in support of those propositions.

[50] The interdependent nature of paragraphs 6(1)(b), 7(1)(f) and section 21 of the FPAA must be considered when interpreting them. The words “take such action . . . as it deems appropriate,” in paragraph 7(1)(f) of the FPAA, should be construed in light of the duty that is imposed on the Council under paragraph 6(1)(b) of the FPAA to “review the operations of agencies with a view to ensuring that they carry out their operations in accordance with their objects.” The objects of the CTMA are broadly stated in section 21 of the FPAA and its powers are even more broadly stated in section 22 of the FPAA. In my view, the significant latitude that is extended to the CTMA in relation to the conduct of its operations is consistent with a broader, rather than a narrower, range of actions that the Council should be able to take in the fulfillment of its mandate to conduct a review of the operations of the CTMA, especially in situations in which a complaint has arisen in relation to such operations. The precise nature of the “appropriate action” to be taken by the Council, in relation to any

termes dans le texte français de l’alinéa 7(1)f) de la LOPA milite en faveur de ma thèse qu’il n’y a pas lieu de leur accorder d’importance particulière dans l’interprétation de l’étendue des pouvoirs que cet alinéa confère au Conseil.

[48] L’avocat de l’OCCD fait valoir que le Conseil a déjà conclu dans le cadre d’autres plaintes relevant de l’alinéa 7(1)f) de la Loi qu’il n’a pas compétence pour ordonner à un office de prendre des mesures, mais je note que les éléments qu’il cite à l’appui de cette proposition se rapportent à l’alinéa 7(1)d) de la LOPA et non à son alinéa 7(1)f). Quoi qu’il en soit, le point de savoir si le Conseil possède ou non une telle compétence est une question de droit, pour la résolution de laquelle son opinion n’est pas déterminante.

[49] L’avocat du Conseil a invoqué la décision sur l’OCCO à propos de la thèse que le Conseil ne possède pas le « pouvoir de donner des directives ». Il est vrai que le juge Shore écrit que le Conseil ne possède pas ce pouvoir et ne peut que formuler des recommandations à propos de certaines plaintes sous le régime de l’alinéa 7(1)f) de la LOPA, mais je note aussi qu’il ne cite pas de jurisprudence à l’appui de ces propositions.

[50] Il faut tenir compte de l’interdépendance de l’alinéa 6(1)b), de l’alinéa 7(1)f) et de l’article 21 de la LOPA pour les interpréter. Les termes « prend les mesures qu’il estime appropriées » de l’alinéa 7(1)f) doivent s’interpréter en fonction de la mission que l’alinéa 6(1)b) assigne au Conseil « de contrôler l’activité des offices afin de s’assurer qu’elle est conforme [à leurs] objets ». Les objets de l’OCCD sont énoncés de manière générale à l’article 21 de la LOPA, et ses pouvoirs le sont de manière encore plus générale à l’article 22 de la même Loi. À mon sens, la grande liberté que la LOPA accorde à l’OCCD touchant la manière d’exercer son activité doit nous inciter à considérer comme plutôt large qu’étroit l’éventail des mesures que le Conseil serait habilité à prendre pour remplir son mandat de contrôle de l’activité de l’OCCD, en particulier dans le cas où cette activité donne lieu à une plainte. La nature précise des « mesures appropriées » à prendre par le Conseil à propos d’une plainte déterminée dépend sans aucun doute des faits et

particular complaint, will no doubt depend upon the actual circumstances of the complaint. However, in my view, it would be appropriate for the Council to direct the CTMA to correct a demonstrable computational error that had been made by the CTMA in the course of its operations.

[51] In view of my conclusion that the express words of paragraph 7(1)(f) of the FPAA empower the Council to take action in relation to complaints that are before it, and in particular that such action would include a direction to the CTMA to correct a demonstrably erroneous calculation, I find it unnecessary to consider whether paragraph 7(1)(l) of the FPAA or the principle of jurisdiction by necessary implication, as argued by counsel for the appellants, could also provide a basis for the empowerment of the Council to direct the CTMA to correct the computation of the export marketings of the appellants, as specified in the June resolution, should it be determined upon the hearing of the complaint that such computation was erroneous.

[52] I would therefore allow the appeal with costs, set aside the decision of the Federal Court and direct the Council to hear the complaint of the appellants.

DESJARDINS J.A.: I concur.

DÉCARY J.A.: I agree.

¹ The reference to “export credits” appears to be a reference to the mechanism that was, in essence, used to provide export quotas under the version of the Export Policy that was replaced by the 2003 version.

circonstances de cette plainte. Cependant, à mon avis, ce serait une mesure appropriée pour le Conseil que d’ordonner à l’OCCD de corriger, sous réserve qu’elle soit établie, une erreur de calcul qu’il aurait commise dans le cadre de son activité.

[51] Étant donné ma conclusion que l’alinéa 7(1)f) de la LOPA confère explicitement au Conseil le pouvoir de prendre des mesures relativement aux plaintes dont il est saisi, et en particulier que le fait d’ordonner à l’OCCD de corriger une erreur de calcul avérée constituerait une telle mesure autorisée, je n’estime pas nécessaire d’examiner le point de savoir si l’alinéa 7(1)l) ou le principe de la compétence par voie de conséquence nécessaire, comme le soutient l’avocat des appelants, conférerait aussi au Conseil le pouvoir d’ordonner à l’OCCD de corriger le calcul des productions des appelants commercialisées sur le marché d’exportation qui a été retenu dans la résolution de juin, dans le cas où l’instruction de la plainte établirait que ce calcul est erroné.

[52] En conséquence, j’accueillerais l’appel avec dépens, j’annulerais la décision de la Cour fédérale et j’ordonnerais au Conseil d’instruire la plainte des appelants.

LA JUGE DESJARDINS, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

¹ L’expression « crédits d’exportation » paraît se rapporter ici à un mécanisme qui était essentiellement utilisé pour établir les contingents d’exportation dans la version de la Politique d’exportation qui a été remplacée par celle de 2003.