

T-1307-74

T-1307-74

**Steve Dart Co. (Petitioner)****Steve Dart Co. (Requérante)**

v.

c.

**Board of Arbitration created by the Produce Licensing Regulations established by P.C. 1967-2265 and the members thereof (Respondents)**

**a La Commission d'arbitrage créée par le Règlement sur l'octroi de permis pour le commerce de produits (C.P. 1967-2265) et ses membres (Intimés)**

Trial Division, Addy J.—Montreal, June 17; Ottawa, June 28, 1974.

**b** Division de première instance, le juge Addy—Montréal, le 17 juin; Ottawa, le 28 juin 1974.

*Jurisdiction—Application for writ of prohibition—Agriculture—Board of Arbitration created by Regulations under statute—No authority covered by statute to constitute such a Board—Prohibition granted against Board—Canada Agricultural Products Standards Act, R.S.C. 1970, c. A-8, ss. 3, 5-8, 10 and Produce Licensing Regulations ss. 20, 26, 30, 31, 34, 35, 42—Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32—British North America Act, ss. 92, 101—Federal Court Act, s. 18.*

*Compétence—Demande de bref de prohibition—Agriculture—Commission d'arbitrage créée par des Règlements pris en vertu de la Loi—La Loi ne confère pas le pouvoir de constituer une telle commission—Le bref de prohibition à l'encontre de la Commission est accordé—Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, S.R.C. 1970, c. A-8, art. 3, 5 à 8 et 10; Règlement sur l'octroi de permis pour le commerce des produits, art. 20, 26, 30, 31, 34, 35 et 42—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, c. P-32—Acte de l'Amérique du Nord britannique, art. 92 et 101—Loi sur la Cour fédérale, art. 18.*

The petitioner was licensed as a dealer in agricultural products under section 6 of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, and under the *Produce Licensing Regulations* issued by order in council under the Act. The petitioner, on receipt of a shipment of corn from a dealer in the United States, advised the shipper that it was not in good condition and had inspection of it made by the Department of Agriculture. The shipper filed complaint with the department, alleging non-payment of the purchase price. The respondent Board advised the petitioner that, under section 26 of the Regulations, it must either pay the shipper's claim or file a notice within 30 days and with reasons for contestation. The petitioner applied for a writ of prohibition against the Board.

La requérante détient un permis de négociant en produits agricoles conformément à l'article 6 de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada* et au *Règlement sur l'octroi de permis pour le commerce des produits* édicté par ordonnance aux termes de la Loi. Dès réception d'une cargaison de maïs envoyé par un négociant américain, la requérante informa l'expéditeur que le maïs était avarié et le fit inspecter par le ministère de l'Agriculture. L'expéditeur déposa une plainte auprès du ministère, invoquant le non-paiement du prix d'achat. La Commission intimée informa la requérante qu'aux termes de l'article 26 du Règlement, elle devait soit payer la somme réclamée par l'expéditeur soit déposer un avis dans les 30 jours, énumérant les motifs d'opposition. La requérante demande un bref de prohibition contre la Commission.

*Held*, application for prohibition lay against the Board, as a "federal board, commission or tribunal" under section 18 of the *Federal Court Act*. The application should be granted because the *Canada Agricultural Standards Act* contained no specific provision for the establishment of such a Board and no provision can be inferred from the power to make regulations in section 8 of the Act. The Department had attempted to create a court or tribunal by means of order in council, whereas under section 101 of the *British North America Act*, the power to create courts rested strictly with Parliament.

*g Arrêt*: on peut demander un bref de prohibition contre la Commission, comme «office, commission ou autre tribunal fédéral» en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*. La demande doit être accueillie, car la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada* ne contient aucune disposition prévoyant expressément la constitution d'une telle commission et le pouvoir d'établir des règlements, aux termes de l'article 8 de la Loi, ne permet pas d'adopter de disposition de ce genre. Le ministère a essayé de créer un tribunal ou une cour par voie d'ordonnance, alors qu'en vertu de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ce pouvoir appartient exclusivement au Parlement.

*Procureur Général de Québec v. Dame Lazarovitch* (1940) 69 Que. K.B. 214; *Campbell's Trustees v. Police Commissioners of Leith* (1870) L.R. 2 Sc. & Div. 1; *The Attorney-General & Ephraim Hutchings (Relator) v. The Directors, etc. of the Great Eastern Railway Company* [1879-80] 5 A.C. 473; *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yoffe)* [1931] A.C. 494; *The King v. National Fish Company Ltd.* [1931] Ex.C.R. 75;

*Arrêts suivis: Procureur général de Québec c. Dame Lazarovitch* (1940) 69 B.R. 214; *Campbell's Trustees c. Police Commissioners of Leith* (1870) L.R. 2 Sc. & Div. 1; *Le procureur général & Ephraim Hutchings (Relator) c. The Directors, etc. of the Great Eastern Railway Company* [1879-80] 5 A.C. 473; *The Minister of Health c. The King (on the Prosecution of Yoffe)* [1931] A.C. 494; *Le Roi c. National Fish Company Ltd.*

*Gruen Watch Co. of Canada Ltd. v. Attorney-General of Canada* [1950] 4 D.L.R. 156; *Pulp and Paper Workers of Canada v. Attorney-General for British Columbia* (1968) 67 D.L.R. (2d) 378, applied. *In re The Board of Commerce Act, 1919, and the Combines and Fair Prices Act, 1919* [1922] 1 A.C. 191, referred to.

## APPLICATION.

## COUNSEL:

*J. Ruby* for petitioner.  
*G. Côté* for respondents.

## SOLICITORS:

*Orenstein, Ruby, Michelin & Orenstein*,  
Montreal, for petitioner.  
*Laing, Weldon, Courtois, Clarkson, Parsons, Gonthier & Tetrault*, Montreal, for respondents.

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

ADDY J.: The petitioner, a Quebec corporation, carries on business in the City of Montreal, Province of Quebec, as an importer of fruit and vegetables for the purpose of resale to the public and to other dealers.

It is applying for a writ of prohibition to restrain the respondent Board from hearing a claim filed against the petitioner by M.J. Duer & Company, a broker, dealer and shipper of fruit and vegetables and other agricultural products, of the State of Virginia, U.S.A., for alleged failure to pay the sum of \$3,992.10 for a shipment of some 862 crates of corn, which were received in Montreal on or about the 16th of July, 1973. The other relevant facts are set out in the affidavit of the petitioner, the respondent Board not having filed any affidavit herein.

The petitioner is licensed as a dealer in agricultural products for shipment to and from the Province of Quebec pursuant to section 6 of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8 (hereinafter referred to as the "Act") and under the *Produce Licensing Regulations* (hereinafter referred to as the "Regulations") which were issued pursuant to the said Act under P.C. 1967-2265.

[1931] R.C.É. 75; *Gruen Watch Co. of Canada Ltd. c. Le procureur général du Canada* [1950] 4 D.L.R. 156; *Pulp & Paper Workers of Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique* (1968) 67 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 378. Arrêt mentionné: *Renvoi relatif à la Loi de la Commission de commerce, 1919, et à la Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*, [1922] 1 A.C. 191.

## DEMANDE.

## AVOCATS:

*J. Ruby* pour la requérante.  
*G. Côté* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Orenstein, Ruby, Michelin & Orenstein*,  
Montréal, pour la requérante.  
*Laing, Weldon, Courtois, Clarkson, Parsons, Gonthier & Tetrault*, Montréal, pour les intimés.

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

LE JUGE ADDY: La requérante, une compagnie québécoise, exploite dans la ville de Montréal, province de Québec, une entreprise d'importation de fruits et légumes aux fins de revente aux consommateurs et aux autres négociants.

Elle demande un bref de prohibition pour empêcher la Commission intimée d'entendre une plainte déposée à son encontre par la M.J. Duer & Company, courtier et négociant en fruits et légumes et autres produits agricoles en Virginie (États-Unis). La plainte allègue le défaut de paiement de \$3,992.10 dus pour l'envoi de quelque 862 cageots de maïs réceptionnés à Montréal le 16 juillet 1973 ou vers cette date. Les autres faits pertinents sont énumérés dans l'affidavit de la requérante, la Commission n'en ayant déposé aucun.

La requérante détient un permis de négociant en produits agricoles pour l'importation et l'exportation, au Québec, conformément à l'article 6 de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, c. A-8 (ci-dessous appelée la «Loi»), et en vertu du *Règlement sur l'octroi de permis pour le commerce des produits* (ci-dessous appelé le «Règlement») édicté en vertu de ladite loi (C.P. 1967-2265).

The petitioner, on receipt of the above-mentioned corn, claimed that it was not in good condition, advised the shipper by telegram and requested an inspection of same by officers of the Department of Agriculture. The petitioner also claimed damages in excess of the price of the goods. An inspection was immediately carried out by an inspector of the Department of Agriculture and, subsequently, the shipper, by letter dated the 11th of January 1974, filed the formal complaint with the Department of Agriculture pursuant to section 20 of the Regulations, claiming non-payment to it of the aforesaid sum of \$3,992.10. On the 21st of January 1974, the respondent Board formally advised the petitioner by letter that, in accordance with section 26 of the Regulations, it must either pay the claim or file a notice contesting the claim within thirty days. It also advised the petitioner that it would be required in any notice contesting the claim to set out in writing the reasons why it was resisting the claim and forward to the respondent Board two copies of every letter or document in its possession relating to the subject-matter of the claim.

The petitioner's application for a writ of prohibition is founded on the argument that the Regulations issued pursuant to the Act, in so far as they purport to set up the respondent Board and to provide for its composition, for the granting to it of judicial or quasi-judicial powers and, more particularly, for the making by it of findings as to issues of liability arising between individual parties and for the enforcement of such findings, are *ultra vires* in that the Act does not provide authority for any such Regulations to be made.

The general purpose of the Act is obviously to establish standards for agricultural products and to regulate international and interprovincial trade in these products. The Act makes specific provisions for Regulations governing agricultural products to be issued by the Governor General in Council for the following specific purposes:

a) the terms and conditions of grading, marking and inspecting of products, and fees and regulations pertaining thereto (refer Act section 3);

A la réception du maïs, la requérante prétendit qu'il était avarié, en informa l'expéditeur par télégramme et demanda que des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture procèdent à une inspection. La requérante réclama également des dommages-intérêts dépassant le prix des marchandises. Un inspecteur du ministère de l'Agriculture effectua immédiatement une inspection. Ultérieurement, l'expéditeur, par lettre datée du 11 janvier 1974, adressa une plainte en bonne et due forme au ministère de l'Agriculture en conformité de l'article 20 du Règlement, invoquant le non-paiement de la somme susdite, soit \$3,992.10. Le 21 janvier 1974, la Commission intimée informa officiellement la requérante par écrit, qu'aux termes de l'article 26 du Règlement, elle devait soit payer le montant de la réclamation, soit déposer dans les trente jours un avis contestant la réclamation. Elle avisa également la requérante qu'elle était tenue d'énumérer par écrit les motifs pour lesquels elle s'opposait à la réclamation dans tout avis contestant et de transmettre à la Commission intimée deux copies de chaque lettre ou document en sa possession s'y rapportant.

La demande de bref de prohibition de la requérante se fonde sur l'argument suivant: dans la mesure où le Règlement adopté en conformité de la Loi a pour effet de constituer la Commission intimée et de prévoir sa composition, de lui conférer des pouvoirs judiciaires ou quasi-judiciaires et, plus particulièrement, de lui permettre de rendre des décisions sur des questions de responsabilité entre les particuliers et de les faire appliquer, il est *ultra vires*, la Loi ne conférant pas le pouvoir d'édicter un tel Règlement.

La Loi vise manifestement à établir des normes pour les produits agricoles et à réglementer le commerce international et interprovincial desdits produits. Elle prévoit expressément que le gouverneur général en conseil peut édicter des Règlements régissant les produits agricoles aux fins particulières suivantes:

a) les conditions de classement, marquage et inspection des produits et les droits exigibles et les règlements y afférents (voir l'article 3 de la Loi);

b) the prohibition of importation into or of exportation out of Canada, or the conveying or sending of such products from one province to another, and regulating the carriage of such goods (refer Act section 5);

c) the licensing of agricultural products dealers in any province or the importation into or exportation out of that province from any point outside of the province, and the cancellation and suspension of such licences and the prescribing of fees payable for same (refer Act section 6);

d) the seizing, detention and disposal of any agricultural products (refer Act section 10(4)).

The only other authority contained in the Act providing for the issuing of Regulations is contained in section 8 of the Act, which grants a general power to make regulations to carry out the purposes and provisions of the Act. Section 8 reads as follows:

8. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and for prescribing anything that by this Act is required to be prescribed. 1955, c. 27, s. 8.

Section 31 of the Regulations provides that there shall be a board of arbitration consisting of three members—two of which are to be appointed by outside bodies, namely, the Canadian Horticultural Council and the Canadian Wholesalers Association, and one member, namely the Chairman, to be appointed by an employee of the Department, that is, by the Director of the Fruit and Vegetables Division of the Products and Marketing Branch of the Department of Agriculture, referred to in this Act as “the Director”.

Nowhere in the Act is there, in my view, any specific provision for the setting up of any such board and, *a fortiori*, is there any such provision for delegating to any outside body or to an employee of the Department the right to determine the composition thereof. The only specific provision for administrative personnel with any specific functions is contained in section 7(1) of the Act which gives the right to appoint inspectors, graders and “other persons necessary for the administration and enforcement of this Act,

b) l'interdiction d'importer au Canada ou d'en exporter, ou d'envoyer ou de transporter de tels produits d'une province à une autre, et la réglementation du transport de telles marchandises (voir l'article 5 de la Loi);

c) l'octroi de permis aux marchands de produits agricoles dans n'importe quelle province ou l'importation dans cette province ou l'exportation de celle-ci d'un endroit hors de la province ainsi que la révocation et la suspension de tels permis et la fixation des droits pour leur délivrance (voir l'article 6 de la Loi);

d) la saisie, la rétention et l'écoulement de tous produits agricoles (voir l'article 10(4) de la Loi).

Le seul autre article de la Loi prévoyant l'établissement de Règlements est l'article 8 qui accorde un pouvoir général de réglementation pour la réalisation des fins de la Loi et la mise en œuvre de ses dispositions. Voici le texte de l'article 8:

8. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la réalisation des fins et l'exécution de la présente loi, ainsi que pour prescrire tout ce qui doit être prescrit selon la présente loi. 1955, c. 27, art. 8.

L'article 31 du Règlement institue une Commission d'arbitrage se composant de trois membres; deux d'entre eux doivent être nommés par des organismes extérieurs, à savoir le Conseil des horticulteurs canadiens et l'Association canadienne des grossistes de fruits et le troisième, à savoir le président, doit être nommé par un employé du Ministère, c'est-à-dire par le directeur de la Division des fruits et des légumes, Direction de la production et des marchés au ministère de l'Agriculture, appelé «Directeur» dans cette loi.

Selon moi, nulle part dans la Loi, on ne trouve de disposition particulière pour la constitution d'une telle commission et, *a fortiori*, il n'en existe aucune visant à déléguer à un organisme quelconque ou à un employé du Ministère le droit d'en déterminer la composition. La seule disposition relative au personnel administratif ayant des fonctions particulières figure à l'article 7(1) de la Loi qui autorise la nomination d'inspecteurs, de préposés au classement et «autres personnes nécessaires à l'application et

... [who are to] be appointed or employed under the *Public Service Employment Act*".

It may well be that a board consisting of three persons might be considered as being among those "persons necessary for the administration and enforcement of the Act". But, in order for such persons to be invested with any such powers, specific authority must be provided to allow the Governor General in Council by regulation to delegate the appointment of any such persons to outside bodies or even to an employee of the Department, namely, the Director. The application of the principle *delegatus non potest delegare* to such cases is too well known to warrant the citing of any authority in support thereof. For the same reason, it is equally obvious that section 8 of the Act, above quoted, is not of any use to the respondent since it contains no such specific power. That section grants the additional right to make regulations to carry out the purposes and provisions of the Act, but such purposes and provisions must be clearly expressed in or contained within or flow by necessary implication from other sections of the Act. It would permit the making of *ejusdem generis* Regulations as those authorized in the other sections of the Act providing for the issuing of Regulations. It would also permit a Regulation required to carry out effectively a clearly expressed provision of the Act not falling within one of the other sections authorizing the making of Regulations; it certainly does not provide the right to make Regulations covering a matter which is not even remotely referred to in the Act. (See *Procureur Général de Québec v. Dame Lazarovitch*<sup>1</sup>; *Campbell's Trustees v. Police Commissioners of Leith*<sup>2</sup>.) The power to establish a board of arbitration and to establish it from among people to be designated by outside bodies cannot be fairly regarded as incidental to or consequential upon those things which Parliament has authorized in this Act. (See *The Attorney-General & Ephraim Hutchings (Relator) v. The Directors, etc., of the Great Eastern Rail-*

à l'exécution de la présente loi, qui «sont nommés ou employés, sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*».

On pourrait fort bien, semble-t-il, considérer une commission se composant de trois personnes comme faisant partie de ces «personnes nécessaires à l'application et à l'exécution de la Loi». Toutefois, pour conférer à ces personnes de telles attributions, il faut une disposition spéciale permettant au gouverneur général en conseil de déléguer, par voie de règlement, leur nomination à d'autres organismes ou même à un employé du Ministère, à savoir le directeur. L'application du principe *delegatus non potest delegare* à des affaires de ce genre est trop bien connue pour qu'il soit nécessaire de citer des précédents à cet égard. Pour la même raison, il est également évident que l'article 8 de la Loi (susmentionné) n'est d'aucun secours à l'intimée puisqu'il ne renferme aucun pouvoir spécifique. Cet article accorde le droit supplémentaire d'édicter des règlements pour la réalisation des fins de la Loi et la mise en œuvre de ses dispositions, mais ces questions doivent être clairement exprimées ou renfermées dans les autres articles de la Loi ou nécessairement en découler. Cela permet d'édicter des Règlements *ejusdem generis* par rapport à ceux qui sont autorisés dans les autres articles de la Loi prévoyant l'adoption de Règlements. Cela permet également d'édicter un Règlement nécessaire pour mettre effectivement en application une disposition clairement exprimée de la Loi ne relevant d'aucun de ses autres articles de réglementation; cela ne confère pas pour autant le droit d'édicter des Règlements touchant à une question qui n'est même pas abordée dans la Loi. (Voir les arrêts *Procureur général de Québec c. Dame Lazarovitch*<sup>1</sup>; *Campbell's Trustees c. Police Commissioners of Leith*<sup>2</sup>.) On ne peut à bon droit considérer le pouvoir de constituer une Commission d'arbitrage et de la composer de personnes qui doivent être désignées par d'autres organismes comme un pouvoir accessoire aux actes que le Parlement a autori-

<sup>1</sup> (1940) 69 Que. K.B. 214 at 227.

<sup>2</sup> (1870) L.R. 2 Sc. & Div. 1.

<sup>1</sup> (1940) 69 B.R. 214 à la p. 227.

<sup>2</sup> (1870) L.R. 2 Sc. & Div. 1.

way Company<sup>3</sup> and *Minister of Health v. The King (on the Prosecution of Yoffe)*<sup>4</sup>.) Delegated authority must be exercised strictly and within the strict limits of the statute. (See *The King v. National Fish Company, Ltd.*<sup>5</sup>; *Gruen Watch Co. of Canada Ltd. v. Attorney-General of Canada*<sup>6</sup>; and *Pulp & Paper Workers of Canada v. Attorney-General for British Columbia*<sup>7</sup>.)

Since there is no statutory authority for the constitution of the respondent Board, prohibition should issue against it on this ground alone. As section 18 of the *Federal Court Act* gives this Court the power to issue a writ of prohibition against "any federal board, commission or other tribunal", I find no difficulty in coming to the conclusion that, by necessary implication, this Court has a power to grant such relief against a body which, although not legally constituted, purports to be and to act and exercise powers as a federal board or tribunal pursuant to federal regulations and a federal act. I do not find difficulty either in concluding that prohibition is a proper remedy in such a case.

I would, however, be remiss in my duty if I failed to deal with the extensive arguments presented by counsel pertaining to the powers which the respondent Board purports to exercise under the Regulations and pertaining to the various procedures provided for in the Regulations for the functioning of that Board.

The Regulations provide that a person may file a complaint with the Director to the effect that a licensee has failed to account in respect of any transaction (refer Regulations section

<sup>3</sup> [1879-80] 5 A.C. 473 at 476.

<sup>4</sup> [1931] A.C. 494.

<sup>5</sup> [1931] Ex.C.R. 75 at 82.

<sup>6</sup> [1950] 4 D.L.R. 156 at 165, 166, 176 and 177.

<sup>7</sup> (1968) 67 D.L.R. (2d) 378 at 383 and 384.

sés dans la présente loi ou comme en découlant. (Voir les arrêts *Le procureur général & Ephraim Hutchings (Relator) c. The Directors, etc. of the Great Eastern Railway Company*<sup>3</sup> et *The Minister of Health c. The King (on the Prosecution of Yoffe)*<sup>4</sup>.) La délégation de pouvoirs doit s'exercer rigoureusement et s'appliquer dans les strictes limites de la Loi. (Voir les arrêts *Le Roi c. National Fish Company Ltd.*<sup>5</sup>; *Gruen Watch Co. of Canada Ltd. c. Le procureur général du Canada*<sup>6</sup> et *Pulp & Paper Workers of Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>7</sup>.)

Puisque la législation n'autorise pas la constitution de la Commission intimée, il y a lieu d'émettre à l'encontre de cette dernière un bref de prohibition fondé sur ce seul motif. Comme l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* donne à cette cour le pouvoir d'émettre un bref de prohibition contre «tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral», je n'ai aucune peine à conclure que, par déduction nécessaire, la présente cour a le pouvoir d'accorder un tel redressement contre un organisme qui, bien qu'il ne soit pas légalement constitué, se comporte, agit et exerce ses pouvoirs comme un office ou un tribunal fédéral aux termes de règlements fédéraux et d'une loi fédérale. Je n'ai également aucune difficulté à conclure que le bref de prohibition constitue un redressement approprié en l'espèce.

Cependant, je manquerais à mon devoir si je négligeais d'examiner les longues plaidoiries des avocats au sujet des pouvoirs que la Commission prétend exercer aux termes du Règlement, et au sujet des différentes procédures prévues au Règlement pour le fonctionnement de cette commission.

Le Règlement dispose qu'une personne peut adresser au directeur une plainte portant qu'un détenteur de permis n'a pas rendu compte de ses transactions (voir l'article 20(1)c) du Règle-

<sup>3</sup> [1879-80] 5 A.C. 473 à la p. 476.

<sup>4</sup> [1931] A.C. 494.

<sup>5</sup> [1931] R.C.É. 75 à la p. 82.

<sup>6</sup> [1950] 4 D.L.R. 156, aux pp. 165, 166, 176 et 177.

<sup>7</sup> (1968) 67 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 378 aux pp. 383 et 384.

20(1)(c) and provide also that a person shall be deemed to have failed to account where he fails to pay money due in respect of an agreement for the sale of produce (refer Regulations section 20(2)(c)). They also provide that, where the Director feels that there is sufficient evidence for the Board to hear a claim, he is obliged to submit it to the Board (refer Regulations section 30: ". . . the Director shall submit the claim and any counterclaim to the Board.") The Board is then obliged to examine the evidence submitted by the Director and to render a decision thereon. Before coming to any decision the Board is also entitled to request that any witness attend (refer Regulations section 32).

The Regulations (section 34) then provide that the respondent shall, within thirty days of the decision, either satisfy the award or forward to the Director a cheque in satisfaction thereof or file a notice of appeal in accordance with section 35 of the Regulations, which incidentally requires the appellant to pay the sum of \$75.00 as security for costs and also to deposit a certified cheque in the full amount of the "award or damages payable to the claimant". There is also a mandatory provision to the effect that, where a licensee fails to pay an award or otherwise to comply with section 34 of the Regulations, the Minister must cancel the licence (refer Regulations section 42(2)). There is provision for appeals to be heard before another board called the Board of Review consisting of five members. The Regulations also make provision for security in the form of a bond in double the amount claimed where the claimant is a non-resident. Throughout the various Regulations there is a constant reference to damage or loss sustained by a claimant over which the Board would have jurisdiction.

All of the above sections of the Regulations set up a trial tribunal and an appeal tribunal, and a procedure to try the merits of any complaint lodged by "any person" who may choose to lodge a complaint against a licensee to the effect that the latter might, among other things, have

ment); il prévoit également qu'une personne sera réputée ne pas avoir rendu compte lorsqu'elle n'aura pas payé toute somme due conformément à une entente relative à la vente des produits (voir l'article 20(2)c) du Règlement). Il dispose également que, lorsque, de l'avis du directeur, il y a preuve suffisante pour permettre à la Commission d'entendre une réclamation, ce dernier doit la lui soumettre (voir l'article 30 du Règlement: «. . . le directeur doit soumettre la réclamation et toute contre-réclamation à la Commission.»). La Commission est alors tenue d'examiner la preuve que lui soumet le directeur et de rendre une décision. Avant de parvenir à une décision quelconque, la Commission est également fondée à demander la comparution de tout témoin (voir l'article 32 du Règlement).

Le Règlement (article 34) dispose ensuite que l'intimé doit, dans les trente jours de la décision, l'exécuter ou expédier au directeur un chèque réglant le montant dû ou déposer un avis d'appel conformément à l'article 35 du Règlement; cet article oblige d'ailleurs l'appelant à payer la somme de \$75 à titre de garantie pour les dépens et à déposer également un chèque visé au montant «des dommages-intérêts payables au réclamant». Il existe aussi une disposition obligatoire portant que, lorsqu'un détenteur de permis ne paye pas le montant ou ne se conforme pas autrement aux exigences de l'article 34 du Règlement, le Ministre doit annuler son permis (voir l'article 42(2) du Règlement). Par ailleurs, une disposition permet d'interjeter appel à une autre commission appelée la Commission de révision, composée de cinq membres. Le Règlement prévoit également le dépôt d'une garantie en la forme d'une caution représentant le double du montant demandé lorsque le réclamant est un non-résident. A travers les différents articles du Règlement, on fait constamment référence aux dommages ou à la perte subis par le réclamant pour lesquels la Commission se trouve compétente.

Tous les articles précédemment cités instituent un tribunal de première instance et un tribunal d'appel ainsi qu'une procédure pour juger au fond toute plainte déposée par «toute personne» qui peut choisir d'en déposer une contre un détenteur de permis du fait que ce

“failed to account in respect of any transaction” or “without reasonable cause rejected or failed to deliver any produce, bought, sold or consigned in accordance with the terms of a contract” (refer Regulations section 20(1)(c) and (d)) to grant awards of damages arising out of such claims and to enforce the awards by means of an automatic forfeiture of licence in the event of non-compliance with an award.

There is no statutory authority whatsoever for the setting up of any such system of trial and appeal tribunals or for determining the issues which the above Regulations purport to have determined. The provisions of section 8 of the Act, which I have quoted above, do not come anywhere near to providing any such authority even by remote implication. Counsel for the respondent Board argued that, in effect, the Board would be merely deciding whether a licence was to be cancelled pursuant to the Regulations in this respect which were issued under the authority granted by section 6(1) of the Act which reads as follows:

6. (1) The Governor in Council may make regulations for the licensing of dealers to deal in any agricultural product shipped from or to a place outside the province in which such dealer carries on business, and for the issue, cancellation and suspension of licences including the prescribing of fees for the issue thereof.

The exercise of a power to revoke a licence in order to enforce a finding as to a claim between individuals which the Board has no statutory power to make is an abusive and illegal use of such power and is subject to being restrained when its use is threatened, regardless of the fact that section 6(1) does provide authority for the making of regulations dealing with the cancellation or suspension of licences.

What was attempted by the Department, in effect, was to create a tribunal or court by means of order in council. Under section 101 of the *British North America Act*, the power to create courts rests strictly with Parliament. It would be a sorry day indeed if tribunals with jurisdiction to determine the issues between citizens could be set up by mere order in council.

dernier, entre autres choses, «n'a pas rendu compte de ses transactions» ou «sans motif raisonnable, a rejeté ou n'a pas livré les produits achetés, vendus ou consignés conformément aux conditions du contrat» (voir l'article 20(1)(c) et d) du Règlement), pour accorder également des dommages-intérêts résultant desdites réclamations, et pour en assurer enfin l'exécution par voie de confiscation automatique du permis si le détenteur ne se conforme pas à la décision.

Rien dans la Loi ne permet la constitution d'un tel système de tribunaux de première instance et d'appel ni la détermination des questions que le Règlement en cause entend avoir tranchées. Les dispositions de l'article 8 de la Loi que j'ai citées précédemment, ne parviennent en aucune façon à accorder un tel pouvoir, même en extrapolant. L'avocat de la Commission intimée prétend qu'en fait, la Commission décide simplement si l'on doit annuler le permis conformément au Règlement pertinent qui a été édicté en vertu des pouvoirs conférés par l'article 6(1) de la Loi dont voici le texte:

6. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements en vue d'autoriser des marchands, par permis, à faire le commerce d'un produit agricole expédié d'un endroit hors de la province dans laquelle ce marchand exerce des affaires, ou à destination d'un tel endroit, et prévoyant la délivrance, la révocation et la suspension de permis, y compris la fixation de droits pour leur délivrance.

L'exercice du pouvoir de révocation d'un permis en vue de faire appliquer une décision tranchant un litige entre particuliers, ce que la Commission n'est pas autorisée à faire, constitue une utilisation abusive et illégale dudit pouvoir. On peut le limiter lorsque son usage est menacé, même si l'article 6(1) accorde effectivement le pouvoir d'édicter des règlements ayant trait à l'annulation ou à la suspension des permis.

En fait, le Ministère a essayé de créer un tribunal ou une cour au moyen d'une ordonnance. Aux termes de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* le pouvoir de créer des tribunaux appartient exclusivement au Parlement. Il serait très regrettable, en effet, que les tribunaux ayant compétence pour trancher des litiges entre citoyens puissent être institués par une simple ordonnance.



Even if all of the provisions contained in the Regulations were actually embodied in the Act, it might possibly still be argued successfully, having regard to the fact that such extensive powers in a board of arbitration would not really be required to properly administer the provisions of the Act, that the purported granting of such powers might constitute an infringement of the property and civil rights provisions contained in section 92 of the *British North America Act* (see *In re the Board of Commerce Act, 1919*, and the *Combines and Fair Prices Act, 1919*<sup>8</sup>). But I am, of course, refraining from considering this point as it is not required in order to decide the issue before me.

The penalty which is automatically imposed if a licensee does not pay a debt which the Board of Arbitration finds to be due by him to another, is much more harsh on the defendant than the possible effects of a writ of execution issued out of a civil court. Debtor's prison has disappeared several years ago, but an automatic and obligatory cancellation of a person's licence for debt and, therefore, the removal of that person's livelihood is a most drastic and a most severe penalty to be suffered for non-payment of a debt; it is not too far removed from debtor's prison.

For these reasons, as well as on the original grounds that there was no statutory authority whatsoever to constitute the Board of Arbitration, the motion is granted and prohibition shall issue.

Même si la Loi réunissait effectivement toutes les dispositions contenues dans le Règlement, on pourrait certainement avoir gain de cause en soutenant que, compte tenu du fait que la Commission d'arbitrage n'a pas besoin de disposer de pouvoirs si étendus pour appliquer correctement les dispositions de la Loi, l'octroi de tels pouvoirs peut constituer une atteinte aux dispositions relatives à la propriété et au droit civil contenues à l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (voir le Renvoi relatif à la *Loi de la Commission de commerce, 1919*, et à la *Loi des coalitions et des prix raisonnables, 1919*<sup>8</sup>). Je m'abstiens, bien sûr, d'examiner cette question puisque ce n'est pas utile pour trancher le litige qui m'est soumis.

La sanction automatiquement imposée si un détenteur de permis ne paye pas ce qu'il doit, d'après la Commission d'arbitrage, à une autre personne, est beaucoup plus sévère pour le défendeur que les effets éventuels d'un bref d'exécution délivré par un tribunal civil. Depuis longtemps, on n'emprisonne plus le débiteur, mais une annulation automatique et obligatoire du permis d'une personne en raison de sa dette et, par conséquent, la suppression de ses moyens d'existence constitue une sanction extrêmement rigoureuse et sévère pour le non-paiement d'une dette; on n'est pas très loin de l'emprisonnement du débiteur.

Pour ces raisons ainsi que pour les premiers motifs portant que la Loi n'autorisait en aucune façon la constitution de la Commission d'arbitrage, la requête est accueillie et le bref de prohibition sera délivré.

<sup>8</sup> [1922] 1 A.C. 191 at 197 and 198.

<sup>8</sup> [1922] 1 A.C. 191 aux pp. 197 et 198.