

A-785-85

A-785-85

**Attorney General of Canada (Appellant)**

v.

**Canadian Tobacco Manufacturers' Council, Benson & Hedges (Canada) Inc., Imperial Tobacco Limited, RJR-Macdonald Inc. and Rothmans of Pall Mall Canada Limited (Respondents)**

**INDEXED AS: CANADIAN TOBACCO MANUFACTURERS' COUNCIL v. NATIONAL FARM PRODUCTS MARKETING COUNCIL (F.C.A.)**

**Court of Appeal, Mahoney, Stone and MacGuigan JJ.—Ottawa, February 11, 12 and March 6, 1986.**

*Agriculture — Inquiry under Farm Products Marketing Agencies Act — Tobacco — Ontario Board, representing producers, proposing creation of national marketing agency — National Farm Products Marketing Council conducting inquiry — Whether having duty to act fairly — Council's report to Minister not prerequisite but may lead to proclamation — Agency would have power to fix prices — Adverse effect on manufacturers — Argument that Council merely fact finder which decides nothing — Procedural fairness required in view of role of Council's inquiry in decision-making process — Trial Judge properly ordering re-opening of hearing for consideration of cost of production study received by Council after hearing but before its report to Minister — Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 2(d),(e),(f),(g), 6, 7(1)(a)(i), 8(1)(a),(3),(5), 10, 17(1), 18(1)(a),(b),(c),(e),(3) (as am. by S.C. 1984, c. 42, s. 1), 23(1)(a),(b).*

*Judicial review — Prerogative writs — Inquiry conducted by National Farm Products Marketing Council — Council administrative body charged only with duty to enquire and advise — Given probable adverse effects on some parties of ultimate decision based on recommendation, Council must afford procedural fairness to parties in course of inquiry — Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 2(d),(e),(f),(g), 6, 7(1)(a)(i), 8(1)(a),(3),(5), 10, 17(1), 18(1)(a),(b),(c),(e),(3) (as am. by S.C. 1984, c. 42, s. 1), 23(1)(a),(b) — Inquiries Act, R.S.C. 1970, c. 1-13, Part I.*

At the request of the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, the National Farm Products Marketing Council undertook an inquiry into the merits of establishing a national tobacco marketing agency and held public hearings to that end.

**Procureur général du Canada (appellant)**

c.

**Conseil canadien des fabricants des produits du tabac, Benson & Hedges (Canada) Inc., Imperial Tobacco Limited, RJR-Macdonald Inc. et Rothmans of Pall Mall Canada Limited (intimés)**

**RÉPERTORIÉ: CONSEIL CANADIEN DES FABRICANTS DES PRODUITS DU TABAC c. CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME (C.A.F.)**

**Cour d'appel, juges Mahoney, Stone et MacGuigan—Ottawa, 11, 12 février et 6 mars 1986.**

*Agriculture — Enquête tenue en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme — Tabac — Une commission ontarienne, qui représente les producteurs, a proposé la création d'un office national de commercialisation — Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme a fait une enquête — Le Conseil avait-il l'obligation de respecter les règles de l'équité? — Le rapport présenté au Ministre par le Conseil n'est pas une condition préalable à la création d'un office mais peut conduire à une proclamation — L'office aurait le pouvoir de fixer les prix — Conséquences défavorables sur les intérêts des fabricants — Allégation selon laquelle le Conseil ne prend aucune décision et n'a pour rôle que de recueillir des faits — Le Conseil est obligé de respecter les règles de l'équité dans la procédure à cause du rôle que son enquête joue dans le processus décisionnel — Le juge de première instance a eu raison d'ordonner la reprise de l'audience pour examiner l'étude sur les coûts de production qui avait été remise au Conseil après la tenue de l'audience mais avant la présentation de son rapport au Ministre — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, chap. 65, art. 2d,e,f,g, 6, 7(1)a(i), 8(1)a,(3),(5), 10, 17(1), 18(1)a,b,c,e,(3) (mod. par S.C. 1984, chap. 42, art. 1), 23(1)a,b).*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Enquête menée par le Conseil national de commercialisation des produits de ferme — Le Conseil est un organisme administratif chargé uniquement de tenir des enquêtes et de formuler des recommandations — Vu que sa décision finale fondée sur les recommandations peut avoir des conséquences défavorables pour certaines des parties, le Conseil doit respecter les règles de l'équité dans la procédure à l'égard des parties au cours de l'enquête — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, chap. 65, art. 2d,e,f,g, 6, 7(1)a(i), 8(1)a,(3),(5), 10, 17(1), 18(1)a,b,c,e,(3) (mod. par S.C. 1984, chap. 42, art. 1), 23(1)a,b) — Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chap. 1-13, Partie I.*

À la demande de la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme a ouvert une enquête sur l'opportunité de créer un office national de commercialisation du tabac et a tenu des audiences publiques à cette fin.

The Council refused to order the Ontario Board to produce a crucial cost of production study on the ground that its stated policy of non-compellability prevented it from doing so. The study was, however, delivered to the Council after the hearing had ended, but before its report was presented to the Minister.

Alleging that they had thus been denied procedural fairness, the respondents applied to the Trial Division for a series of prerogative writs to require the reopening of a public hearing and the introduction into evidence of the cost of production study.

This is an appeal against the Trial Division order allowing that application.

*Held*, the appeal should be dismissed, but the order varied to provide for service of the notice of the reopening of the hearing on all persons who were permitted to intervene at the initial hearings.

The Council did have a duty to act fairly. It is clear that the establishment of a marketing plan and an agency having the power to fix prices would have an adverse effect on the manufacturers. Therefore, even if the Council is an administrative body charged only with the duty to enquire and advise, given this adverse effect and given the role that the Council's inquiry has in the decision-making process—its expertise is such that its recommendations carry a great deal of weight—the Council is required to afford procedural fairness to those whose rights and interests would be affected by a decision based on its recommendation (see *Saulnier* and *Abel*).

An examination of the Council's duties and powers, and of the decision making process makes it apparent that Parliament has plainly recognized that, when an agency is established and a marketing plan adopted, a decision affecting rights and interests is taken and that it should not be taken without first affording all affected the opportunity of a fair hearing. It has expressly provided that opportunity as part of the Council's inquiry and the Council is obliged to conduct the hearing accordingly.

The relief granted by the Trial Judge was therefore warranted and appropriate.

*Per MacGuigan J.*: The new approach to judicial review of administrative action (as stated in *Martineau*) involves a recognition of a spectrum of judicial review of government decision-making with greater procedural safeguards at the judicial end of the spectrum diminishing to no safeguards/no review at the other end, where purely legislative functions are in play. In the present case, the functions are not in the purely legislative area, and so must be reviewable.

While it is true that the Council's report to the Minister affects no rights directly, that the Minister is not bound to act on the report and that such a report is not a prerequisite to a ministerial proposal to the Governor in Council nor to a proclamation by the Governor in Council, Parliament clearly

Le Conseil a refusé d'enjoindre à la Commission ontarienne de produire une étude capitale sur les coûts de production, pour le motif qu'il en était empêché par sa politique établie de non-contraignabilité. L'étude a cependant été remise au Conseil après l'audience, mais avant qu'il présente son rapport au

*a* Ministre.

Alléguant qu'on n'avait pas respecté à leur égard les règles de l'équité dans la procédure, les intimés se sont adressés à la Division de première instance pour obtenir une série de brefs de prérogative en vue de la reprise des audiences publiques et de la présentation en preuve de l'étude sur les coûts de production.

*b*

Il s'agit d'un appel formé à l'encontre de l'ordonnance de la Division de première instance qui avait accueilli la demande.

*c*

*Arrêt*: l'appel devrait être rejeté, mais l'ordonnance devrait être modifiée afin de prévoir la signification de l'avis de reprise de l'audience à toutes les personnes qui ont été autorisées à intervenir aux premières audiences.

*d*

Le Conseil avait effectivement le devoir de respecter les règles de l'équité. Il est évident que l'adoption d'un plan de commercialisation et la création d'un office ayant le pouvoir de fixer les prix entraîneraient des conséquences défavorables pour les fabricants. Par conséquent, même si le Conseil est un organisme administratif chargé uniquement de tenir des enquêtes et de formuler des recommandations, vu ces conséquences défavorables et le rôle que l'enquête du Conseil joue dans le processus décisionnel—sa compétence est telle que ses recommandations ont beaucoup de poids—le Conseil est tenu de respecter l'équité dans la procédure à l'égard de ceux dont les droits et les intérêts pourraient être touchés par une décision fondée sur sa recommandation (voir les arrêts *Saulnier* et *Abel*).

*e*

Il appert d'un examen des obligations et des pouvoirs du Conseil ainsi que du processus décisionnel, que le Parlement a clairement admis que, lorsqu'un office est mis sur pied et qu'un plan de commercialisation est adopté, il s'agit-là d'une décision touchant les droits et les intérêts des particuliers qui ne devrait pas être prise sans qu'au préalable toutes les personnes visées aient eu l'occasion d'obtenir une audition équitable. Le Parlement a expressément prévu que cette occasion s'insère dans le cadre de l'enquête du Conseil et ce dernier se doit de mener l'audience en conséquence.

*f*

*g*

Le redressement accordé par le juge de première instance était justifié et approprié.

Le juge MacGuigan: La nouvelle façon d'aborder le contrôle judiciaire des décisions administratives (ainsi qu'il a été statué dans l'arrêt *Martineau*) suppose la reconnaissance d'un spectre de surveillance des décisions gouvernementales qui comporte des garanties procédurales plus grandes à son extrémité judiciaire. À mesure que l'on s'approche de l'autre extrémité du spectre, où entrent en jeu des fonctions de nature purement législative, il y a diminution puis absence complète de garanties et de surveillance. En l'espèce, il ne s'agit pas de fonctions de nature purement législative, et elles doivent donc pouvoir faire l'objet de surveillance judiciaire.

*h*

*i*

Bien qu'il soit vrai que le rapport présenté au Ministre par le Conseil ne porte pas directement atteinte à des droits, que le Ministre n'est pas tenu d'y donner suite et que ce rapport n'est une condition préalable ni à la formulation d'une proposition ministérielle au gouverneur en conseil ni à une proclamation

*j*

intended an integral process stretching from public hearings to executive proclamation, and in particular intended that, when a report has been made, its consideration should become a precondition of ministerial and executive action. And the present case meets the case law test of adverse effect for judicial review to come into play: the Council's report, if favorable to the tobacco growers, may well and indeed probably will adversely affect the interests of the manufacturers of tobacco products.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572; *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.); *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520 (C.A.), affirming (1979), 97 D.L.R. (3d) 304 (Div. Ct.).

##### REFERRED TO:

*Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.); *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602.

##### COUNSEL:

*Brian J. Saunders* and *David Byer* for appellant.  
*François Lemieux*, *James H. Smellie* and *David K. Wilson* for Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board and Prince Edward Island Tobacco Commodity Marketing Board.  
*Michael A. Kelen* for Canadian Tobacco Manufacturers' Council.  
*John B. Claxton, Q.C.* and *Bernard Amyot* for Benson & Hedges (Canada).  
*Simon V. Potter* for Imperial Tobacco Limited.  
*Georges-R. Thibaudeau* for RJR-Macdonald Inc.  
*Frank K. Roberts, Q.C.* for Rothmans of Pall Mall Canada Limited.

##### SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board and Prince Edward Island Tobacco Commodity Marketing Board.

par ce dernier, le Parlement a clairement voulu mettre en place un processus complet allant des audiences publiques à la proclamation par l'exécutif et, plus particulièrement dans les cas où un rapport a été préparé, prévoir que l'examen de ce rapport devienne une condition préalable à toute action de l'exécutif et du Ministre. Et le présent cas répond au critère jurisprudentiel des conséquences défavorables pour donner ouverture au contrôle judiciaire: le rapport du Conseil, s'il est favorable aux intérêts des producteurs de tabac, peut fort bien et, en fait, va probablement porter atteinte aux intérêts des fabricants des produits du tabac.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572; *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.); *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520 (C.A.), confirmant (1979), 97 D.L.R. (3d) 304 (C. div.).

##### DÉCISIONS CITÉES:

*Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.); *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602.

##### AVOCATS:

*Brian J. Saunders* et *David Byer* pour l'appellant.  
*François Lemieux*, *James H. Smellie* et *David K. Wilson* pour la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune et le Tobacco Commodity Marketing Board de l'Île-du-Prince-Édouard.  
*Michael A. Kelen* pour le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac.  
*John B. Claxton, c.r.* et *Bernard Amyot* pour Benson & Hedges (Canada).  
*Simon V. Potter* pour Imperial Tobacco Limited.  
*Georges-R. Thibaudeau* pour RJR-Macdonald Inc.  
*Frank K. Roberts, c.r.*, pour Rothmans of Pall Mall Canada Limited.

##### PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appellant.  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune et le Tobacco Commodity Marketing Board de l'Île-du-Prince-Édouard.

*Michael A. Kelen*, Ottawa, for Canadian Tobacco Manufacturers' Council.

*Lafleur, Brown, de Grandpré*, Montreal, for Benson & Hedges (Canada).

*Ogilvy, Renault*, Montreal, for Imperial Tobacco Limited. <sup>a</sup>

*Doheny, Mackenzie*, Montreal, for RJR-Macdonald Inc.

*Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer*, Toronto, for Rothmans of Pall Mall Canada Limited. <sup>b</sup>

*Michael A. Kelen*, Ottawa, pour le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac.

*Lafleur, Brown, de Grandpré*, Montréal, pour Benson & Hedges (Canada).

*Ogilvy, Renault*, Montréal, pour Imperial Tobacco Limited.

*Doheny, Mackenzie*, Montréal, pour RJR-Macdonald Inc.

*Smith, Lyons, Torrance, Stevenson & Mayer*, Toronto, pour Rothmans of Pall Mall Canada Limited.

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

MAHONEY J.: This is an appeal by the Attorney General of Canada, by leave, and by the cross-appellants, the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board and the Prince Edward Island Tobacco Commodity Marketing Board, against an order of the Trial Division [[1986] 1 F.C. 401] granting relief in the nature of *certiorari*, prohibition and *mandamus* in respect of actions taken, proposed to be taken and omitted to be taken by the National Farm Products Marketing Council, hereinafter "the Council", in the course of or consequent upon an inquiry pursuant to subparagraph 7(1)(a)(i) of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65, as amended. The appellants, other than the Attorney General, represent tobacco growers. The respondents are manufacturers of tobacco products and their trade association. They buy substantially all tobacco produced in Canada. The primary issue is whether the Council had a duty to act fairly; if it did, a number of other issues must be dealt with. <sup>d</sup>

The Council, constituted under the Act, consists of at least 3 and at most 9 members appointed by the Governor in Council, at least half of whom are required to be primary producers and one-third of whom are, if possible, to be from each of the four western provinces, the two central provinces and the four Atlantic provinces. Its duties, set out in section 6 of the Act, include: <sup>j</sup>

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

LE JUGE MAHONEY: Il s'agit en l'espèce d'un appel interjeté par le procureur général du Canada, sur permission, et par les contre-appellants, la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune et le Tobacco Commodity Marketing Board de l'Île-du-Prince-Édouard, à l'encontre d'une ordonnance de la Division de première instance [[1986] 1 C.F. 401] ayant accordé des redressements sous forme de *certiorari*, de prohibition et de *mandamus* relativement aux actions entreprises, projetées et omises par le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, ci-après «le Conseil», dans le cours ou par suite d'une enquête tenue conformément au sous-alinéa 7(1)a)(i) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, chap. 65 et ses modifications. Les appellants, à l'exception du procureur général, représentent les producteurs de tabac. Les intimés sont des fabricants de produits du tabac ainsi que leur association commerciale. Ils achètent sensiblement tout le tabac produit au Canada. La question fondamentale consiste à se demander si le Conseil avait l'obligation d'agir équitablement, auquel cas, un certain nombre d'autres questions devront être examinées. <sup>e</sup>

Le Conseil, qui est constitué en vertu de la Loi, est composé d'au moins 3 et d'au plus 9 membres nommés par le gouverneur en conseil, dont la moitié au moins doivent être des producteurs du secteur primaire et dont, autant que possible, un tiers doit provenir des quatre provinces de l'ouest, un tiers des deux provinces centrales et un tiers des quatre provinces de l'Atlantique. Parmi ses fonctions énoncées à l'article 6 de la Loi: <sup>i</sup>

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;

(2) In carrying out its duties the Council shall consult, on a continuing basis, with the governments of all provinces having an interest in the establishment or the exercise of the powers of any one or more agencies under this Act or with any body or bodies established by the government of any province to exercise powers similar to those of the Council in relation to intraprovincial trade in farm products.

The subject proceedings were instituted by a written request of the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board, hereinafter "the Ontario Board", as contemplated by subparagraph 7(1)(a)(i), that a national tobacco marketing agency be established.

7. (1) In order to fulfil its duties the Council

(a) on receipt of a written request from one or more associations representing a significant number of persons engaged in the growing or production of the farm product or farm products in Canada or if directed to do so by the Minister shall, or on its own initiative may, inquire into the merits of

(i) establishing an agency in respect of a farm product or farm products and vesting it with all or any of the powers set out in section 23, or

and report its recommendations to the Minister including the terms of an appropriate marketing plan where, in its opinion, it is appropriate that an agency be vested with power to implement such a plan in relation to the farm product or farm products to which the inquiry relates;

In the circumstances, it was mandatory that a public hearing be held and a panel was constituted pursuant to subsection 8(3). The material provisions of section 8 follow:

8. (1) A public hearing shall be held by the Council

(a) in connection with an inquiry into the merits of establishing an agency or of broadening the authority of an existing agency to cover an additional farm product or farm products;

(3) The chairman may direct that a public hearing under this section be heard on behalf of the Council by two or more members thereof designated by him, and the members so designated have and may exercise for the purpose of such hearing the powers of the Council set out in subsection (5) and shall report to the Council on such hearing.

(5) The Council has, in respect of any public hearing under this section, all the powers of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*.

6. (1) Le Conseil a pour fonctions

a) de conseiller le Ministre sur toutes questions relatives à la création et au fonctionnement d'offices en vertu de la présente loi en vue de conserver et de promouvoir une industrie agricole efficace et concurrentielle;

(2) Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil doit consulter régulièrement les gouvernements de toutes les provinces ayant un intérêt à la création ou à l'exercice des pouvoirs d'un ou plusieurs offices en vertu de la présente loi, ou consulter un ou des organismes établis par le gouvernement d'une province pour exercer des pouvoirs semblables à ceux du Conseil relativement au commerce des produits de ferme à l'intérieur d'une province.

Les procédures en cause ont été intentées par la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune, ci-après «la Commission ontarienne», qui a présenté une requête écrite, comme le prévoit le sous-alinéa 7(1)a)(i), visant la création d'un office national de commercialisation du tabac.

7. (1) Afin de remplir ses fonctions, le Conseil

a) doit, au reçu d'une requête écrite émanant d'une ou de plusieurs associations représentant un nombre appréciable de personnes qui s'occupent de la culture ou de la production du ou des produits de ferme au Canada ou s'il en est requis par le Ministre, ou peut, de sa propre initiative, examiner l'opportunité

(i) d'établir un office pour un ou plusieurs produits de ferme et de lui conférer tout ou partie des pouvoirs énoncés à l'article 23,

et soumettre au Ministre ses propositions, notamment quant aux modalités d'un plan de commercialisation approprié, lorsque à son avis il est opportun de conférer à un office le pouvoir d'exécuter un tel plan pour le ou les produits de ferme faisant l'objet de l'examen;

Dans les circonstances, la tenue d'une audience publique était obligatoire et un jury a été formé conformément au paragraphe 8(3). Les dispositions pertinentes de l'article 8 portent:

8. (1) Le Conseil doit tenir une audience publique

a) relativement à une enquête portant sur l'opportunité de la création d'un office ou de l'extension du pouvoir d'un office existant à un ou plusieurs autres produits de ferme;

(3) Le président peut ordonner qu'une audience publique en vertu du présent article soit tenue au nom du Conseil par deux ou plusieurs membres de celui-ci désignés par lui et les membres ainsi désignés ont et peuvent exercer, aux fins de cette audience, les pouvoirs du Conseil énoncés au paragraphe (5) et doivent rendre compte au Conseil de cette audience.

(5) Le Conseil a, pour toute audience publique en vertu du présent article, tous les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

It is pertinent to note that Part I of the *Inquiries Act* [R.S.C. 1970, c. I-13], *inter alia*, empowers the Council to require and compel the attendance of witnesses, the production of documents and the giving of evidence under oath or on solemn affirmation.

The Council's report to the Minister pursuant to paragraph 7(1)(a) may lead to a proclamation under subsection 17(1). Such a report is not, however, prescribed as a prerequisite to the Governor in Council establishing an agency.

17. (1) The Governor in Council may by proclamation establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where he is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

18. (1) A proclamation establishing an agency shall

(a) designate the farm product or farm products in relation to which the agency may exercise its powers and indicate whether such powers may be exercised in relation to

(i) any such product or products to the extent that it is or they are grown or produced anywhere in Canada, or

(ii) any such product or products to the extent that it is or they are grown or produced in any region of Canada designated in the proclamation, or in any such region and anywhere in Canada outside that region for shipment into that region in interprovincial trade and not for export;

(b) designate any of the powers set out in section 23 that are not vested in the agency;

(c) set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement;

(e) fix the number of members of the agency, which shall be not less than three and not more than twelve at least a majority of whom shall be primary producers . . . .

(3) A proclamation referred to in subsection (1) or (2) that designates a farm product other than tobacco, eggs or poultry or any part of tobacco, eggs or poultry shall not set out as a term of the marketing plan that an agency is empowered to implement any term that would enable the agency to fix and determine the quantity in which any regulated product could be marketed in interprovincial or export trade by persons engaged in such marketing thereof.

23. (1) Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its powers, an agency may

Il est opportun de signaler que la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* [S.R.C. 1970, chap. I-13] confère notamment au Conseil le pouvoir d'exiger la production de documents ainsi que celui de contraindre des témoins à comparaître et à rendre témoignage sous serment ou par affirmation solennelle.

Le rapport présenté au Ministre par le Conseil conformément à l'alinéa 7(1)a peut conduire à une proclamation en vertu du paragraphe 17(1). Cependant, un tel rapport n'est pas une condition préalable à la création d'un office par le gouverneur en conseil.

17. (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un office ayant des pouvoirs relativement à un ou plusieurs produits de ferme dont la commercialisation aux fins du commerce interprovincial et du commerce d'exportation n'est pas réglementée en application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs du produit de ferme ou de chacun des produits de ferme au Canada est en faveur de la création d'un office.

18. (1) Une proclamation portant création d'un office doit

a) désigner le ou les produits de ferme pour lesquels l'office peut exercer ses pouvoirs et indiquer si ces pouvoirs peuvent être exercés

(i) relativement à ce ou ces produits dans la mesure où ils sont cultivés ou produits au Canada, ou

(ii) relativement à ce ou ces produits dans la mesure où ils sont cultivés ou produits dans une région du Canada désignée dans la proclamation, ou à la fois dans une telle région et ailleurs au Canada en dehors de cette région pour expédition à cette région dans le commerce interprovincial et non pour exportation;

b) désigner tout pouvoir énoncé à l'article 23 qui n'est pas conféré à l'office;

c) énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter;

e) fixer le nombre des membres de l'office qui doit être de trois au moins et de douze au plus, dont pas moins de la majorité seront des producteurs du secteur primaire . . .

(3) La proclamation aux paragraphes (1) ou (2) qui désigne un produit de ferme autre que les œufs ou la volaille ou toute partie d'œuf ou de volaille ne doit pas énoncer, pour le plan de commercialisation qu'un office a le pouvoir d'exécuter, de modalité permettant à cet office de fixer et déterminer en quelle quantité un produit réglementé pourra être commercialisé dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportations par des personnes qui s'occupent d'une telle commercialisation.

23. (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, un office peut

(a) purchase any regulated product in relation to which it may exercise its powers and any farm product, wherever grown or produced that is of the same kind as the regulated product in relation to which it may exercise its powers, and package, process, store, ship, insure, export or sell or otherwise dispose of any such product purchased by it;

(b) implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it or in any subsequent proclamation issued under subsection (2) of section 18 in respect of it;

The foregoing provisions of the Act are to be understood in light of the definitions set forth in section 2, and particularly the expanded definition of "marketing".

2. ...

(d) "marketing", in relation to any farm product that is not a regulated product, includes selling and offering for sale and buying, pricing, assembling, packing, processing, transporting, storing and any other act necessary to prepare the product in a form or to make it available at a place and time for purchase for consumption or use, and in relation to a regulated product, includes only such of the above acts as are specified in the marketing plan relating to the regulated product;

(e) "marketing plan" means a plan relating to the promotion, regulation and control of the marketing of any regulated product in interprovincial or export trade that includes provision for all or any of the following:

(ii) the specification of those acts that constitute the marketing of the regulated product and of those persons engaged in its marketing, as so specified, in interprovincial or export trade, and for the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof;

(iii) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in such marketing thereof and by all persons so engaged, and the price, time and place at which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be so marketed;

(v) a system for the licensing of persons engaged in the growing or production of the regulated product for, or the marketing thereof in, interprovincial or export trade, including provision for fees, other than fees related to the right to grow the regulated product, payable to the appropriate agency by any such person in respect of any licence

a) acheter tout produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et tout produit de ferme, où qu'il soit cultivé ou produit, qui est du même genre que le produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et emballer, transformer, entreposer, expédier, assurer, exporter ou vendre tout produit semblable acheté par lui, ou autrement en disposer;

b) exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation subséquente faite en vertu du paragraphe (2) de l'article 18 et le concernant;

Les dispositions susmentionnées de la Loi doivent être interprétées à la lumière des définitions énoncées à l'article 2, et plus particulièrement de la définition étendue du mot «commercialisation».

2. ...

d) «commercialisation», par rapport à un produit de ferme qui n'est pas un produit réglementé, comprend la vente, la mise en vente et l'achat, la fixation du prix, l'assemblage, l'emballage, la transformation, le transport, l'entreposage et tout autre acte nécessaire pour préparer le produit sous une certaine forme et pour permettre de l'acheter, en un lieu et à un moment donnés, aux fins de consommation et d'utilisation et, par rapport à un produit réglementé, ne comprend que ceux des actes ci-dessus mentionnés qui sont spécifiés dans le plan de commercialisation relatif au produit réglementé;

e) «plan de commercialisation» signifie un plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivantes:

(ii) la désignation des actes qui constituent la commercialisation du produit réglementé et des personnes engagées à sa commercialisation, telle que spécifiée, dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation et la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses aspects à toute catégorie de personnes se livrant à cette occupation;

(iii) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer, le cas échéant, en quelle quantité le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation par chacune des personnes qui s'occupent de cette commercialisation et par l'ensemble de ces personnes, et à quel prix ainsi qu'en quels temps et lieu le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être ainsi commercialisés;

(v) un système d'octroi de permis aux personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, comprenant une disposition relative aux droits, autres que les droits relatifs au droit de cultiver le produit réglementé, payables à

issued to him and for the cancellation or suspension of any such licence where a term or condition thereof is not complied with; and

(vi) the imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof and for such purposes classifying those persons into groups and specifying the levies or charges, if any, payable by the members of each such group;

(f) "Minister" means the Minister of Agriculture; and

(g) "regulated product" means any farm product to the extent that it is grown or produced

(i) anywhere in Canada, if an agency is authorized to exercise its powers in relation to any such product grown or produced in Canada, or

Currently, the manufacturers purchase Canadian tobacco production at auction with negotiated average floor prices. Establishment of the agency and marketing plan proposed by the Ontario Board would replace that system with an agency, controlled by the producers, having the power to fix prices. Since the underlying premise is that the producers have not, for several years, recovered their production costs, it is to be inferred that any agency and plan would cost the manufacturers. The adverse effect of the proposal on the interests of the manufacturers is clear. The Council is not limited in what it may recommend to the Ontario Board's proposal nor is the Governor in Council so limited in what may be proclaimed. The limitation is imposed by the statute and, it is evident, given the definition of "marketing", that the potential of an agency and plan to affect the existing rights and interests of the manufacturers is very great indeed.

In arguing that the Council has no duty to observe procedural fairness in the hearing conducted pursuant to paragraph 8(1)(a), the appellants rely on the proposition that the Council decides nothing. It has merely a fact finding function. Its recommendations to the Minister affect no rights. The Minister is not bound to act on its report. A report by the Council is neither a prerequisite to a recommendation by the Minister to the Governor in Council nor to a proclamation by the latter. It is

l'office par une telle personne pour tout permis qui lui est délivré et pour l'annulation ou la suspension de tout permis de ce genre lorsqu'une de ses modalités n'est pas respectée; et

(vi) l'imposition par l'office approprié de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé en classant à ces fins ces personnes en groupes et en spécifiant, le cas échéant, les redevances ou frais payables par les membres de ces groupes;

f) «Ministre» désigne le ministre de l'Agriculture; et

g) «produit réglementé» signifie un produit de ferme dans la mesure où il est cultivé ou produit

(i) en quelque lieu que ce soit du Canada, si un office est autorisé à exercer ses pouvoirs relativement à un tel produit cultivé ou produit au Canada, ou

Actuellement, les fabricants achètent la production de tabac canadien à l'occasion d'encans où il y a eu entente sur des prix minimums moyens. La mise en place de l'office et du plan de commercialisation proposés par la Commission ontarienne remplacerait ce système par un office qui serait contrôlé par les producteurs et qui aurait le pouvoir de fixer les prix. Comme la prémisse sous-jacente à cette proposition est que, depuis plusieurs années, les producteurs ne récupèrent pas leurs coûts de production, il faut en déduire que la mise en place d'un office et d'un plan se traduirait par des coûts supplémentaires pour les fabricants. Les conséquences défavorables de la proposition sur les intérêts des fabricants sont évidentes. Le Conseil, dans les recommandations qu'il peut faire, n'a pas à se limiter à la proposition de la Commission ontarienne, pas plus que le gouverneur en conseil ne doit s'y tenir exclusivement dans sa proclamation. La limite est imposée par la Loi et il est manifeste, eu égard à la définition du mot «commercialisation», qu'il y a effectivement de très fortes possibilités que la création d'un office et d'un plan porte atteinte aux droits et aux intérêts actuels des fabricants.

Pour soutenir que le Conseil n'avait aucunement le devoir de respecter l'équité dans la procédure lors de l'audience tenue conformément à l'alinéa 8(1)a), les appelants s'appuient sur l'argument selon lequel le Conseil ne prend aucune décision et n'a pour rôle que de recueillir des faits. Les recommandations qu'il fait au Ministre ne portent atteinte à aucun droit et ce dernier n'est pas tenu d'agir sur la foi du rapport du Conseil. Ce rapport n'est pas une condition préalable à une recomman-

the decision to issue a proclamation, made by the Governor in Council, that affects rights.

The Council is, in short, in the appellants' submission, an administrative body charged only with the duty to enquire and advise. That, strictly speaking, is true but that is not an end of the matter.

In *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572, the Supreme Court of Canada dealt with an inquiry into the conduct of the director of a police department whose report to the provincial Attorney General had requested the latter to undertake an evaluation of the qualifications of the director to hold his office with a view to the "standardization" of his rank and duties. It appears to have been accepted that this report was not a censure or a recommendation of punitive action which would have engaged the express requirement of the governing statute that the director be heard. The matter was not dealt with by the Court as though the report were a sham. Rather, the report was accepted as merely a recommendation that further action be taken which might result in a penalty. The Supreme Court, at page 579, quoted with approval a passage from the dissenting judgment of Casey J.A., of the Quebec Court of Appeal who said, in part:

Appellant has rendered a decision that may well impair if not destroy Respondent's reputation and future. . . . when I recall that the whole purpose of these reports is to present facts and recommendations on which normally the Minister will act the argument that no rights have been determined and that nothing has been decided is pure sophistry.

In *re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.), was concerned with the conduct of an inquiry by inspectors appointed under a British statute to investigate and report to the Board of Trade on the affairs of a company. A copy of the report was required to be given to the company, which was entitled to publish it, even though the Board of Trade might not act on it at all. The judgment of Lord Denning, M.R., is most frequently quoted; however, for the present purposes

dation par le Ministre au gouverneur en conseil ou à une proclamation par ce dernier. C'est la décision du gouverneur en conseil de procéder à une proclamation qui porte atteinte à des droits.

<sup>a</sup> Bref, le Conseil est, suivant les prétentions des appelants, un organisme administratif chargé uniquement d'enquêter et de faire des recommandations. À strictement parler c'est la vérité, mais ce n'est pas tout.

<sup>b</sup> Dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur une enquête sur la conduite du directeur d'un service de police, enquête au terme de laquelle on avait demandé, dans un rapport présenté au procureur général de la province, de procéder à l'évaluation de la compétence du directeur d'occuper son poste en vue de la «normalisation» de son grade et de ses fonctions. <sup>c</sup> Il semble que l'on ait admis que ce rapport n'était pas un blâme ou une recommandation de sanction qui aurait donné lieu à l'application de l'exigence expressément formulée dans la loi applicable et suivant laquelle le directeur devait être entendu. <sup>d</sup> La Cour n'a pas examiné l'affaire en considérant que le rapport n'était qu'un artifice. On a plutôt reconnu que le rapport n'était qu'une simple recommandation voulant que l'on prenne des mesures ultérieures susceptibles de se traduire par une sanction. À la page 579, la Cour suprême a cité en l'approuvant un passage du jugement dissident du juge Casey de la Cour d'appel du Québec, qui a dit en partie ce qui suit:

<sup>e</sup> L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire . . . quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme.

<sup>f</sup> Dans *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.), il était question de la conduite d'une enquête par des inspecteurs nommés en vertu d'une loi anglaise afin de mener enquête et de faire rapport au *Board of Trade* relativement aux activités d'une compagnie. Une copie du rapport devait être fournie à la compagnie, qui avait droit de le publier, même s'il était possible que le *Board of Trade* n'y donne aucune suite. C'est le jugement du maître des rôles lord Denning qui est le plus fréquemment cité dans cette affaire; toutefois, pour les fins de la présente espèce, le passage

the following passage from the judgment of Buckley L.J., at page 407, is succinct and equally apt.

If it is found that a director or officer has made some default or acted improperly in relation to the conduct of the company's affairs, this may well prompt the company to institute proceedings against him, or it may prompt others to institute proceedings against him. In those proceedings the person proceeded against would have the full protection of a judicial process, but, particularly since the company is entitled to a copy of the report, he should not be exposed to the risk of such proceedings without being given a fair opportunity by the inspectors to forestall an adverse report.

Finally, in *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520, the Ontario Court of Appeal considered the inquiry required to be undertaken annually by a review board into the continued detention of persons under Lieutenant Governor's warrants. There, as here, the legislation provided for the tribunal to be composed of persons knowledgeable of the questions they would have to deal with. The Court, *per* Arnup J.A., at page 532, quoted Dickson J. [as he then was], in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at pages 622-623:

In my opinion, *certiorari* avails as a remedy wherever a public body has power to decide any matter affecting the rights, interests, property, privileges or liberties of any person.

It held that the review board "has power to decide such a question" and went on to quote the reasons for judgment of Grange J., in the Divisional Court decision under appeal, (1979), 97 D.L.R. (3d) 304, at page 318:

The Lieutenant-Governor is, of course, not bound to act upon the recommendations in the report, but I do not think I go too far—indeed I think I only state the obvious—when I say that a patient's only hope of release lies in a favourable recommendation by the Board.

Just as the Lieutenant-Governor need not act upon the Board's report so the Board need not act upon the information and reports of the officer in charge, but there can be no question that these will influence the Board and may in many cases be decisive. If counsel for the patient seeks, as he must, to represent his client properly, one can well understand his desire, even his imperative need, to examine such reports.

Arnup J.A. went on [at pages 532-533]:

suisant du jugement du lord juge Buckley, à la page 407, est succinct et tout aussi approprié.

[TRADUCTION] Si on découvre qu'un administrateur ou un cadre a manqué à ses engagements ou a agi de manière inappropriée relativement à la conduite des affaires de la compagnie, il est fort possible que cela incite cette dernière ou d'autres intéressés à intenter des procédures contre lui. Dans le cadre de ces procédures, la personne visée jouirait de l'entière protection du processus judiciaire, mais, surtout dans la mesure où la compagnie a droit d'obtenir une copie du rapport, elle ne devrait pas être exposée au risque de telles procédures sans que les inspecteurs lui fournissent une occasion raisonnable de contrer un rapport défavorable.

Finalement, dans *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520, la Cour d'appel de l'Ontario a examiné l'enquête qui doit être menée chaque année par un conseil de révision relativement à la détention prolongée des personnes gardées en vertu de mandats du lieutenant-gouverneur. Dans cette affaire, tout comme en l'espèce, la législation prévoyait que le tribunal devait être formé de personnes bien au fait des questions sur lesquelles elles auraient à se pencher. La Cour, par l'entremise du juge d'appel Arnup, à la page 532, a cité les propos suivants du juge Dickson [tel était alors son titre], dans *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, aux pages 622 et 623:

À mon avis, on peut recourir au *certiorari* chaque fois qu'un organisme public a le pouvoir de trancher une question touchant aux droits, intérêts, biens, privilèges ou libertés d'une personne.

La Cour a conclu que le conseil de révision [TRADUCTION] «a le pouvoir de trancher une telle question» et elle a poursuivi en citant les motifs de jugement du juge Grange, dans la décision de la Cour divisionnaire faisant l'objet de l'appel, (1979), 97 D.L.R. (3d) 304, à la page 318:

[TRADUCTION] Le lieutenant-gouverneur n'est évidemment pas tenu de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport, mais je ne pense pas m'aventurer trop loin—en fait je ne pense qu'affirmer l'évidence même—en disant que le seul espoir qu'a un patient d'obtenir son congé repose dans une recommandation favorable du Conseil.

Tout comme le lieutenant-gouverneur n'a pas à donner suite au rapport du Conseil, ce dernier n'est pas tenu d'agir à la lumière des renseignements et des rapports de l'agent responsable, mais il ne fait aucun doute que ces données vont influencer le Conseil et que dans bien des cas, elles peuvent s'avérer déterminantes. Si l'avocat du patient cherche, comme c'est son devoir de le faire, à représenter son client de manière appropriée, il est facile de comprendre son désir, voire son besoin impérieux, d'examiner lesdits rapports.

Le juge d'appel Arnup a poursuivi [aux pages 532 et 533]:

I agree completely with these comments, but I would go even further. The whole purpose of the establishment of an advisory review board was to create an independent body, bringing to its task a considerable and varied expertise of its own, and likely to develop quickly an even greater expertise with the kind of problem assigned to it, with the hoped-for result that no one would be kept indefinitely in a mental institution, half-forgotten, and with his situation unreviewed except by the staff of the institution. It is inherent in the conception and operation of such a board that its recommendations will virtually always be accepted.

I accept that considerations unrelated to the Council's expertise might lead the Minister or Governor in Council to decline to follow its recommendations. Nevertheless, the role of the review board described in *Abel* and the role of the Council in the scheme of the present Act are, in my opinion, quite similar.

A tribunal which enquires and recommends but does not decide may be required to observe procedural fairness. Whether or not the requirement exists in a given situation depends on either or both of two considerations: (1) the actual role of the inquiry in the decision-making process; and (2) the potential effect of the recommendation itself absent an ensuing decision. *Saulnier* and *Abel* exemplify the requirement based on the first consideration; *Saulnier* and *Pergamon* exemplify the second, particularly in their concern for personal reputations.

I do not think the present case can turn on the second consideration. However, I am satisfied that Parliament has, in the Act, given the Council's inquiry a role in the decision-making process that requires it to afford procedural fairness to those whose rights and interests would be affected by a decision based on its recommendation.

In reaching that conclusion, I am persuaded by the aggregate of the provisions which Parliament has made respecting the Council's duties and powers and the reality of the process that would ordinarily ensue upon a recommendation if it were to be considered by the Minister and the Governor in Council. As to the establishment of an agency, the Council has the duty to advise the Minister "on all matters" and to consult interested provin-

[TRADUCTION] Je suis entièrement d'accord avec ces commentaires et j'irais même plus loin. L'objectif visé par la mise sur pied d'un conseil consultatif de révision était de créer un organisme indépendant, possédant une expertise vaste et diversifiée et susceptible d'acquérir rapidement une expertise encore plus grande à l'égard du type de problèmes qui lui serait soumis, dans l'espoir que personne ne serait gardé indéfiniment dans un établissement psychiatrique, à demi oublié et sans que son cas ne soit réexaminé, si ce n'est par le personnel de l'établissement. Il est inhérent au concept et au fonctionnement d'un tel conseil que les recommandations qu'il formule vont être pratiquement toujours acceptées.

Je reconnais que des considérations étrangères à l'expertise du Conseil pourraient amener le Ministre ou le gouverneur en conseil à refuser d'en suivre les recommandations. Néanmoins, le rôle du conseil de révision décrit dans l'affaire *Abel* et le rôle du Conseil dans le cadre de la présente Loi sont, à mon avis, très similaires.

Un tribunal qui fait enquête et formule des recommandations mais ne prend pas de décisions peut être contraint de respecter l'équité dans la procédure. La question de savoir si cette exigence existe dans une situation donnée dépend de l'une ou l'autre ou des deux considérations suivantes: (1) le rôle véritable de l'enquête dans le processus décisionnel; et (2) les conséquences possibles de la recommandation elle-même si aucune décision n'en découle. Les arrêts *Saulnier* et *Abel* illustrent l'exigence fondée sur la première considération, alors que les arrêts *Saulnier* et *Pergamon* illustrent la seconde, eu égard particulièrement à l'intrêêt qu'ils portent à la réputation des individus.

Je ne pense pas que la seconde considération peut s'appliquer à l'espèce. Cependant, je suis convaincu que le Parlement a, dans la Loi, donné à l'enquête du Conseil un rôle à jouer dans le processus décisionnel, rôle l'obligeant à respecter l'équité dans la procédure à l'égard de ceux dont les droits et les intérêts pourraient être touchés par une décision fondée sur sa recommandation.

Si j'en arrive à cette conclusion, c'est que j'en ai été convaincu par l'ensemble des dispositions adoptées par le Parlement relativement aux fonctions et aux pouvoirs du Conseil et par ce que serait réellement le processus qui découlerait normalement d'une recommandation, advenant que celle-ci soit prise en considération par le Ministre et le gouverneur en conseil. Pour ce qui est de la création de l'office, le Conseil a le devoir de conseiller le

cial governments; it is required to inquire into the merits of such establishment if producers request it; when it inquires, it must hold a public hearing and, in holding it, the Council has been given the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*. While representations may be made to the Minister and to the Governor in Council, the nature of the process at those levels does not admit of a fair hearing in the sense of a person having an opportunity to answer contrary positions because he simply may not know what they are. Parliament has plainly recognized that, when an agency is established and a marketing plan adopted, a decision affecting rights and interests is taken and that it should not be taken without first affording all affected the opportunity of a fair hearing. It has expressly provided that opportunity as part of the Council's inquiry and the Council is obliged to conduct the hearing accordingly.

The alleged denials of natural justice are all concerned with a report, hereinafter "the 1983 C.O.P. Study", which the Ontario Board commissioned a few days before it submitted its proposal that an agency be established. The proposal, submitted to the Council on October 15, 1984, alleged that Ontario producers had not, in seven of the preceding eight years, recovered their cost of production plus a reasonable return. Notice of a public hearing was published by the Council calling on interested persons to file submissions by March 1, 1985. On February 12, the Ontario Board filed a supplement to its proposal stating, in part:

Cost of production pricing is one of the fundamental objectives of the Proposal. The Proposal states that, based on Ontario Board estimates, producers in Ontario, over a number of recent years, have received a price for their product which is less than the cost of producing tobacco and a reasonable return.

The Ontario Board retained Touche Ross & Partners to make an independent assessment of the matter.

Touche Ross & Partners has concluded that, in 1983, Ontario flue-cured tobacco growers received a minimum aver-

Ministre «sur toutes questions» et de consulter les gouvernements provinciaux intéressés; il doit faire enquête sur l'opportunité de la création d'un tel office si les producteurs en font la demande; lorsqu'il fait enquête, il doit tenir une audience publique et, pour les fins de cette audience, le Conseil s'est vu conférer les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*. Bien qu'il soit possible de faire des observations auprès du Ministre et du gouverneur en conseil, le processus à ce niveau ne permet pas une audience équitable, c'est-à-dire une audience où la personne visée aurait la possibilité de répliquer aux arguments contraires, car il est possible qu'elle ne les connaisse tout simplement pas. Le Parlement a clairement admis que, lorsqu'un office est mis sur pied et qu'un plan de commercialisation est adopté, il s'agit-là d'une décision touchant les droits et les intérêts des particuliers qui ne devrait pas être prise sans qu'au préalable toutes les personnes visées aient eu l'occasion d'obtenir une audition équitable. Le Parlement a expressément prévu que cette occasion s'insère dans le cadre de l'enquête du Conseil et ce dernier se doit de mener l'audience en conséquence.

Les prétendus dénis de justice naturelle concernent tous un rapport, ci-après «*the 1983 C.O.P. Study*» (l'étude de 1983 sur les coûts de production), qu'a commandé la Commission ontarienne quelques jours avant de proposer la création d'un office. Dans cette proposition, soumise au Conseil le 15 octobre 1984, on alléguait que les producteurs ontariens n'avaient pas reçu, au cours de sept des huit années qui avaient précédé, un prix égal à leur coût de production plus un bénéfice raisonnable. Le Conseil a publié un avis de l'audience publique invitant les personnes intéressées à soumettre des mémoires avant le 1<sup>er</sup> mars 1985. Le 12 février, la Commission ontarienne a produit une annexe à sa proposition, qui énonçait en partie:

[TRADUCTION] La valorisation des coûts de production est l'un des objectifs fondamentaux de la proposition. Suivant cette proposition, à la lumière des estimations de la Commission ontarienne, au cours des dernières années, les producteurs de l'Ontario ont reçu pour leur produit un prix inférieur au coût de production du tabac plus un bénéfice raisonnable.

La Commission ontarienne a retenu les services de Touche Ross & Associés pour effectuer une évaluation indépendante de la question.

Touche Ross & Associés a conclu que les planteurs de tabac jaune de l'Ontario ont reçu en 1983 un prix moyen minimum

age price which was below the cost of production and a reasonable return for producing that crop.

The respondents duly filed their submission, which put the alleged shortfall in price into issue. They were recognized as intervenors by the Council. Public hearings were scheduled on 11 days between April 16 and May 31, 1985, inclusive.

Prior to the commencement of the hearing, the Council sent a Notice of Deficiency to the Ontario Board noting that its material did not include the 1983 C.O.P. Study. On the first day of the hearing, the respondents sought an order

... that the Ontario Board produce the Touche, Ross cost of production study in time so that the manufacturers can consider that for the purpose of this Inquiry.

The Council disposed of that application by suggesting that, and then permitting, the Ontario Board delete the reference to the 1983 C.O.P. Study from its supplementary proposal. On May 8, the respondents moved for an order that the Ontario Board be required to produce all documentation in its possession and that of Touche, Ross & Partners concerning the 1983 C.O.P. Study, that the respondents be given a reasonable opportunity to examine it and, if necessary, that the inquiry adjourn until the documentation was produced. At the time, further public sessions were scheduled for May 9, 10, 16, 17, 30 and 31. On May 14, the Council dismissed the motion in a written decision stating, in part:

By deleting all reference to it in its submission, though, the Ontario Board has indicated that it does not wish to advance any arguments based upon the 1983 study. The Board has also elected to refuse to answer any questions about the study. For the reason previously stated the panel regrets this decision by the Ontario Board and views the omission as a missed opportunity to make a significant contribution to its objective of assisting the panel to understand how the proposed agency would operate to improve the situation in the tobacco industry.

The panel, however, has a stated policy of allowing parties to choose the submissions and supporting evidence they wish to make in this hearing. Accordingly, it is the view of the panel that to allow this motion would unduly prejudice the rights of the other parties to this proceeding who have operated throughout under this general guideline of non-compellibility when

qui était inférieur au coût de production de leur récolte plus un bénéfice raisonnable.

Les intimés ont dûment produit leur mémoire qui a souligné la prétendue insuffisance des prix. Le Conseil leur a reconnu la qualité d'intervenants. On a prévu la tenue d'audiences publiques durant une période de 11 jours, entre le 16 avril et le 31 mai 1985 inclusivement.

<sup>a</sup> Avant le début de l'audience, le Conseil a fait parvenir un avis d'insuffisance à la Commission ontarienne lui signalant que l'étude de 1983 sur les coûts de production n'était pas incluse dans sa documentation. Le premier jour de l'audience, les intimés ont sollicité une ordonnance afin

<sup>b</sup> [TRADUCTION] ... que la Commission ontarienne produise l'étude sur le coût de production effectuée par Touche, Ross, à temps pour permettre aux fabricants de l'examiner aux fins de la présente enquête.

<sup>c</sup> Le Conseil a statué sur cette demande en suggérant d'abord à la Commission ontarienne de supprimer le renvoi à l'étude de 1983 sur les coûts de production dans l'annexe à sa proposition, pour ensuite lui permettre de le faire. Le 8 mai, les intimés ont demandé une ordonnance intimant à la Commission ontarienne de produire tous les documents en sa possession ainsi que ceux en la possession de Touche, Ross & Associés concernant l'étude de 1983 sur les coûts de production, afin que les intimés puisse avoir une occasion raisonnable d'examiner ces documents et, si nécessaire, obtenir un ajournement de l'enquête jusqu'à ce que la documentation ait été produite. À ce moment-là, d'autres audiences publiques étaient prévues pour les 9, 10, 16, 17, 30 et 31 mai. Le 14 mai, le Conseil a rejeté la requête dans une décision écrite qui se lit en partie comme suit:

<sup>d</sup> [TRADUCTION] Cependant, en supprimant toute référence à l'étude de 1983 dans son mémoire, la Commission ontarienne a laissé voir qu'elle ne désire présenter aucun argument reposant sur cette étude. La Commission a également refusé de répondre à toute question sur ce sujet. Pour les motifs déjà indiqués, le jury déplore la décision de la Commission ontarienne et estime que cette omission constitue une occasion manquée de contribuer de manière significative à la poursuite de son objectif qui est d'aider le jury à comprendre comment l'office projeté permettrait d'améliorer la situation dans l'industrie du tabac.

<sup>e</sup> Le jury a toutefois pour politique de laisser les parties choisir les arguments et les pièces justificatives qu'elles souhaitent présenter à l'audience. En conséquence, le jury est d'avis que le fait d'accueillir cette requête porterait indûment atteinte aux droits des autres parties à la présente procédure qui ont respecté en tout temps cette directive générale de non-contraign-

either presenting evidence or cross-examining witnesses. Further, given the late date at which this motion is made, in the view of the panel, to allow it would necessitate a complete rehearing on the matter which would involve considerable delays and additional costs and expenses to all parties. Finally, the panel believes that in the evidence and cross-examination of the witness representing Touche-Ross & Partners considerable information has been brought to light on the subject of cost of production and that as this cross-examination proceeds in the area of appropriate methodologies it may well serve to partially alleviate the fact that the report for 1983 is not yet available.

The 1983 C.O.P. Study was, in fact, delivered to the Council after the hearing had ended. The respondents immediately sought to have the hearing reopened. They were advised that a decision to reopen could not be made until the Council met again and that a meeting could not be held before the intended date of delivery of the Council's report to the Minister.

The learned Trial Judge made the following order:

1. It is ordered that pursuant to Rule 307(3) of the Rules and Orders of the Federal Court of Canada service of the originating notice of motion in this matter on the respondent, the Ontario Flue Cured Tobacco Growers' Marketing Board, the Prince Edward Island Tobacco Commodity Marketing Board, the Simcoe Leaf Tobacco Co. Ltd., Dibrell Brothers of Canada Ltd., Standard Commercial Tobacco Company of Canada Ltd. is sufficient for the purpose of this hearing.

2. An order of *mandamus* is hereby made requiring the respondent to re-open its hearing held in accordance with section 9 of the *Farm Products Marketing Agencies Act* in connection with an inquiry into the merits of establishing a marketing agency for flue-cured tobacco. The respondent is required to consider the Touche, Ross & Partners 1983 Cost of Production Study, and to compel the attendance of such witnesses as are necessary to lead evidence on the said study. The respondent is required to permit cross-examination by the applicants, and if necessary permit the introduction of rebuttal evidence by any party.

3. An order of *certiorari* is hereby made quashing the Inquiry Panel report dated on or about August 21, 1985 and the respondent's report to the Minister of Agriculture.

4. An order of prohibition is hereby made preventing the respondent, until the above hearing has been completed from reporting its recommendations to the Minister of Agriculture pursuant to section 7(1) of the *Farm Products Marketing Agencies Act*.

5. It is further ordered that notice of the reopening of the hearing shall be deemed sufficient if served on the parties to this application. Any other person, group or corporation who participated in the previous four hearings at London, Ontario;

bilité, soit lors de la présentation d'éléments de preuve soit lors de contre-interrogatoire de témoins. En outre, étant donné la date tardive à laquelle cette requête est présentée, le jury est d'avis que le fait de l'accueillir forcerait une nouvelle audition complète de l'affaire, ce qui entraînerait des délais considérables ainsi que des coûts et des dépenses supplémentaires pour toutes les parties. En dernier lieu, le jury estime que le témoignage et le contre-interrogatoire du témoin représentant Touche-Ross & Associés a mis en lumière énormément d'informations relativement au coût de production et que lorsque ce contre-interrogatoire abordera la question de la méthodologie appropriée, il est fort possible qu'il permette de suppléer partiellement au fait que le rapport de 1983 n'est pas encore disponible.

L'étude de 1983 sur les coûts de production a, dans les faits, été signifiée au Conseil après la fin des audiences. Les intimés ont sollicité sur-le-champ la réouverture de l'audience. Ils ont été informés qu'une décision en ce sens ne pouvait être rendue avant que le Conseil ne se réunisse à nouveau et qu'une réunion ne pouvait avoir lieu avant la date prévue de la production du rapport du Conseil au Ministre.

Le savant juge de première instance a rendu l'ordonnance suivante:

1. La Cour statue que, conformément à la Règle 307(3) des Règles et ordonnances générales de la Cour fédérale du Canada, la signification, en l'espèce, de l'avis de requête introductif d'instance à l'intimé, à la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune, à la Tobacco Commodity Marketing Board de l'Île-du-Prince-Édouard, et aux compagnies Simcoe Leaf Tobacco Co. Ltd., Dibrell Brothers of Canada Ltd. et Standard Commercial Tobacco Company of Canada Ltd. est suffisante aux fins de l'audience.

2. La Cour rend une ordonnance de *mandamus* obligeant l'intimé à reprendre l'audience tenue conformément à l'article 9 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* relativement à une enquête sur le bien-fondé de la création d'un office de commercialisation du tabac jaune. L'intimé devra examiner l'étude COP sur le coût de production, préparée par Touche, Ross & Associés en 1983, et citer tous les témoins nécessaires pour présenter la preuve sur ladite étude. L'intimé devra permettre aux requérants de contre-interroger les témoins et, si nécessaire, devra permettre à toute partie de produire des contre-preuves.

3. La Cour rend une ordonnance de *certiorari* annulant le rapport produit par le comité d'enquête vers le 21 août 1985 et le rapport présenté au ministre de l'Agriculture par l'intimé.

4. La Cour rend une ordonnance de prohibition interdisant à l'intimé, jusqu'à ce que l'audience susmentionnée ait pris fin, de soumettre ses propositions au ministre de l'Agriculture comme le prévoit le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*.

5. La Cour statue en outre que l'avis de la reprise de l'audience sera jugé suffisant s'il est signifié aux parties en cause dans la présente demande. Toute personne, tout groupe ou toute société qui a participé aux quatre audiences tenues plus tôt à London

Charlottetown, P.E.I., Montreal, Quebec; or Ottawa, Ontario may apply to the respondent to be heard but it shall not be necessary to notify these parties.

6. The applicants are entitled to their costs of this motion as against the respondent forthwith after taxation thereof.

Since the 1983 C.O.P. Study is now in existence and the Council has it, it would be otiose to dwell on the alleged refusal of the Council to exercise its jurisdiction by adhering to its stated policy in totally inappropriate circumstances. Suffice it to say, Parliament has, by subsection 8(5) of the Act, vested the Council with powers which it may be required to invoke from time to time in the exercise of its jurisdiction and its failure to do so may well amount to an improper refusal of jurisdiction. For the same reason, no useful purpose would be served in dwelling on the panel's suggestion that reference to the 1983 C.O.P. Study be deleted from the supplementary submission nor the disposition of the initial motion to compel its production.

The 1983 C.O.P. Study does exist. The Council has it. It is a timely, professional study relevant to an issue of crucial importance to the Council's report to the Minister. The relief granted by the learned Trial Judge was warranted and appropriate.

I have only reservation as to his order. The record discloses that 61 submissions were filed with the Council. It does not disclose how many persons were permitted to intervene at the hearing. Paragraph 1 of the order restricted *nunc pro tunc* the persons given notice of the proceedings in the Trial Division and that effectively defined those given notice of this appeal. Paragraph 5 of the order puts an onus on interested persons, not party to these proceedings, which, with respect, seems impractical. I would vary paragraph 5 to read:

(Ontario), à Charlottetown (Î.-P.-É.), à Montréal (Québec) ou à Ottawa (Ontario) pourra demander à l'intimé de lui donner l'occasion de se faire entendre, mais il n'est pas nécessaire de donner un avis à ces parties.

a 6. Les requérants auront le droit d'obtenir de l'intimé le remboursement des dépens de la présente requête dès que ceux-ci auront été taxés.

b Comme l'étude de 1983 sur les coûts de production est maintenant prête et que le Conseil l'a en main, il serait inutile de s'attarder au refus présumé du Conseil d'exercer sa compétence en se conformant à sa politique établie, dans des circonstances entièrement inappropriées. Qu'il suffise de dire que le Parlement a, par l'entremise du paragraphe 8(5) de la Loi, investi le Conseil des pouvoirs qu'il peut avoir à invoquer de temps à autre dans l'exercice de sa compétence et que son défaut de le faire peut fort bien constituer un refus inapproprié de les exercer. Pour cette même raison, il ne servirait à rien de s'attarder à la suggestion du jury de supprimer la référence à l'étude de 1983 sur les coûts de production dans le mémoire supplémentaire ou à sa décision relativement à la requête initiale en vue d'en contraindre la production.

f L'étude de 1983 sur les coûts de production est bel et bien prête. Le Conseil l'a entre les mains. Il s'agit d'une étude opportune, professionnelle et pertinente à une question d'importance cruciale relativement au rapport que le Conseil doit présenter au Ministre. Le redressement accordé par le savant juge de première instance était justifié et g approprié.

h Je n'ai qu'une seule réserve en ce qui a trait à son ordonnance. Le dossier révèle que 61 mémoires ont été produits auprès du Conseil. Il ne révèle cependant pas le nombre de personnes qui ont été autorisées à intervenir à l'audience. Le paragraphe 1 de l'ordonnance a limité *nunc pro tunc* les personnes à qui un avis des procédures en première instance devait être donné et, dans les faits, cela a circonscrit le groupe des personnes à qui un avis du présent appel a été donné. Le paragraphe 5 de l'ordonnance place sur les épaules des personnes intéressées qui ne sont pas parties aux présentes procédures un fardeau qui, avec déférence, semble irréalisable. Je modifierais le paragraphe 5 de la façon suivante:

5. It is further ordered that notice of the reopening of the hearing be served by the Council on all persons who were permitted to intervene at the initial hearings.

I would otherwise dismiss this appeal with costs.

STONE J.: I agree.

\* \* \*

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

MACGUIGAN J.: I am in full agreement both with the disposition of the case proposed by my brother Mr. Justice Mahoney and with his reasons for that disposition. I wish merely to add some supporting considerations with respect to the issue of reviewability by this Court of the report to the Minister of Agriculture ("the Minister") by the National Farm Products Marketing Council ("the Council") in relation to the merits of establishing a national tobacco marketing agency.

In my view the approach to judicial review of administrative action since *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.) in England and *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311 in Canada was accurately stated by Dickson J. (as he then was) in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, at pages 628-629:

The authorities, in my view, support the following conclusions:

1. *Certiorari* is available as a general remedy for supervision of the machinery of government decision-making. The order may go to any public body with power to decide any matter affecting the rights, interests, property, privileges, or liberty of any person. The basis for the broad reach of this remedy is the general duty of fairness resting on all public decision-makers.

2. A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection, and any attack upon such a decision will have to be founded upon abuse of discretion. Similarly, public bodies exercising legislative functions may not be amenable to judicial supervision. On the other hand, a function that approaches the judicial end of the spectrum will entail substantial procedural safeguards. Between the judicial decisions and those which are discretionary and policy-oriented will be found a myriad decision-making processes with a flexible gradation of procedural

5. La Cour ordonne en outre que l'avis de la reprise de l'audience soit signifié par le Conseil à toutes les personnes qui furent autorisées à intervenir lors des audiences initiales.

Je rejetterais par ailleurs le présent appel avec  
a dépens.

LE JUGE STONE: Je souscris aux présents motifs.

\* \* \*

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

LE JUGE MACGUIGAN: Je suis entièrement d'accord avec le dispositif que propose mon collègue le juge Mahoney ainsi qu'avec ses motifs. Je désire tout simplement ajouter quelques arguments supplémentaires en ce qui a trait à la question de savoir si cette Cour détient un pouvoir de contrôle sur le rapport présenté au ministre de l'Agriculture («le Ministre») par le Conseil national de commercialisation des produits de ferme («le Conseil») relativement à l'opportunité de la création d'un office national de commercialisation du tabac.

À mon avis, la façon d'aborder le contrôle judiciaire des mesures administratives depuis les arrêts *Ridge v. Baldwin*, [1964] A.C. 40 (H.L.) en Angleterre et *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311 au Canada a été exposée avec précision par le juge Dickson (tel était alors son titre) dans *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, aux pages 628 et 629:

La jurisprudence, à mon avis, appuie les conclusions suivantes:

1. Le *certiorari* peut servir de recours général pour la surveillance de l'appareil décisionnel gouvernemental. Tout organisme public qui a le pouvoir de trancher une question qui touche les droits, intérêts, biens, privilèges ou liberté d'une personne peut en faire l'objet. La vaste portée de ce recours se fonde sur l'obligation générale d'agir avec équité qui incombe à toutes les instances décisionnelles publiques.

2. Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu, et une contestation de pareille décision devra se fonder sur un abus de pouvoir discrétionnaire. De même, on ne pourra soumettre à la surveillance judiciaire les organismes publics qui exercent des fonctions de nature législative. D'autre part, une fonction qui se situe à l'extrémité judiciaire du spectre comportera des garanties procédurales importantes. Entre les décisions de nature judiciaire et celles qui sont de nature discrétionnaire et en

fairness through the administrative spectrum. That is what emerges from the decision of this Court in *Nicholson*. In these cases, an applicant may obtain *certiorari* to enforce a breach of the duty of procedural fairness.

The new approach involves a recognition of a spectrum of judicial review of government decision-making with greater procedural safeguards at the judicial end of the spectrum, diminishing to no safeguards/no review at the other end, where purely legislative functions are in play. In the case of the Council, section 10 of the *Farm Products Marketing Agencies Act* ("the Act") provides for such purely legislative action, which would probably not be subject to judicial review:

10. The Council may make rules respecting the conduct of public hearings under section 8 and generally respecting the conduct of business of the Council in relation thereto.

But Council action under section 8, which provides for public hearings by the Council in connection with an inquiry into the merits of establishing an agency, as here, is not in the purely legislative area, and so must be reviewable.

It is true that the Council's report to the Minister affects no rights directly. It is true that the Minister is not bound to act on its report. It is true that its report is a prerequisite neither to a ministerial proposal to the Governor in Council nor to a proclamation by the Governor in Council.

Nevertheless, in my view the clear implication of the Act, which allows an association such as the Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board in this case to initiate an inquiry,<sup>1</sup> which must be by public hearing,<sup>2</sup> in which the Council is

<sup>1</sup> 7. (1) ... the Council  
(a) on receipt of a written request ... inquire into the merits of

(i) establishing an agency in respect of a farm product or farm products ...

<sup>2</sup> 8. (1) A public hearing shall be held by the Council  
(a) in connection with an inquiry into the merits of establishing an agency ...

fonction d'une politique, on trouve une myriade de processus décisionnels comportant un élément d'équité dans la procédure dont l'intensité variera selon sa situation dans le spectre administratif. C'est ce qui ressort de l'arrêt de cette Cour dans *Nicholson*. Dans ces cas, un requérant peut obtenir un *certiorari* pour faire sanctionner une violation de l'obligation d'agir équitablement dans l'application de la procédure.

Cette nouvelle approche suppose la reconnaissance d'un spectre de surveillance des décisions qui comporte des garanties procédurales plus grandes à son extrémité judiciaire. À mesure que l'on s'approche de l'autre extrémité du spectre, où entrent en jeu des fonctions de nature purement législative, il y a diminution puis absence complète de garanties et de surveillance. Dans le cas du Conseil, l'article 10 de la *Loi sur les Offices de commercialisation des produits de ferme* («la Loi») prévoit de telles mesures de nature purement administrative, qui ne feraient probablement pas l'objet de surveillance judiciaire:

10. Le Conseil peut établir des règles relatives à la conduite des audiences publiques en vertu de l'article 8 et portant, d'une manière générale, sur les procédures du Conseil y relatives.

Cependant, les gestes posés par le Conseil en vertu de l'article 8, qui prévoit la tenue d'audiences publiques par le Conseil dans le cadre d'une enquête sur l'opportunité de la création d'un office, comme en l'espèce, ne se situent pas dans le domaine purement législatif et doivent donc être susceptibles d'examen.

Il est vrai que le rapport présenté au Ministre par le Conseil ne porte pas directement atteinte à des droits et que le Ministre n'est pas tenu d'y donner suite. Il est également vrai que ce rapport n'est une condition préalable ni à la formulation d'une proposition ministérielle au gouverneur en conseil ni à une proclamation par ce dernier.

Néanmoins, je suis d'avis qu'il ressort clairement de la Loi, qui permet à une association telle la Commission ontarienne de commercialisation du tabac jaune en l'espèce d'instituer une enquête<sup>1</sup>, qui doit se dérouler par voie d'audience publique<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> 7. (1) ... le Conseil  
a) doit, au reçu d'une requête écrite ... examiner l'opportunité

(i) d'établir un office pour un ou plusieurs produits de ferme ...

<sup>2</sup> 8. (1) Le Conseil doit tenir une audience publique  
a) relativement à une enquête portant sur l'opportunité de la création d'un office ou de l'extension du pouvoir d'un ...

armed with all powers under Part I of the *Inquiries Act*,<sup>3</sup> and which must culminate in a report to the Minister containing the Council's recommendations,<sup>4</sup> is that, once the report is made, the Minister must at least take it into account, and if he makes subsequent recommendations to the Governor in Council, the Governor in Council also must take it into consideration in reaching his decision. Any other interpretation of the Act would reduce the deliberately expressed intention of Parliament in this statute to a meaningless sham. Even though leaving the Executive with the power to act on its own initiative entirely, Parliament clearly intended an integral process stretching from public hearings to executive proclamation, and in particular intended that, when a report had been made, its consideration should become a precondition of ministerial and executive action.

In *Saulnier v. Quebec Police Commission*, [1976] 1 S.C.R. 572, at page 579, the Supreme Court of Canada found it sufficient for judicial review that an investigation report "may well" adversely affect a police director's reputation and future, being a report "on which normally the Minister will act". In *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.), at page 400, Lord Denning M.R. justified review on the ground the inspectors' report "may lead" to adverse consequences for company directors. The adverse effects must, it seems, be more than merely possible; they must be somewhere close to probable, or perhaps even probable.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 8. ...

(5) The Council has, in respect of any public hearing under this section, all the powers of a commissioner appointed under Part I of the *Inquiries Act*.

<sup>4</sup> 7. (1) ...

and report its recommendations to the Minister including the terms of an appropriate marketing plan where, in its opinion, it is appropriate that an agency be vested with power to implement such a plan in relation to the farm product or farm products to which the inquiry relates;

dans le cadre de laquelle le Conseil est investi de tous les pouvoirs prévus à la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*<sup>3</sup> et qui doit aboutir à la présentation au Ministre d'un rapport renfermant les propositions du Conseil<sup>4</sup>, qu'une fois que le rapport est préparé, le Ministre doit à tout le moins en tenir compte, et s'il formule ultérieurement des propositions au gouverneur en conseil, ce dernier doit également le prendre en considération avant de prendre sa décision. Toute autre interprétation de la Loi ferait de l'intention exprimée de propos délibéré par le Parlement dans cette Loi un artifice vide de sens. Même si le Parlement a laissé à l'exécutif le pouvoir d'agir entièrement de sa propre initiative, il a clairement voulu mettre en place un processus complet allant des audiences publiques à la proclamation par l'exécutif, et plus particulièrement dans les cas où un rapport a été préparé, que l'examen de ce rapport devienne une condition préalable à toute action de l'exécutif et du Ministre.

<sup>e</sup>

Dans l'arrêt *Saulnier c. Commission de police du Québec*, [1976] 1 R.C.S. 572, à la page 579, la Cour suprême du Canada a jugé qu'il suffisait, pour donner ouverture au contrôle judiciaire, qu'un rapport d'enquête «[puisse] nuire «beaucoup» à la réputation et à l'avenir du directeur de police, puisqu'il s'agit d'un rapport «d'après [lequel] normalement le Ministre agira». Dans l'affaire *In re Pergamon Press Ltd.*, [1971] Ch. 388 (C.A.), à la page 400, le maître des rôles lord Denning a justifié le contrôle aux motifs que le rapport des inspecteurs [TRADUCTION] «était susceptible d'entraîner» des conséquences défavorables pour les administrateurs de la compagnie. Il faut, semble-t-il, que ces conséquences défavora-

<sup>3</sup> 8. ...

(5) Le Conseil a, pour toute audience publique en vertu du présent article, tous les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

<sup>4</sup> 7. (1) ...

et soumettre au Ministre ses propositions, notamment quant aux modalités d'un plan de commercialisation approprié, lorsque à son avis il est opportun de conférer à un office le pouvoir d'exécuter un tel plan pour le ou les produits de ferme faisant l'objet de l'examen;

somewhere close to probable, or perhaps even probable.<sup>5</sup>

Here, Parliament has established as the normal route to the establishment of a marketing agency a public process affording wide participation by those potentially affected. It intends that, when a report has been made, it shall be taken seriously. I believe it is not necessary for a Court to weigh out in mathematical fashion the degree of probability of the adverse result in order to conclude that, since the Council's report, if favorable to the interests of the tobacco growers, may well and indeed probably will adversely affect the interests of manufacturers of tobacco products, the case is made for judicial review.

bles soient plus qu'une simple possibilité; elles doivent presque être probables, voire même l'être<sup>5</sup>.

En l'espèce, le cheminement normal établi par le Parlement en vue de la création d'un office de commercialisation consiste en un processus à caractère public, permettant une participation importante de tous les intéressés susceptibles d'être touchés par la mesure. Dans les cas où un rapport a été préparé, le Parlement veut qu'on y porte une attention sérieuse. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire à un tribunal d'évaluer mathématiquement les risques de conséquences défavorables afin de pouvoir conclure que, puisque le rapport du Conseil, s'il est favorable aux intérêts des producteurs de tabac, peut fort bien et, en fait, va probablement porter atteinte aux intérêts des fabricants de produits du tabac, le cas donne ouverture au contrôle judiciaire.

<sup>5</sup> In *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520, at pp. 532-533, the Ontario Court of Appeal per Arnup J.A. found it to be "inherent in the conception and operation of such a board [an advisory review board for psychiatric facilities] that its recommendations will virtually always be accepted" [emphasis added]. However, this was advanced as a conclusion on the facts rather than as a requirement of the law.

<sup>5</sup> Dans l'arrêt *Re Abel et al. and Advisory Review Board* (1980), 31 O.R. (2d) 520, aux p. 532 et 533, la Cour d'appel de l'Ontario, par l'entremise du juge Arnup, a conclu qu'il était [TRADUCTION] «inhérent au concept et au fonctionnement d'un tel conseil [un conseil consultatif de révision pour établissements psychiatriques] que ses recommandations vont être pratiquement toujours acceptées» [c'est moi qui souligne]. Toutefois, cette conclusion a été formulée à la lumière des faits et non à titre d'exigence imposée par la loi.