

T-453-80

T-453-80

Maple Lodge Farms Limited (Applicant)

v.

Government of Canada and the Minister of Economic Development responsible for Industry, Trade and Commerce (Respondents)

Trial Division, Dubé J.—Toronto, February 4; Ottawa, February 13, 1980.

Prerogative writs — Mandamus — Application for mandamus ordering Minister to issue supplementary import permits allowing applicant to import more chickens than allowed under the global import quota under the Import Control List — For mandamus to issue the act sought must be a duty imperative and not discretionary — Whether Minister's authority to issue permits is mandatory or discretionary — Discretion of Minister is confirmed by ss. 5 and 10 of Export and Import Permits Act — No suggestion of unreasonableness or bad faith on part of Minister — Application denied — Export and Import Permits Act, R.S.C. 1970, c. E-17, ss. 5(1)(a.1), 8, 10, 12 — Import Control List, C.R.C. 1978, Vol. VI, c. 604, as amended, No. 19 — Import Permit Regulations, SOR/79-5, ss. 3(a)-(k), 4.

APPLICATION.

COUNSEL:

*D. K. Laidlaw, Q.C. and A. J. Lenczner for applicant.
J. Scollin, Q.C. for respondents.*

SOLICITORS:

*McCarthy & McCarthy, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.*

The following are the reasons for order rendered in English by

DUBÉ J.: The applicant moves the Court for a writ of *mandamus* ordering the Minister to issue supplementary import permits allowing the applicant to import four million pounds of live chicken under five pounds.

In his affidavit in support of the motion Robert J. May, Secretary-Treasurer of the applicant, says

Maple Lodge Farms Limited (Requérante)

c.

a Le gouvernement du Canada et le ministre du Développement économique chargé de l'Industrie et du Commerce (Intimés)

b Division de première instance, le juge Dubé— Toronto, 4 février; Ottawa, 13 février 1980.

Brefs de prérogative — Mandamus — Requête en mandamus pour obliger le Ministre à accorder des licences supplémentaires en vue de l'importation d'une plus grande quantité de poulets que la quantité autorisée par le quota d'importation prévue par la Liste de marchandises d'importation contrôlée — Le bref de mandamus n'est accordé qu'à l'égard d'une obligation impérative et non d'un pouvoir discrétionnaire — Il échet d'examiner si le Ministre délivre les licences en vertu d'une obligation ou d'un pouvoir discrétionnaire — Le pouvoir discrétionnaire du Ministre est confirmé par les art. 5 et 10 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation — La Cour n'est pas convaincue du caractère déraisonnable ou arbitraire de la décision du Ministre — Requête rejetée — Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.R.C. 1970, c. E-17, art. 5(1)a.1), 8, 10, 12 — Liste de marchandises d'importation contrôlée, C.R.C. 1978, Vol. VI, c. 604, modifiée, n° 19 — Règlement sur les licences d'importation, DORS/79-5, art. 3a) à k), 4.

REQUÊTE.

AVOCATS:

*f D. K. Laidlaw, c.r. et A. J. Lenczner pour la requérante.
J. Scollin, c.r. pour les intimés.*

PROCUREURS:

*g McCarthy & McCarthy, Toronto, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.*

h Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

i LE JUGE DUBÉ: La requérante sollicite de la Cour la délivrance d'un bref de mandamus ordonnant au Ministre de lui accorder les licences supplémentaires d'importation qui lui permettraient d'importer quatre millions de livres de poulets vivants de moins de cinq livres.

j Dans l'affidavit qu'il a produit à l'appui de la requête, Robert J. May, secrétaire-trésorier de la

that Maple Lodge Farms Limited has been in business since 1956 as a poultry-processor and employs some five hundred and forty employees. Until February 1979 chicken was not a regulated item under the *Export and Import Permits Act*¹ or the Regulations thereunder. On January 5, 1979 a Regulation [SOR/79-70] was passed under the Act restricting the amount and number of chickens permitted to be imported into Canada. At that time a notice to importers was issued advising that chicken in Canada would be subject to a global import quota effective October 22, 1979. Under that quota the applicant's entitlement for the balance of the calendar year was 1,775,997 pounds eviscerated weight.

For the year 1980 the global import quota was approximately 48 million pounds and the applicant's entitlement thereunder was to be 9,448,306 pounds. Appended to the said notice was the annex of conditions and procedures governing the issuance of supplementary import permits.

Foreseeing the shortfall in its requirements the applicant applied on several occasions for supplementary import permits which applications were only granted in part. Further requests for supplementary import permits made during the months of December 1979 and January 1980 have been refused by the Minister.

The affiant states that unless the applicant receives supplementary import permits forthwith it will be unable to supply its long standing and reliable customers and will suffer losses of profit in the short term, and loss of permanent business in the long term. It will have to lay off many of its staff with resultant hardship.

As I pointed out at the opening of the hearing a writ of *mandamus* is a matter for the discretion of the Court and will be granted only where there is a specific legal right and no other remedy: therefore the applicant must show that there resides in him a legal right to the performance of a legal duty by the Minister. Moreover, the subject matter of the

¹ R.S.C. 1970, c. E-17.

requérante, déclare que Maple Lodge Farms Limited exerce son entreprise de conditionnement de la volaille depuis 1956 et occupe quelque cinq cent quarante employés. Jusqu'en février 1979, le poulet ne figurait pas parmi les marchandises assujetties aux dispositions de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*¹ et de ses règlements d'application. Le 5 janvier 1979, un Règlement [DORS/79-70] restreignant la quantité et le nombre de poulets pouvant être importés au Canada fut cependant adopté en vertu de la Loi concernée. Par la suite, les importateurs ont été informés, au moyen d'un avis aux importateurs, que le poulet au Canada serait soumis à un contingentement d'importation à compter du 22 octobre 1979. En raison de ce quota, la requérante ne pouvait importer que 1,775,997 livres de poulet éviscéré pour le reste de l'année civile.

Pour l'année 1980, le quota d'importation est fixé à 48 millions de livres environ et la portion de ce quota à laquelle la requérante a droit est de 9,448,306 livres. Les conditions et procédures régissant la délivrance des licences supplémentaires d'importation était annexée audit avis.

Prévoyant que cela serait insuffisant, la requérante a, à plusieurs reprises, demandé des licences supplémentaires d'importation. Ses demandes n'ont été accueillies qu'en partie. De nouvelles demandes ont été formulées en décembre 1979 et en janvier 1980 mais le Ministre les a refusées.

L'auteur de l'affidavit fait valoir que, à moins qu'elle ne reçoive sur-le-champ des licences supplémentaires d'importation, la requérante ne sera pas en mesure d'approvisionner ses clients habituels et qu'elle perdra, à court terme, des bénéfices et, à long terme, des débouchés stables. Elle se verra dans l'obligation de licencier plusieurs membres de son personnel, avec tout ce que cela entraîne pour ceux-ci.

Comme je l'ai indiqué au début de l'audition, la délivrance d'un bref de *mandamus* relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour et n'est accordée que s'il y a un droit précis et qu'il n'existe aucun autre recours. Par conséquent, la Cour doit être convaincue du droit de la requérante à l'exécution par le Ministre d'une obligation légale. De plus,

¹ S.R.C. 1970, c. E-17.

writ must be clear and the act sought must be a duty imperative and not discretionary.

Under section 5(1) of the Act the Governor in Council may establish a list of goods, to be called an "Import Control List", including therein any article the import of which he deems it necessary to control for any of the purposes outlined in the paragraphs, including paragraph (a.1) which reads:

5. (1) ...

(a.1) to restrict, for the purpose of supporting any action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, the importation in any form of a like article to one produced or marketed in Canada the quantities of which are fixed or determined under that Act.

Section 8 deals with import permits. It reads:

8. The Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to import goods included in an Import Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations. [My underlining.]

Under section 12, the Governor in Council may make regulations prescribing the information and undertakings to be furnished by applicants for permits. One such regulation is the *Import Control List* which includes under number 19 [SOR/79-70 becoming C.R.C. 1978, Vol. VI, c. 604, item 16.1]:

19. Chickens and chicken capons, live or eviscerated, parts and products manufactured wholly thereof.

The Regulations respecting import permits [SOR/79-5] provide under section 3 that a resident of Canada may apply for a permit by furnishing the information described in paragraphs (a) to (k). Section 4 prescribes that "A permit shall be in the form set out in the schedule". The notice to importers of October 19, 1979 describes the chicken import quota, the quota allocation and the issuance of permits.

The annex to the notice describes the conditions and procedures governing the issuance of supplementary import permits. It announces that "if required to fill specific Canadian market needs, additional quantities of chicken and chicken prod-

l'objet du bref doit être clair et l'acte dont on demande l'exécution doit être un devoir et non un pouvoir discrétionnaire.

En vertu de l'article 5(1) de la Loi, le gouverneur en conseil peut établir une liste de marchandises, appelée «liste de marchandises d'importation contrôlée», comprenant tout article dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une quelconque des fins visées aux alinéas qui suivent, et notamment à l'alinéa a.1) que voici:

5. (1) ...

a.1) appuyer une mesure prise en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, en limitant l'importation sous quelque forme d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

L'article 8, qui porte sur les licences d'importation, est ainsi conçu:

8. Le Ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence d'importer des marchandises comprises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité, par les personnes, des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions que décrivent la licence ou les règlements. [C'est moi qui souligne.]

L'article 12 prévoit que le gouverneur en conseil peut établir des règlements prescrivant les renseignements et les engagements que doivent fournir ceux qui demandent des licences. L'un de ces règlements est la *Liste de marchandises d'importation contrôlée* qui inclut sous le numéro 19 [DORS/79-70 devenu C.R.C. 1978, Vol. VI, c. 604, n° 16.1]:

19. Les poulets et les chapons vivants ou éviscérés, leurs parties et leurs produits dérivés.

Le *Règlement sur les licences d'importation* [DORS/79-5] prévoit à l'article 3 qu'un résident du Canada peut faire une demande de licence en fournissant les renseignements visés aux alinéas a) à k). L'article 4 prescrit que «La licence est dans la forme établie à l'annexe». L'avis aux importateurs du 19 octobre 1979 donne le quota d'importation de poulets, la répartition du quota et la procédure de délivrance des licences.

L'annexe jointe à l'avis décrit les conditions et procédures régissant la délivrance des licences supplémentaires d'importation. Elle fait connaître que [TRADUCTION] «si des besoins précis du marché canadien l'exigent, l'importation de quantités addi-

ucts may be allowed to enter Canada supplementary to the basic quota.”

The basic argument of learned counsel for the applicant is that the Minister has no discretion on the issuance of permits, the matter being entirely in the hands of the Governor in Council: the only function of the Minister would be the signing of the permits.

With all due respect, I cannot accept that argument. While under section 5 of the Act it is for the Governor in Council to establish an Import Control List, section 8 of the Act makes it discretionary and not mandatory for the Minister to issue import permits “in such quantity and of such quality, by such persons, from such places . . . and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.” The discretion of the Minister is further confirmed by section 10 which provides that “The Minister may amend, suspend, cancel or reinstate any permit . . .”. [My underlining.]

If the Minister who is entrusted with the administration of an Act should decide not to issue permits, which he has the discretion to issue or not to issue, it is not for the Court to order him to do otherwise; unless his decision be unreasonable or tainted with bad faith. In *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology*,² the House of Lords held that the Minister has a discretion under the *Industrial Development Act 1966* and is not bound to pay a grant to every person who is eligible to receive one. Lord Reid said at page 624:

If the Minister who now administers the Act, acting on behalf of the Government, should decide not to give grants in respect of certain kinds of expenditure, I can find nothing to prevent him. There are two general grounds on which the exercise of an unqualified discretion can be attacked. It must not be exercised in bad faith, and it must not be so unreasonably exercised as to show that there cannot have been any real or genuine exercise of the discretion. But, apart from that, if the Minister thinks that policy or good administration requires the operation of some limiting rule, I find nothing to stop him.

² [1971] A.C. 610.

tionnelles de poulet et de produits dérivés du poulet pourra être autorisée, nonobstant le quota annuel».

a L'avocat de la requérante soutient principalement que le Ministre n'a aucun pouvoir discrétionnaire quant à la délivrance des licences, celle-ci relevant entièrement du gouverneur en conseil; la seule fonction du Ministre consisterait à signer les
b licences.

Je ne partage pas cet avis. Bien que l'article 5 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à établir une liste de marchandises d'importation contrôlée, c le Ministre, aux termes de l'article 8, a la faculté et non pas l'obligation de délivrer des licences d'importation «en la quantité et de la qualité, par les personnes, des endroits . . . et sous réserve des autres stipulations et conditions que décrivent la licence ou les règlements». Le pouvoir discrétionnaire du Ministre est en outre confirmé par l'article 10 qui prévoit que «Le Ministre peut modifier, suspendre, annuler ou rétablir toute licence . . .». d [C'est moi qui souligne.]
e

Si le Ministre chargé de l'application de la Loi décide de ne pas délivrer de licences, la décision d'en délivrer ou de ne pas en délivrer relevant de son pouvoir discrétionnaire, la Cour n'a pas à intervenir pour lui enjoindre d'agir autrement, à moins que sa décision ne soit déraisonnable ou qu'elle a été prise de mauvaise foi. Dans *British Oxygen Co. Ltd. c. Minister of Technology*², la Chambre des Lords a statué que le Ministre tenait de la *Industrial Development Act 1966* un pouvoir discrétionnaire et qu'il n'était pas obligé de verser une subvention à tous ceux qui rencontraient les conditions requises. Voici ce que dit lord Reid à la
f page 624:
g
h

[TRADUCTION] Si le Ministre qui est chargé de l'application de la Loi et qui agit pour le compte du gouvernement décide de ne pas accorder de subvention relativement à certains types de dépenses, rien ne peut, à mon avis, l'empêcher de le faire. Il existe deux raisons générales pour lesquelles on peut attaquer i l'exercice d'une discrétion absolue, à savoir que le pouvoir discrétionnaire ne doit pas être exercé de mauvaise foi et d'une façon tellement déraisonnable qu'on ne saurait parler d'exercice véritable. Mais, à part cela, si le Ministre estime qu'en vue de la politique du gouvernement et d'une saine gestion, il échet d'imposer une restriction quelconque, rien ne peut, à mon avis j l'empêcher d'agir ainsi.

² [1971] A.C. 610.

There is no suggestion of unreasonableness or bad faith on the part of the respondent Minister. He is acting within the scope of his authority and in furtherance of the purpose of the Act, which is to restrict the importation of chicken to protect the Canadian production, thus acting in support of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, as provided for by paragraph 5(1)(a.1). Surely, it is not for the Court to interfere with the Minister's discretionary powers in the performance of his duties.

However much sympathetic I might be to the plight of the applicant, I have no alternative but to deny his application.

ORDER

The application is denied with costs.

La Cour n'est pas convaincue du caractère déraisonnable ou arbitraire de la décision du Ministre responsable. Il agit dans les limites de ses pouvoirs et réalise le but de la Loi qui est de limiter l'importation de poulets pour protéger la production canadienne. En agissant ainsi, il ne fait qu'appuyer la mesure prévue par la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, conformément au paragraphe 5(1)a.1). La Cour n'a certainement pas à intervenir dans l'exercice par le Ministre, dans l'exécution de ses fonctions, de son pouvoir discrétionnaire.

Bien que je sympathise avec la requérante, je me vois obligé de rejeter sa requête.

ORDONNANCE

La requête est rejetée avec dépens.