

A-97-80

A-97-80

Maple Lodge Farms Limited (Appellant) (Applicant)

v.

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

Court of Appeal, Heald and Le Dain JJ. and MacKay D.J.—Toronto, May 14, 1980.

Prerogative writs — Mandamus — Appeal from Trial Division decision dismissing application for writ of mandamus to compel Minister to issue supplementary import permits enabling appellant to import more than its basic quota of live chickens — Application for permits was refused, although Canadian Chicken Marketing Agency was unable to locate a domestic supply of live chickens, and notwithstanding a policy statement that permits would normally be issued in such situations — Whether Minister had any discretion to refuse the permits, and if he did, whether he refused the permits for an irrelevant reason — Appeal dismissed — Export and Import Permits Act, R.S.C. 1970, c. E-17, as amended, ss. 5(1) (a.1), 8, 12 — Import Permit Regulations, SOR/79-5, ss. 3(a)-(k), 4 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28 — Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 7(1)(d), 17(1), 22(a),(b) — Import Control List, Amendment SOR/79-70, Item 19.

Appeal from a judgment of the Trial Division dismissing an application for a writ of *mandamus* to compel the Minister to issue supplementary import permits to enable the appellant to import live chickens in excess of its basic quota. Appellant purchases live chickens, slaughters, eviscerates and packages them, and delivers them the same day to its customers. Its reputation is based on the freshness and quality of its product. Chicken was placed on the Import Control List, thus prohibiting the importation of chicken without an import permit issued by the Minister. The policy concerning the issuance of supplementary import permits was as follows: "If required to fill specific Canadian market needs, additional quantities of chicken and chicken products may be allowed to enter Canada supplementary to the basic quota." Appellant applied for supplementary import permits which were refused although the Canadian Chicken Marketing Agency was unable to indicate a domestic source of supply of chicken. The Agency suggested that the appellant take eviscerated chicken from the domestic market. The issues are whether the Minister had any discretion at all to refuse the permits, and, if he did, whether he refused the permits for an irrelevant reason.

Held, the appeal is dismissed. Section 8 of the *Export and Import Permits Act* confers a discretionary authority to issue import permits and does not create a duty to issue them upon

Maple Lodge Farms Limited (Appelante) (Requérante)

a c.

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

b

Cour d'appel, les juges Heald et Le Dain et le juge suppléant MacKay—Toronto, 14 mai 1980.

Brefs de prérogative — Mandamus — Appel d'une décision par laquelle la Division de première instance a rejeté la demande d'un bref de mandamus obligeant le Ministre à délivrer des licences supplémentaires d'importation pour autoriser l'appelante à importer plus que son quota de base de poulets vivants — La demande des licences a été refusée bien que l'Office canadien de commercialisation des poulets ait été incapable d'indiquer aucune source canadienne d'approvisionnement du poulet et en dépit d'un énoncé de politique disant que les licences seraient normalement accordées dans ces cas-là — Il échet d'examiner si le Ministre avait la faculté de refuser les licences et, dans l'affirmative, s'il les a refusées pour des motifs inappropriés — Appel rejeté — Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.R.C. 1970, c. E-17, modifié, art. 5(1)a.1), 8, et 12 — Règlement sur les licences d'importation, DORS/79-5, art. 3a) à k) et 4 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 28 — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, c. 65, art. 7(1)d), 17(1) et 22a) et b) — Liste de marchandises d'importation contrôlée, modification DORS/79-70, n° 19.

Appel de la décision par laquelle la Division de première instance a rejeté la demande tendant à la délivrance d'un bref de *mandamus* obligeant le Ministre à délivrer des licences supplémentaires d'importation pour autoriser l'appelante à importer des poulets vivants en sus de son quota de base. L'appelante achète des poulets vivants, les abat, les vide, les emballe et les livre le même jour à ses clients. Sa réputation se fonde sur la fraîcheur et la qualité de ses produits. Le poulet a été inscrit sur la «liste de marchandises d'importation contrôlée», ce qui a eu pour effet de prohiber l'importation des produits mentionnés sans une licence d'importation délivrée par le Ministre. La politique régissant l'octroi des licences d'importation supplémentaires était la suivante: «Pour répondre aux besoins du marché canadien, il est possible d'obtenir une autorisation pour importer des quantités de poulet en plus du quota annuel.» L'appelante a demandé des licences d'importation supplémentaires qui furent refusées bien que l'Office canadien de commercialisation des poulets ait été incapable d'indiquer aucune source canadienne d'approvisionnement de poulets. L'Office a suggéré à l'appelante de se procurer du poulet éviscéré sur le marché canadien. Il échet d'examiner si le Ministre avait la faculté de refuser les licences et, dans l'affirmative, s'il les a refusées pour un motif inapproprié.

Arrêt: l'appel est rejeté. L'article 8 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* confère un pouvoir discrétionnaire de délivrer des licences d'importation et il ne crée pas

the fulfilment of certain conditions. Section 28 of the *Interpretation Act* requires that the word "may" in section 8 be construed as permissive unless the context indicates a contrary intention. The *Export and Import Permits Act* does not create or recognize a legal right to an import permit. Chicken was placed on the Import Control List pursuant to section 5(1)(a.1) of the Act for the purpose of restricting its importation to support action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*. It is an implication of section 5(1)(a.1) that the Minister is to exercise his authority to issue or refuse permits for the purpose specified therein. The authority conferred on the Governor in Council by section 12 of the Act to make regulations respecting certain matters affecting import permits is not inconsistent with a discretionary authority in the Minister to issue or refuse to issue a permit, although in the exercise of his discretion he must conform to the Regulations. There is nothing in the terms of section 12 to suggest that it was intended to confer authority to determine the conditions upon the fulfilment of which every applicant would be entitled to a permit. The appellant alternatively attacked the relevance of the criteria reflected by the policy guidelines, that is, the availability of eviscerated chicken as a reason for refusing an application for a permit to import chicken. It cannot be concluded that these considerations are extraneous or irrelevant to the statutory purpose for which chicken was placed on the Import Control List and to which the exercise of the Minister's discretion must be related. A valid purpose for which the Minister may exercise his discretion is that which is indicated in section 5(1)(a.1). The policy guidelines permit the Agency to determine, as a condition precedent to the issue of an import permit, whether the product is available in the domestic market, a matter that is relevant to the purpose for which chicken was placed on the Import Control List. The discretion conferred by section 8 is exercised in order to protect the domestic market in interprovincial trade of Canadian producers of chicken by restricting the importation of chicken in any of its forms. Assuming that what the guidelines purport to say is that a permit will normally be issued if the Agency is unable to find a domestic source of supply of the specific product for which the applicant seeks a permit, it is not sufficient by itself to invalidate the Minister's decision on the ground that it was based on an extraneous or irrelevant consideration. The Minister may indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule in the exercise of his discretion but he cannot fetter his discretion by treating the guidelines as binding upon him and excluding other valid or relevant reasons for the exercise of his discretion.

McHugh v. Union Bank of Canada [1913] A.C. (P.C.) 299, referred to. *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen, on the relation of Brice Andrews* [1953] 2 S.C.R. 95, referred to. *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology* [1971] A.C. (H.L.) 610, referred to. *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* [1965] 1 O.R. 259, referred to. *Julius v. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214, distinguished. *The*

d'obligation de les délivrer du seul fait que les conditions fixées sont remplies. L'article 28 de la *Loi d'interprétation* exige que le mot «peut» de l'article s'interprète comme exprimant une faculté à moins que le contexte ne manifeste une intention contraire. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* ne crée ni ne reconnaît de droit strict à une licence d'importation. Le poulet a été ajouté à la liste de marchandises d'importation contrôlée en vertu de l'article 5(1)(a.1) de la Loi dans le but d'en restreindre l'importation afin d'appuyer une mesure prise en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Il découle de l'article 5(1)(a.1) que le Ministre doit exercer le pouvoir qui lui est confié de délivrer ou de refuser des licences pour les fins qui y sont mentionnées. Le pouvoir accordé au gouverneur en conseil par l'article 12 de la Loi d'établir des règlements quant à certains sujets touchant les licences d'importation n'est pas incompatible avec l'attribution au Ministre d'un pouvoir discrétionnaire de délivrer ou de refuser de délivrer une licence, bien qu'il doive se conformer au Règlement dans l'exercice de ce pouvoir. Il n'y a rien dans les termes de l'article 12 qui donne à penser qu'on ait simplement entendu donner le pouvoir de déterminer des conditions qu'il suffirait au requérant de remplir pour avoir droit à une licence. Subsidièrement, l'appelante a contesté le bien fondé des critères que révèlent les lignes directrices, soit la disponibilité de poulets éviscérés comme fondement du rejet d'une demande de licence d'importer des poulets vivants. On ne saurait conclure que ces considérations sont inappropriées ou étrangères à l'objet légal pour lequel le poulet a été ajouté à la liste de marchandises d'importation contrôlée et auquel l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre doit être attaché. Un objet pour lequel le Ministre peut valablement exercer son pouvoir discrétionnaire quant à la délivrance de licences est celui qu'indique l'article 5(1)(a.1). Les lignes directrices permettent à l'Office de déterminer, comme condition préalable à la délivrance d'un permis d'importation, si le produit est disponible sur le marché intérieur, une question pertinente à l'objet pour lequel le poulet a été inscrit sur la liste de marchandises d'importation contrôlée. Le pouvoir discrétionnaire accordé par l'article 8 est exercé afin de protéger le marché intérieur dans le commerce interprovincial des producteurs canadiens de poulets en limitant l'importation du poulet sous toutes ses formes. Dans l'hypothèse où la bonne interprétation de la portée des lignes directrices est que la licence est normalement délivrée si l'Office ne peut trouver de source d'approvisionnement du produit spécifique pour lequel le requérant demande une licence, cela ne suffit pas pour invalider la décision du Ministre au motif qu'elle se fonde sur une considération inappropriée ou étrangère à la question. Le Ministre est libre d'indiquer le type de considérations qui, de façon générale, le guideront dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire mais il ne peut pas entraver ce pouvoir discrétionnaire en tenant les lignes directrices pour obligatoires et en excluant tous les autres motifs valides ou pertinents pour lesquels il peut exercer son pouvoir discrétionnaire.

Arrêts mentionnés: *McHugh c. Union Bank of Canada* [1913] A.C. (C.P.) 299; *Smith & Rhuland Ltd. c. La Reine ex rel. Brice Andrews* [1953] 2 R.C.S. 95; *British Oxygen Co. Ltd. c. Minister of Technology* [1971] A.C. (C.L.) 610; *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* [1965] 1 O.R. 259. Distinction faite avec les arrêts: *Julius c. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214; *The Labour Relations*

Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen on the relation of F. W. Woolworth Co. Ltd. [1956] S.C.R. 82, distinguished. *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission* [1978] 2 S.C.R. 141, applied.

APPEAL.

COUNSEL:

D. Laidlaw, Q.C. for appellant.
J. Scollin, Q.C. and *J. A. Belisle* for respondents.

SOLICITORS:

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

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1980] 2 F.C. 458] dismissing an application for a writ of *mandamus* to compel the Minister of Industry, Trade and Commerce to issue supplementary import permits pursuant to the *Export and Import Permits Act*, R.S.C. 1970, c. E-17, to enable the appellant to import some four million pounds of live chickens weighing under five pounds each.

The issues raised by the appeal are whether the Minister had any discretion at all to refuse the permits applied for by the appellant, and, if he did, whether he refused the permits for an irrelevant reason.

The appellant carries on business as a poultry processor. It purchases live chickens, slaughters, eviscerates and packages them, and delivers them the same day to its customers, which consist of major retail food outlets and the "fast food" trade. It has a significant portion of the Ontario market for freshly slaughtered chicken. Its business and reputation are based on the freshness and quality of its product. It requires large quantities of live chicken every day to meet the requirements of its customers.

Board of Saskatchewan c. La Reine ex rel. of F. W. Woolworth Co. Ltd. [1956] R.C.S. 82. Arrêt appliqué: *Capital Cities Communications Inc. c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne* [1978] 2 R.C.S. 141.

APPEL.

AVOCATS:

D. Laidlaw, c.r. pour l'appelante.
J. Scollin, c.r. et *J. A. Belisle* pour les intimés.

PROCUREURS:

McCarthy & McCarthy, Toronto, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

LE JUGE LE DAIN: Il est fait appel de la décision par laquelle la Division de première instance [[1980] 2 C.F. 458] a rejeté la demande tendant à la délivrance d'un bref de *mandamus* obligeant le ministre de l'Industrie et du Commerce à délivrer des licences supplémentaires d'importation en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c. E-17, pour autoriser l'appelante à importer quelque quatre millions de livres de poulet vivant pesant moins de cinq livres chacun.

L'appel soulève la question de savoir si le Ministre avait le pouvoir de refuser les licences demandées par l'appelante et, dans l'affirmative, celle de savoir s'il a refusé les licences pour un motif inapproprié.

L'appelante exerce le commerce de préparation de volailles. Elle achète des poulets vivants, les abat, les vide, les emballe et les livre le même jour à ses clients, soit d'importants détaillants et l'industrie de la «restauration-minute». Elle dessert une partie importante du marché ontarien du poulet fraîchement abattu. Son commerce et sa réputation se fondent sur la fraîcheur et la qualité de ses produits. Elle a besoin quotidiennement d'une grande quantité de poulet vivant pour répondre aux commandes de sa clientèle.

In January, 1979, chicken was placed on the Import Control List established under section 5 of the *Export and Import Permits Act*, as amended by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 29 and c. 32 and S.C. 1974, c. 9, s. 2. Order in Council P.C. 1979-13 (SOR/79-70, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 113, No. 2, January 24, 1979) added to the List, as Item 19, "Chickens and chicken capons, live or eviscerated, parts and products manufactured wholly thereof", pursuant to section 5(1)(a.1) of the Act, which reads as follows:

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

(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.

The effect of placing Item 19 on the Import Control List was, by section 14 of the Act, to prohibit the importation of the products described therein without an import permit issued by the Minister pursuant to section 8 of the Act, which reads as follows:

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.

In October 1979, the Minister issued a "Notice to Importers" which set out the policy that would be followed with respect to permits for the import of chicken. The scheme established a global import quota for specific periods and individual quotas for importers. In addition to this "basic quota", for which permits would be issued as required, there was provision for supplementary import permits in accordance with a policy described in general terms as follows: "If required to fill specific Canadian market needs, additional quantities of chicken and chicken products may be allowed to enter Canada supplementary to the basic quota."

En janvier 1979, le poulet a été inscrit sur la «liste de marchandises d'importation contrôlée» établie en vertu de l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* telle que modifiée par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 29 et c. 32 et par S.C. 1974, c. 9, art. 2. Le décret C.P. 1979-13 (DORS/79-70, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 113, n^o 2, 24 janvier 1979) a ajouté à la liste de marchandises d'importation contrôlée, comme numéro 19, «Les poulets et les chapons vivants ou éviscérés, leurs parties et leurs produits dérivés», en vertu de l'article 5(1)a.1) de la Loi, dont voici le texte:

5. (1) 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 suivantes, savoir:

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'addition du numéro 19 à la liste de marchandises d'importation contrôlée a eu pour effet, en vertu de l'article 14 de la Loi, de prohiber l'importation des produits mentionnés sans une licence d'importation délivrée par le Ministre en vertu de l'article 8 de la Loi, qui est ainsi libellé:

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.

En octobre 1979, le Ministre a publié un «Avis aux importateurs» énonçant la politique régissant l'octroi des licences d'importation de poulet. Le plan fixe un quota global d'importation pour une période donnée et des quotes-parts particulières pour chaque importateur. En plus de ces «quotas de base» pour lesquels les licences sont délivrées en tant que de besoin, le plan prévoit que des licences d'importation supplémentaires pourront être délivrées en application d'une politique énoncée, en termes généraux, de la façon suivante: «Pour répondre aux besoins du marché canadien, il est possible d'obtenir une autorisation pour importer des quantités de poulet en plus du quota annuel.»

The policy statement set out the conditions and procedure for obtaining supplementary import permits for chicken as follows:

- i) Firms having a basic quota entitlement will normally use this amount prior to making application for supplementals under this provision.
- ii) The buyer must contact his normal sources of domestic supply.
- iii) The buyer must contact the Canadian Chicken Marketing Agency (CCMA) at Suite 400, 44 Peel Centre Dr. Brampton, Ontario L6T 4B5, (416) 792-6622 stating:
 - a) type of product required
 - product specifications must be normally accepted trading classes or product
 - b) Canadian sellers contacted to purchase product
 - c) delivery dates for required product
- iv) CCMA will have 72 hours (3 working days) from the receipt of the request to inform the buyer of a source of supply in Canada.
- v) At the time the CCMA is contacted, a permit application must be sent to the Department of Industry, Trade and Commerce, Office of Special Import Policy. A copy of the required communication to the CCMA (iii above) must accompany the application.
- vi) CCMA will notify the buyer and the Office of Special Import Policy, regarding the action taken on a request under item, iii) above. If Canadian product is not offered at the market price, a permit will normally be issued; however, if an offering of product is made, the application may be refused or reduced by an amount equal to the quantity offered by Canadian sources.
- vii) Should the buyer refuse to purchase product sourced by the CCMA under iv) above, future requests for supplementals would normally not be considered for a period of at least 90 days from the date of application.

It is the application of these conditions to the appellant's requests for supplementary import permits that gives rise to the issues on the appeal.

The policy statement specifies that certain "codes and categories" are to be used by importers in applying for supplementary permits. Those with respect to "live chicken" and "eviscerated chicken", which are the products in issue in this case, are as follows:

- 19-011 Live chicken avg. unit weight less than 5 lbs. live weight
- 19-012 Live chicken avg. unit weight greater than 5 lbs. live weight

La déclaration de politique explicite les conditions et la marche à suivre pour obtenir des licences d'importation de poulet supplémentaires dans les termes suivants:

- a) i) Les sociétés qui ont déjà un quota de base seront normalement tenues d'utiliser ce quota avant de demander des permis supplémentaires en vertu de la présente disposition.
- ii) L'acheteur doit avoir épuisé ses sources d'approvisionnement canadiennes habituelles.
- b) iii) L'acheteur doit communiquer avec l'Office canadien de commercialisation du poulet à 44 Peel Centre Drive, Suite 400, Brampton, Ontario L6T 4B5 (416) 792-6622 et indiquer:
 - a) le type de produit demandé;
 - le produit doit correspondre aux classes de produit normalement acceptées.
 - b) les vendeurs canadiens contactés pour acheter le produit;
 - c) les dates de livraison du produit demandé.
- d) iv) L'OCCP dispose de 72 heures (3 jours ouvrables) à compter de la réception de la demande pour informer l'acheteur d'une source d'approvisionnement au Canada.
- v) Au moment de contacter l'OCCP, il convient d'envoyer une demande de licence d'importation de marchandises au Ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits. Une copie de la communication à l'OCCP (iii) ci-haut, doit accompagner la demande.
- e) vi) L'OCCP doit aviser l'acheteur et la Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits des mesures prises relativement à la demande mentionnée en (iii). Si le produit canadien n'est pas offert au prix du marché, une licence est émise; par contre, si l'offre existe, la demande de quota peut être refusée ou réduite d'un montant équivalent à la quantité offerte par les sources canadiennes.
- vii) Advenant que l'acheteur refuse d'acheter le produit du fournisseur trouvé par l'OCCP en vertu du paragraphe (vi) ci-haut, aucune autre demande de permis supplémentaires ne sera prise en considération pendant une période d'au moins 90 jours à compter de la date de la première demande.

C'est l'application de ces conditions aux demandes de licences d'importation supplémentaires présentées par l'appelante qui donne lieu aux questions soulevées par le présent appel.

La déclaration de politique définit «des codes et des catégories» que les importateurs doivent utiliser dans leurs demandes de licences supplémentaires. Les codes et catégories relatifs aux «poulets vivants» et aux «poulets éviscérés», qui sont les produits en litige en l'espèce, sont les suivants:

- 19-011 Poulets vivants – poids moyen de moins de 5 livres
- 19-012 Poulets vivants – poids moyen de 5 livres et plus

- 19-021 Eviscerated chicken avg. unit weight less than 2 lbs. eviscerated weight
- 19-022 Eviscerated chicken avg. unit weight between 2 lbs. and 4 lbs. eviscerated weight
- 19-023 Eviscerated chicken avg. unit weight greater than 4 lbs. eviscerated weight

During the period October 21 to December 31, 1979, the appellant made several applications for supplementary import permits under category 19-011—live chicken under five pounds. These applications were granted in part and refused in part, although in some cases the Canadian Chicken Marketing Agency was unable to indicate a domestic source of supply of chicken in this category. In one case the Agency offered the appellant eviscerated chicken in category 19-022, but the appellant refused it.

In late December 1979, and in January 1980, the appellant made a series of applications for supplementary import permits covering chicken in category 19-011 amounting to approximately four million pounds. These applications were refused by the Office of Special Import Policy, acting for the Minister, although the Canadian Chicken Marketing Agency was unable to offer a domestic source of supply of live chicken. The Agency suggested instead that the appellant take eviscerated chicken from the domestic market. A letter dated January 9, 1980, from the Agency to the appellant reads as follows:

In response to your letter of January 9, 1980, the Agency has not been able to source an available supply of live chicken in either Ontario or Quebec, in order to meet your request for supplementary imports.

There has, however, been a large quantity of eviscerated product offered to you to fill your market requirements. This information was given by telephone on January 8 and in a subsequent letter of 9 January.

Other letters from the Agency in January confirmed the offer of eviscerated chicken. A letter of January 7, 1980 contained the following statement:

Because C.C.M.A. is interested in adequately supplying the end need for fresh chicken, it feels that eviscerated chicken can be adequately substituted for live product; for this reason the Agency accepted the offers of eviscerated product instead of live when it was sourcing for this request.

- 19-021 Poulets éviscérés – poids moyen de moins de 2 livres
- 19-022 Poulets éviscérés – poids moyen de 2 à 4 livres
- a 19-023 Poulets éviscérés – poids moyen de 4 livres et plus

Entre le 21 octobre et le 31 décembre 1979, l'appelante a présenté plusieurs demandes de licences d'importation supplémentaires de la catégorie 19-011—poulets vivants de moins de cinq livres. Certaines de ces demandes ont été accueillies et d'autres ont été refusées, bien que dans certains cas, l'Office canadien de commercialisation des poulets ait été incapable d'indiquer aucune source canadienne d'approvisionnement pour le poulet de cette catégorie. A une occasion, l'Office a offert du poulet éviscéré de la catégorie 19-022 à l'appelante, mais cette dernière l'a refusé.

Vers la fin de décembre 1979 et en janvier 1980, l'appelante a présenté une suite de demandes de licences d'importation supplémentaires pour environ quatre millions de livres de poulet de la catégorie 19-011. La Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits, agissant au nom du Ministre, a refusé ces demandes bien que l'Office canadien de commercialisation des poulets ait été incapable d'indiquer de source canadienne d'approvisionnement en poulet vivant. L'Office a plutôt suggéré à l'appelante de se procurer du poulet éviscéré sur le marché canadien. Une lettre adressée par l'Office à l'appelante datée du 9 janvier 1980 dit ceci:

[TRADUCTION] Pour donner suite à votre lettre du 9 janvier 1980, l'Office n'a pu trouver de source d'approvisionnement immédiat en poulet vivant, au Québec ou en Ontario, qui soit capable de satisfaire à votre demande d'importation supplémentaire.

On vous a cependant signalé la disponibilité de grandes quantités de produits éviscérés qui vous permettraient de répondre aux besoins de votre clientèle. Le renseignement vous a été donné au téléphone le 8 janvier, et puis par lettre le 9 janvier.

D'autres lettres envoyées par l'Office en janvier confirment l'offre de poulet éviscéré. Une lettre datée du 7 janvier 1980 contient l'affirmation suivante:

[TRADUCTION] Parce que l'O.C.C.P. tient à fournir un approvisionnement suffisant en poulet frais au consommateur, elle juge qu'on peut bien substituer le poulet éviscéré au poulet vivant; c'est pourquoi l'Office a accepté les offres de produits éviscérés quand elle a cherché des sources d'approvisionnement pour votre demande.

In a letter of January 16, 1980 the Agency concluded:

The fact that C.C.M.A. has not found live product available in Ontario and Quebec to meet your request does not indicate a shortage of supply to the overall market, especially when total storage stocks in Ontario increased 7.3% from 1 December 1979 to 1 January 1980. The fact that eviscerated product has been found also indicates an abundant supply. The lack of live product does, however, indicate that the live birds are all committed by producers to processors and therefore are not available to another processor on short notice.

In the affidavit filed in support of the application for *mandamus* there are the following paragraphs 21 and 23 with reference to the importance to the appellant's business of live, as opposed to eviscerated, chicken:

21. The market that Maple Lodge Farms has achieved is based, to a great extent, on providing freshly slaughtered chicken to its customers within twenty-four hours of the slaughter. This permits the customer sufficient opportunity to sell the chicken which has a shelf life of approximately seven days and permits the ultimate consumer an opportunity to maintain the chicken, at home, for a few days within the period of the shelf life and extending slightly beyond it. The customers of Maple Lodge Farms have become accustomed to the consistent quality of the chicken received from it and can market the chicken to the ultimate consumer based on a standard of quality that it expects. Maple Lodge Farms takes great pains to ensure that the quality of the chicken it provides to the major retail food outlets is consistent and has a careful program of quality assurance.

23. Eviscerated Chicken suggested to Maple Lodge Farms, by the Canadian Chicken Marketing Agency is chicken that has been slaughtered for some time and may well have lost some days of freshness. Maple Lodge Farms in turn would have to bring the chicken into its plant, unpack it, process and cut it, re-pack it and ship it to its customers. The shelf life would be diminished and could never be certified either by Maple Lodge Farms or by the major food retail outlets. Furthermore, it is almost impossible to determine the quality of the eviscerated chicken and thus Maple Lodge Farms would jeopardize its relationship with its customers in accepting dead chicken, whose shelf life and quality are not known. Eviscerated chicken available to a processor such as Maple Lodge Farms is a surplus chicken of a suspicious quality.

The appellant contends, first, that the Minister did not have a discretion under section 8 of the Act to refuse the supplementary import permits. It is argued that the Act confers the authority to impose limitations or conditions on the right to an import permit on the Governor in Council, and not on the Minister, and that within the context of the conditions that have been laid down by the Gover-

Dans une lettre en date du 16 janvier 1980, l'Office termine comme ceci:

[TRADUCTION] Que l'O.C.C.P. n'ait pas trouvé de poulet vivant au Québec et en Ontario pour satisfaire à votre demande, n'indique pas qu'il y a pénurie sur le marché, d'autant plus que les stocks d'entrepôt ont augmenté en Ontario de 7.3% du 1^{er} décembre 1979 au 1^{er} janvier 1980. Le fait d'avoir trouvé des produits éviscérés indique aussi qu'il y a abondance. La pénurie de poulets vivants indique cependant que les producteurs ont déjà promis toutes leurs volailles vivantes aux transformateurs et qu'en conséquence ils n'en ont pas de disponibles à courte échéance pour un autre transformateur.

Dans l'affidavit produit au soutien de la requête de *mandamus*, on trouve les paragraphes 21 et 23 ci-après qui traitent de l'importance que peut avoir pour les affaires de l'appelante le poulet vivant par opposition au poulet éviscéré:

[TRADUCTION] 21. La part du marché que Maple Lodge Farms s'est acquise tient, pour une bonne part, à sa capacité de fournir à ses clients des poulets fraîchement abattus, dans les vingt-quatre heures de l'abattage. Ceci donne au client le temps de vendre le poulet, qui a une durée de fraîcheur d'environ sept jours; ceci permet aussi au consommateur de conserver chez lui le poulet durant les quelques jours qui peuvent rester de sa durée de fraîcheur et même un peu plus. Les clients de Maple Lodge Farms se sont habitués à l'uniformité de qualité des poulets qu'ils reçoivent et peuvent vendre ceux-ci au consommateur en respectant la norme de qualité à laquelle celui-ci s'attend. Maple Lodge Farms prend beaucoup de précautions pour que la qualité des poulets qu'elle livre aux principaux détaillants soit uniforme et elle a un système minutieux de contrôle de qualité.

23. Le poulet éviscéré que l'Office canadien de commercialisation des poulets a proposé à Maple Lodge Farms est un poulet qui a été abattu depuis quelque temps et qui pourrait bien avoir perdu quelques jours de sa durée de fraîcheur. Maple Lodge Farms devrait faire apporter le poulet à son usine, le déballer, le préparer et le tailler, le remballer et le livrer à ses clients. La durée de fraîcheur serait raccourcie et ni Maple Lodge Farms ni les détaillants ne pourraient la garantir. De plus, il est presque impossible de juger de la qualité de ce poulet éviscéré, de sorte que Maple Lodge Farms compromettrait sa réputation auprès de ses clients en acceptant des poulets abattus dont la durée de fraîcheur et la qualité sont indéterminées. Les poulets éviscérés offerts à un transformateur comme Maple Lodge Farms sont des poulets excédentaires de qualité douteuse.

L'appelante prétend d'abord que le Ministre n'avait pas, en vertu de l'article 8 de la Loi, la faculté de refuser les licences d'importation supplémentaires. Elle soutient que la Loi confère au gouverneur en conseil et non au Ministre le pouvoir d'assujettir à des restrictions ou conditions le droit d'obtenir une licence d'importation et que, dans le cadre des conditions que le gouverneur en

nor in Council the appellant was entitled to the permits.

Section 12 of the Act empowers the Governor in Council to make regulations as follows:

12. The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing the information and undertakings to be furnished by applicants for permits, certificates or other authorizations under this Act, the procedure to be followed in applying for and issuing or granting permits, certificates or other authorizations, the duration thereof, and the terms and conditions, including those with reference to shipping or other documents, upon which permits, certificates or other authorizations may be issued or granted under this Act;

(b) respecting information to be supplied by persons to whom permits, certificates or other authorizations have been issued or granted under this Act and any other matter associated with their use;

(c) respecting the issue of and conditions or requirements applicable to general permits or general certificates;

(d) respecting the certification, authorization or other control of any in-transit movement through any port or place of any goods that are exported from Canada or of any goods that come into any port or place in Canada;

(e) exempting any person or goods or any class of persons or goods from the operation of any or all of the provisions of this Act; and

(f) generally for carrying out the purposes and provisions of this Act.

Pursuant to the authority conferred by section 12, the Governor in Council made the *Import Permit Regulations* by Order in Council P.C. 1978-3738 of December 14, 1978 (SOR/79-5, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 113, No. 1, January 10, 1979). Sections 3 and 4, which are the only provisions of relevance in the present case, read as follows:

3. A resident of Canada may apply for a permit, either verbally or in writing, to the Office of Special Import Policy of the Department or to any person authorized by the Minister to issue a permit on his behalf by furnishing the following information:

(a) the applicant's name and address;

(b) information as to whether or not the applicant is a resident of Canada;

(c) the importer's name and address if different from the applicant;

(d) the name and address of the supplier of the goods to be imported;

(e) the country of origin of the goods;

(f) the country from which the goods are imported;

(g) the Canadian port of entry where the goods will enter Canada;

conseil a édictées, l'appelante avait droit d'obtenir des licences.

L'article 12 de la Loi autorise en ces termes le gouverneur en conseil à prendre des règlements:

12. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant les renseignements et les engagements que doivent fournir ceux qui demandent des licences, certificats ou autres autorisations selon la présente loi, la procédure à suivre pour la demande et la délivrance ou la concession de licences, certificats ou autres autorisations, leur durée et les conditions, y compris celles qui concernent les documents d'expédition ou autres, auxquelles des licences, certificats ou autres autorisations peuvent être délivrés ou concédés sous le régime de la présente loi;

b) concernant les renseignements que doivent fournir les personnes à qui des licences, certificats ou autres autorisations ont été délivrés ou concédés sous le régime de la présente loi et autres matières connexes à leur emploi;

c) concernant la délivrance de licences ou certificats de portée générale et les conditions et exigences y applicables;

d) concernant la certification, l'autorisation ou autre contrôle de tout mouvement, en cours de route, par un port ou endroit, de toutes marchandises qui sont exportées du Canada ou de toutes marchandises qui entrent dans un port ou endroit du Canada;

e) exemptant de l'application de la totalité ou de l'une quelconque des dispositions de la présente loi toute personne ou toute marchandise ou toute catégorie de personnes ou de marchandises; et

f) tendant d'une façon générale à l'accomplissement des fins et à l'exécution des dispositions de la présente loi.

En vertu des pouvoirs à lui conférés par l'article 12, le gouverneur en conseil a établi le *Règlement sur les licences d'importation* par le décret C.P. 1978-3738 du 14 décembre 1978 (DORS/79-5, *Gazette du Canada*, Partie II, Vol. 113, n° 1, 10 janvier 1979). Les articles 3 et 4, qui sont les seules dispositions pertinentes en l'espèce, sont ainsi rédigés:

3. Un résident du Canada peut, verbalement ou par écrit, faire une demande de licence à la Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits du ministère, ou à toute personne autorisée par le ministre à émettre des licences en son nom, en fournissant les renseignements suivants:

a) le nom et l'adresse du requérant,

b) le statut résidentiel du requérant,

c) le nom et l'adresse de l'importateur, s'ils diffèrent de celui du requérant,

d) le nom et l'adresse du fournisseur des marchandises qui seront importées,

e) le pays de provenance des marchandises,

f) le pays d'importation,

g) le port d'entrée canadien où les marchandises entreront au Canada,

- (h) the date of entry of the goods in Canada;
 (i) a description of the goods;
 (j) the number of units of the goods to be imported and their value in Canadian currency; and
 (k) any information requested by the Minister in any case where, in his opinion, the information furnished by the applicant requires clarification or the description of the goods to be imported is not in sufficient detail.
4. (1) A permit shall be in the form set out in the schedule.
 (2) When a permit is issued, the Minister shall
- (a) affix his signature to each copy of the permit; and
 (b) cause two copies of the permit to be transmitted to the applicant.

The form of permit set out in the schedule provides a space for "Other terms and conditions" and it contains the statement, "The export/import of goods described above is permitted subject to all conditions described herein and subject to the Export and Import Permits Act and any regulations made thereunder."

Looking at these provisions as a whole, I am of the opinion that section 8 of the Act confers upon the Minister a discretion as to whether or not to issue an import permit in a particular case. Section 28 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, requires, of course, that the word "may" in section 8 be construed as permissive unless the context indicates a contrary intention. See *McHugh v. Union Bank of Canada* [1913] A.C. (P.C.) 299; *Smith & Rhuland Limited v. The Queen, on the relation of Brice Andrews* [1953] 2 S.C.R. 95. This is not a case for application of the principle recognized in *Julius v. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214 and referred to in *The Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen on the relation of F. W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] S.C.R. 82 at page 87, that permissive words may be construed as creating a duty where they confer a power the exercise of which is necessary to effectuate a right. The *Export and Import Permits Act* does not create or recognize a legal right to an import permit. Chicken was placed on the Import Control List, pursuant to section 5(1)(a.1) of the Act for the purpose of restricting its importation to support action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65. As I have said, the effect of its inclusion in the List is, by section 14 of the Act, to prohibit its importation "except under the authority of and in accordance

- h) la date d'entrée des marchandises au Canada,
 i) une description des marchandises,
 j) le nombre d'unités des marchandises qui seront importées et leur valeur en devises canadiennes et
 k) tout renseignement exigé par le ministre dans un cas où, à son avis, les renseignements fournis par le requérant ne sont pas assez clairs ou dans le cas où la description des marchandises à importer n'est pas assez détaillée.
4. (1) La licence est dans la forme établie à l'annexe.
 (2) Lorsqu'il délivre une licence, le ministre
- a) appose sa signature sur chaque exemplaire de la licence et
 b) fait parvenir deux exemplaires de la licence au requérant.

La formule de licence donnée en annexe comporte une case pour inscrire les «Autres stipulations et conditions» et elle précise que: «L'exportation/l'importation des marchandises décrites ci-dessus est autorisée sous réserve des conditions indiquées aux présentes et assujettie à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et ses règlements.»

J'estime qu'il ressort de ces dispositions prises dans leur ensemble que l'article 8 de la Loi accorde au Ministre un pouvoir discrétionnaire de délivrer ou de ne pas délivrer une licence d'importation dans un cas donné. L'article 28 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23, exige évidemment que le mot «peut» de l'article s'interprète comme exprimant une faculté à moins que le contexte ne manifeste une intention contraire. Voir les affaires *McHugh c. Union Bank of Canada* [1913] A.C. (C.P.) 299; *Smith & Rhuland Limited c. La Reine ex rel. Brice Andrews* [1953] 2 R.C.S. 95. La présente affaire ne donne pas lieu à l'application du principe reconnu dans l'affaire *Julius c. The Right Rev. the Lord Bishop of Oxford* (1879-80) 5 App. Cas. 214, et mentionné dans l'affaire *The Labour Relations Board of Saskatchewan c. La Reine ex rel. F. W. Woolworth Co. Ltd.* [1956] R.C.S. 82, à la page 87, selon lequel des termes accordant une faculté peuvent s'interpréter comme créant un devoir s'ils confèrent un pouvoir dont l'exercice est nécessaire pour donner effet à un droit. La *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* ne crée ni ne reconnaît de droit strict à une licence d'importation. Le poulet a été ajouté à la liste de marchandises d'importation contrôlée en vertu de l'article 5(1)(a.1) de la Loi dans le but d'en restreindre l'importation afin d'appuyer une mesure prise en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisa-*

with an import permit issued under this Act.” The common law right to import goods is to that extent abrogated. It is an implication of section 5(1)(a.1) of the Act that the Minister is to exercise his authority to issue or refuse permits for the purpose specified therein. It cannot have been intended, in view of this declared purpose, that the power to issue permits should be a mere Ministerial duty imposed for the sole purpose of monitoring the extent to which an unlimited right of importation is in fact exercised.

The words in section 8, “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”, do not refer to conditions defining a right or entitlement to a permit but to the terms and conditions to which an issued permit may be subject. This is clear from the terms of section 12(a) of the Act, which, in conferring the power to make regulations, speaks, *inter alia*, of “the terms and conditions, including those with reference to shipping or other documents, upon which permits, certificates or other authorizations may be issued or granted under this Act.” Further, section 3 of the *Import Permit Regulations*, which prescribes the information to be furnished by applicants for permits, could not by implication create a right to a permit upon the simple fulfilment of this requirement. The Regulation imposes a requirement upon an applicant for a permit; it does not create, expressly or impliedly, a duty to issue a permit upon the fulfilment of this requirement. The information simply forms part of the basis on which the Minister is to exercise his discretion whether or not to issue a permit, and if so, upon what terms and conditions. The authority conferred by section 12 of the Act to make regulations respecting certain matters affecting import permits is not inconsistent with a discretionary authority in the Minister to issue or to refuse to issue a permit, although, needless to say, in the exercise of his discretion he must conform to the Regulations. There is nothing in the terms of section 12, which empowers the

tion des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, c. 65. Comme je l’ai déjà mentionné, l’inscription du poulet sur la liste a pour effet, en vertu de l’article 14 de la Loi, d’en interdire l’importation «si ce n’est sous l’autorité et en conformité d’une licence d’importation délivrée selon la présente loi». Le droit général d’importer des marchandises est abrogé d’autant. Il découle de l’article 5(1)a.1) que le Ministre doit exercer le pouvoir qui lui est confié de délivrer ou de refuser des licences pour les fins qui y sont mentionnées. Il est impossible, étant donné l’objet qui y est exprimé, que le législateur ait voulu que l’autorité de délivrer des licences soit simplement une obligation imposée au Ministre dans le seul but de lui permettre de vérifier dans quelle mesure un droit illimité d’importer est effectivement exercé.

Les mots de l’article 8 («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») ne visent pas les conditions dont dépendrait le droit d’exiger une licence, mais les conditions auxquelles une licence peut être assujettie une fois délivrée. Cela ressort clairement des termes de l’article 12a) de la Loi qui, en établissant le pouvoir de prendre des règlements, parle notamment des «conditions, y compris celles qui concernent les documents d’expédition ou autres, auxquelles des licences, certificats ou autres autorisations peuvent être délivrés ou concédés sous le régime de la présente loi». De plus, l’article 3 du *Règlement sur les licences d’importation*, qui précise les renseignements que doit fournir celui qui sollicite l’octroi d’une licence, ne peut créer implicitement un droit à une licence qui résulterait du seul fait d’avoir rempli les formalités prévues. Le Règlement impose des exigences à l’auteur d’une demande de licence; il ne crée ni expressément ni tacitement d’obligation de délivrer la licence dès que ces exigences sont remplies. Les renseignements servent simplement à fournir une pratique du fondement à partir duquel le Ministre exercera son pouvoir discrétionnaire de délivrer ou non une licence et, s’il en délivre une, de déterminer les conditions auxquelles celle-ci sera assujettie. Le pouvoir accordé par l’article 12 de la Loi d’établir des règlements quant à certains sujets touchant les licences d’importation n’est pas incompatible avec l’attribution au Ministre d’un pouvoir discrétion-

Governor in Council to lay down certain requirements affecting permits, to suggest that it was intended to confer authority to determine the conditions upon the fulfilment of which every applicant would be entitled to a permit. The permit which the Minister may issue pursuant to section 8 is certainly subject to the terms and conditions imposed by the Regulations but that is a different thing from conditions which qualify or eliminate altogether his discretion as to whether to grant a permit at all. In conclusion, it is my opinion that section 8 confers a discretionary authority to issue import permits and does not create a duty to issue them upon the fulfilment of certain conditions.

Alternatively, the appellant contends that if the Minister has a discretion it was exercised upon the basis of irrelevant or extraneous considerations. This ground of appeal, as I understand it, is really an attack upon the relevance of the policy guidelines themselves. Specifically, it is an attack upon the relevance of the availability of eviscerated chicken as a reason for refusing an application for a permit to import live chicken. The appellant did not, as I understood its argument, attack the guidelines on the ground that they fettered the exercise of the Minister's discretion. It attacked the relevance of the criteria reflected by them. It contended, in effect, that there was no basis in the Act for the adoption of these criteria for the exercise of the Minister's discretion.

For the reasons I have already given, I am of the view that a valid purpose for which the Minister may exercise his discretion with respect to the issue of permits for the importation of chicken is that which is indicated in section 5(1)(a.1) of the Act—to restrict the importation of chicken in support of action taken under the *Farm Products Marketing Agencies Act*. This is a broad purpose the implementation of which by the exercise of the Minister's licensing authority has been left to the Minister's discretion. The appellant contended that there was no evidence that the policy adopted by the Minister to guide the exercise of his discretion was one related to that purpose. That it is so

naire de délivrer ou de refuser de délivrer une licence, bien qu'il doive évidemment se conformer au Règlement dans l'exercice de ce pouvoir. Il n'y a rien dans les termes de l'article 12, lequel article autorise le gouverneur en conseil à déterminer les exigences touchant les licences, qui donne à penser qu'on ait simplement entendu donner le pouvoir de déterminer des conditions qu'il suffirait au requérant de remplir pour avoir droit à une licence. La licence que le Ministre peut délivrer en vertu de l'article 8 est certainement sujette aux conditions prescrites par le Règlement, mais il ne s'agit pas là de conditions qui diminuent ou suppriment complètement le pouvoir discrétionnaire qu'il a d'accorder une licence. En conclusion, j'estime que l'article 8 confère un pouvoir discrétionnaire de délivrer des licences d'importation et qu'il ne crée pas d'obligation de les délivrer du seul fait que les conditions fixées sont remplies.

Subsidiairement, l'appelante soutient que si le Ministre a un pouvoir discrétionnaire, il l'a exercé pour des motifs inappropriés ou étrangers à la question. Ce motif d'appel est en fait, à mon sens, une contestation du bien-fondé des lignes directrices établies. C'est, plus précisément, une contestation du bien-fondé d'un rejet d'une demande de licence d'importer des poulets vivants basé sur la disponibilité de poulets éviscérés. Si j'ai bien compris, l'appelante ne conteste pas les lignes directrices parce qu'elles gêneraient l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre. Elle conteste le bien-fondé des critères qu'elles reflètent. En fait, elle soutient qu'il n'y a rien dans la Loi qui permette l'adoption de ces critères pour régler l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre.

Pour les motifs que j'ai déjà énoncés, je crois qu'un objet pour lequel le Ministre peut valablement exercer son pouvoir discrétionnaire quant à la délivrance de licences pour l'importation du poulet est celui qu'indique l'article 5(1)a.1) de la Loi—limiter l'importation du poulet pour appuyer la mesure prise en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. C'est là un objet général dont la poursuite au moyen de l'exercice du pouvoir ministériel d'accorder des licences est laissée à la discrétion du Ministre. L'appelante a prétendu que rien n'indique que la politique adoptée par le Ministre pour diriger l'exercice de son pouvoir discrétionnaire soit reliée

related is a reasonable inference, I think, from the role assigned to the Canadian Chicken Marketing Agency in the implementation of the policy. The Agency was established by proclamation (P.C. 1978-3966, December 28, 1978; SOR/79-158) pursuant to section 17(1) of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, which reads as follows:

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.

Section 22 of the Act respecting the objects of an agency established pursuant to section 17(1), is as follows:

22. The objects of an agency are

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

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

The product for which the Agency is responsible is described in the proclamation establishing it as follows:

... that the farm product in relation to which the Canadian Chicken Marketing Agency may exercise its powers is chickens and any part thereof and such powers may be exercised in relation to

(a) chickens and parts thereof produced anywhere in Canada except in the Provinces of Alberta, Manitoba and Newfoundland; and

(b) chickens and parts thereof produced in the Provinces of Alberta, Manitoba and Newfoundland for shipment into the rest of Canada in interprovincial trade and not for export.

The Schedule to the proclamation indicates the marketing plan to be administered by the Agency. The plan consists of a quota system for the marketing of chickens by producers in interprovincial or export trade. The Schedule contains the following definitions of "chicken" and "producer":

"chicken" means a chicken or any part thereof; (*poulet*)

à cet objet. On peut toutefois, à mon avis, raisonnablement déduire du rôle confié à l'Office canadien de commercialisation des poulets dans la mise en œuvre de la politique qu'elle est reliée à cet objet. L'Office a été créé par proclamation (C.P. 1978-3966, 28 décembre 1978; DORS/79-158) prise en application de l'article 17(1) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, lequel article est ainsi conçu:

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.

L'article 22 de la Loi porte sur les objets d'un office créé en vertu de l'article 17(1). Il est ainsi rédigé:

22. Un office a pour objet

a) de favoriser l'établissement d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles relativement à un ou plusieurs produits réglementés pour lesquels il peut exercer ses pouvoirs; et

b) de tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs du ou des produits réglementés.

Le produit dont l'Office est responsable est ainsi décrit dans la proclamation instituant ce dernier:

... que les poulets sont le produit de ferme pour lequel l'Office canadien de commercialisation des poulets peut exercer ses pouvoirs et que ces pouvoirs peuvent être exercés

a) relativement aux poulets et aux parties de poulets produits partout au Canada sauf dans les provinces d'Alberta, du Manitoba et de Terre-Neuve; et

b) relativement aux poulets et aux parties de poulets produits dans les provinces d'Alberta, du Manitoba et de Terre-Neuve, pour expédition ailleurs au Canada dans le commerce interprovincial et non pour exportation.

L'annexe de la proclamation précise le plan de commercialisation à être administré par l'Office. Le plan consiste en un système de contingentement pour la commercialisation du poulet par les producteurs sur les marchés étrangers ou sur le marché interprovincial. L'annexe contient les définitions suivantes des termes «poulet» et «producteur»:

«poulet» désigne le poulet entier toute classe ou toute partie de poulet; (*chicken*)

“producer” means a person who raises chickens for processing, for sale to the public or for use in products manufactured by him; (*producteur*)

Pursuant to sections 6, 7 and 9 of Part II of the Schedule to the proclamation, the Agency adopted the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, which were approved by the National Farm Products Marketing Council pursuant to section 7(1)(d) of the *Farm Products Marketing Agencies Act* (SOR/79-559, August 2, 1979, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 113, No. 16, August 22, 1979). The Regulations provide for the allotment of quotas by the Commodity Board in a province to producers for marketing in interprovincial or export trade. They contain the same definitions of “chicken” and “producer” as the Schedule to the proclamation.

The policy guidelines with respect to the importation of chicken permit the Agency, in support of the marketing program under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, to determine, as a condition precedent to the issue of an import permit, whether the product is available in the domestic market. In my view that is a matter that is relevant to the purpose for which chicken was placed on the Import Control List pursuant to section 5(1)(a.1) of the *Export and Import Permits Act*. Chicken was placed on the List “to restrict . . . the importation in any form of a like article to one produced or marketed in Canada . . .” Item 19 refers to chicken without distinction as to the various forms identified by the Office of Special Import Policy codes and categories. This is also true of the definition of “chicken” in the Schedule to the proclamation establishing the Canadian Chicken Marketing Agency and in the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*. These provisions permit the discretion conferred by section 8 of the *Export and Import Permits Act* to be exercised in order to protect the domestic market in interprovincial trade of Canadian producers of chicken by restricting the importation of chicken in any of its forms.

«producteur» désigne une personne qui élève du poulet soit pour la transformation, pour la vente au public ou pour utiliser dans des produits qu'elle manufacture; (*producer*)

En vertu des articles 6, 7 et 9 de la Partie II de l'annexe de la proclamation, l'Office a adopté le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, lequel a reçu l'approbation du Conseil national de commercialisation des produits de ferme conformément à l'article 7(1)d) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (DORS/79-559, 2 août 1979, *Gazette du Canada* Partie II, Vol. 113, n° 16, 22 août 1979). Le Règlement prévoit l'attribution de contingents aux producteurs par l'Office de la province pour la commercialisation sur le marché interprovincial ou sur les marchés étrangers. Il donne la même définition des termes «poulet» et «producteur» que l'annexe de la proclamation.

Les lignes directrices relatives à l'importation du poulet permettent à l'Office, pour appuyer le programme de commercialisation établi en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, de déterminer, comme condition préalable à la délivrance d'un permis d'importation, si le produit est disponible sur le marché intérieur. A mon sens, c'est là une question pertinente à l'objet pour lequel le poulet a été inscrit sur la liste de marchandises d'importation contrôlée en vertu de l'article 5(1)a.1) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Le poulet a été ajouté à la liste pour limiter «l'importation sous quelque forme d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada. . . .» Le numéro 19 parle de poulet sans distinguer les diverses formes de celui-ci identifiées par les codes et les catégories de la Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits. La situation est la même en ce qui concerne la définition du mot «poulet» dans l'annexe de la proclamation créant l'Office canadien de commercialisation des poulets et dans le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*. Ces dispositions autorisent l'exercice du pouvoir discrétionnaire accordé par l'article 8 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* afin de protéger le marché intérieur dans le commerce interprovincial des producteurs canadiens de poulets en limitant l'importation du poulet sous toutes ses formes.

The complaint in the present case is that the Minister does not appear to have adhered to his policy guidelines in accepting the availability of eviscerated chicken as a reason for refusing an import permit for live chicken. It is argued that the word "product" in the guidelines—and particularly in the statement "If Canadian product is not offered at the market price, a permit will normally be issued"—must refer to the specific product for which an application for import permit has been made. This contention is supported by the requirement that the applicant should use the Office of Special Import Policy codes and categories, which distinguish live chicken under five pounds and eviscerated chicken, and the requirement that the applicant inform the Agency of the "type of product required." I must say that this appears to me to be a reasonable view of the guidelines when read as a whole. Moreover, I do not think that the Crown's contention that the criterion expressed by the guidelines is whether the imported product is required to fill the needs of the Canadian market as whole, rather than the specific needs of the importer, is a tenable one. I think the word "buyer" in the guidelines necessarily refers to the applicant for the permit.

Assuming, however, that this is a correct view of what the guidelines purport to say—that a permit will normally be issued if the Agency is unable to find a domestic source of supply of the specific product for which the applicant seeks a permit—it is not in my opinion sufficient by itself to invalidate the Minister's decision in the present case on the ground that it was based on an extraneous or irrelevant consideration. To hold otherwise would be to adopt the position that guidelines, once adopted, indicate what are to be considered to be the only relevant considerations for the exercise of a discretion. Such a conclusion would be contrary to the fundamental principle that guidelines, which are not regulations and do not have the force of law, cannot limit or qualify the scope of the discretion conferred by statute, or create a right to something that has been made discretionary by statute. The Minister may validly and properly indicate the kind of considerations by which he will be guided as a general rule in the exercise of

Le sujet de plainte en l'espèce tient à ce que le Ministre ne paraît pas avoir suivi ses lignes directrices en admettant la disponibilité de poulet éviscéré comme motif de refuser la licence d'importer du poulet vivant. On a soutenu que le mot «produit» dans les lignes directrices, et plus particulièrement dans l'expression «Si le produit canadien n'est pas offert au prix du marché, une licence est émise», doit s'entendre du produit particulier qui fait l'objet d'une demande de licence d'importation. Cette prétention s'appuie sur l'obligation faite au requérant d'utiliser les codes et les catégories de la Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits, lesquels codes et catégories font une distinction entre le poulet vivant de moins de cinq livres et le poulet éviscéré et sur l'obligation pour le requérant d'indiquer à l'Office le «type de produit demandé». Je dois admettre qu'à mon sens c'est là une vue raisonnable des lignes directrices considérées dans leur ensemble. De plus, je ne crois pas qu'on puisse accepter l'argument de la Couronne voulant que le critère exprimé par les lignes directrices soit de savoir si le produit importé est nécessaire pour répondre aux besoins de l'ensemble du marché canadien plutôt qu'aux besoins spécifiques de l'importateur lui-même. Je crois que le mot «acheteur» dans les lignes directrices vise nécessairement l'auteur de la demande de licence.

Même dans l'hypothèse où c'est là la bonne interprétation de la portée des lignes directrices—soit que la licence sera normalement délivrée si l'Office ne peut trouver de source d'approvisionnement du produit spécifique pour lequel le requérant demande une licence—cela ne suffit pas, à mon avis, pour invalider la décision du Ministre en l'espèce au motif qu'elle se fonde sur une considération inappropriée ou étrangère à la question. Conclure autrement mènerait à statuer qu'une fois adoptées, les lignes directrices définissent les seules considérations à prendre en compte pour l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Une telle conclusion serait contraire au principe fondamental selon lequel des lignes directrices, qui ne sont pas des règlements et n'ont pas force de loi, ne peuvent limiter ou assujettir à des conditions un pouvoir discrétionnaire accordé par une loi ni créer un droit à une chose que la loi a établie comme discrétionnaire. Le Ministre est libre d'indiquer le type de considérations qui, de façon générale, le

his discretion (see *British Oxygen Co. Ltd. v. Minister of Technology* [1971] A.C. (H.L.) 610; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commission* [1978] 2 S.C.R. 141, at pp. 169-171), but he cannot fetter his discretion by treating the guidelines as binding upon him and excluding other valid or relevant reasons for the exercise of his discretion (see *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* [1965] 1 O.R. 259).

In the present case the Minister, acting through the Office of Special Import Policy, appears to have adopted, as the reason for refusing the supplementary import permits sought by the appellant, the considerations which are disclosed in the passages quoted above from the letters of the Agency to the appellant. These considerations relate to the quantity of eviscerated chicken available and the over-all requirements of the market. Having regard to the terms of section 5(1)(a.1) of the *Export and Import Permits Act* and the description or definition of the product in Item 19 of the Import Control List, the proclamation establishing the Agency, and the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, I am unable to conclude that these considerations are clearly extraneous or irrelevant to the statutory purpose for which chicken was placed on the Import Control List and to which the exercise of the Minister's discretion must be related.

For these reasons I am of the opinion that the Trial Division did not err in dismissing the application for *mandamus*, and the appeal should accordingly be dismissed with costs.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

MACKEY D.J.: I concur.

guideront dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire (voir *British Oxygen Co. Ltd. c. Minister of Technology* [1971] A.C. (C.L.) 610; *Capital Cities Communications Inc. c. Le Conseil de la Radio-Télévision canadienne* [1978] 2 R.C.S. 141, aux pp. 169 à 171), mais il ne peut pas entraver ce pouvoir discrétionnaire en tenant les lignes directrices pour obligatoires et en excluant tous les autres motifs valides ou pertinents pour lesquels il peut exercer son pouvoir discrétionnaire (voir *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* [1965] 1 O.R. 259).

Dans la présente affaire, le Ministre, agissant par l'entremise de la Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits, paraît avoir fondé son refus d'accorder à l'appelante les licences d'importation supplémentaires demandées sur les considérations mentionnées dans les extraits cités plus haut des lettres de l'Office à l'appelante. Ces considérations portent sur la qualité du poulet éviscéré disponible et sur les besoins de l'ensemble du marché. Compte tenu des termes de l'article 5(1)a.1) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, de la définition ou description donnée du produit au numéro 19 de la liste de marchandises d'importation contrôlée, à la proclamation créant l'Office et au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, je ne puis conclure que ces considérations sont manifestement inappropriées ou étrangères à l'objet légal pour lequel le poulet a été ajouté à la liste de marchandises d'importation contrôlée et auquel l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre doit être rattaché.

Par ces motifs, j'estime que c'est avec raison que la Division de première instance a rejeté la demande de *mandamus* et qu'en conséquence l'appel doit être rejeté avec dépens.

* * *

LE JUGE HEALD: J'y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: J'y souscris.