

A-617-75

A-617-75

Burnbrae Farms Limited (Applicant)

v.

Canadian Egg Marketing Agency (Respondent)

Court of Appeal, Jackett C.J., Urie J. and MacKay D.J.—Toronto, January 6 and 7, 1976.

Judicial review—Decision by CEMA revoking applicant's grading station operator's licence—Whether Agency failed to follow principles of natural justice in refusing to grant adjournment—Whether panel members biased—Whether panel had previously decided to form intent to revoke—Whether panel erred in assuming prior decision valid—Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 2, 17, 18, 23(1)—Canadian Egg Licensing Regulations, ss. 3, 8, 9, 10.

Applicant, holder of a grading station operator's licence issued by respondent, CEMA, failed to collect levies from other producers and to pay levies as a producer itself. This failure was a form of protest against the manner in which the marketing plan was being administered. Notice of intention to revoke its licence was given October 2, 1975, notice of hearing followed on October 17, and the hearing, at which the licence was revoked, occurred October 24. Applicant claims that the decision failed to follow principles of natural justice in that a request for adjournment was refused, certain members of the panel were biased, and that there was a real apprehension or likelihood of bias. Applicant further alleges that the panel included the Executive of the Board of CEMA which had previously made a formal decision to form an intent to revoke, and that the panel erred in law in proceeding on the assumption that the prior decision was valid.

Held, the application is dismissed. Applicant's last point is dependent upon reading sections 9 and 10 of the Regulations as requiring two quasi-judicial decisions as a condition precedent to suspension or revocation. Section 10 is merely a procedural safeguard to ensure the licensee fair opportunity to respond before revocation or suspension, and is purely administrative. As to refusal to adjourn, a statutory tribunal has a wide discretion to decide if and when a properly convened hearing will be adjourned. Supervisory jurisdiction under section 28 can be exercised only if such refusal has deprived a complainant of reasonable opportunity of meeting the case against him. Applicant's desire for more time to prepare is irrelevant; the period allowed from the giving of the show cause notice to the date of the hearing was adequate. As to bias, under the statutory scheme, an apprehension of bias based only on the fact that some panel members have, by virtue of the area from which they come, a business background with economic interests which conflict with those of a particular licensee cannot be a disqualification. Nor is there evidence of actual bias, but only an expressed intention to carry out the statutory function.

Burnbrae Farms Limited (Requérante)

c.

^a L'Office canadien de commercialisation des œufs (Intimé)

^b Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Urie et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 6 et 7 janvier 1976.

^c *Examen judiciaire—Décision de l'OCCO révoquant le permis d'exploitant d'un poste de classement de la requérante—L'Office a-t-il omis d'observer les principes de la justice naturelle en refusant d'accorder l'ajournement?—Les membres du comité ont-ils un parti pris?—Les administrateurs avaient-ils déjà exprimé l'intention d'annuler le permis?—Le comité a-t-il commis une erreur en prenant pour acquise la validité de la décision antérieure?—Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, c. 65, art. 2, 17, 18 et 23(1)—Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada, art. 3, 8, 9 et 10.*

^e La requérante, détentrice d'un permis d'exploitant d'un poste de classement délivré par l'intimé, OCCO, a omis de percevoir des redevances d'autres producteurs et d'en verser elle-même à titre de productrice. Ce refus a été opposé en guise de protestation contre l'administration du plan de commercialisation. Le 2 octobre 1975 un avis d'annulation projetée du permis a été envoyé, suivi le 17 octobre d'un avis d'audience et le 24 octobre a été tenue l'audience au cours de laquelle a été annulé le permis. La requérante allègue que la décision s'est écartée des principes de la justice naturelle aux motifs qu'elle a rejeté la demande d'un ajournement, que certains membres du comité avaient un parti pris et qu'un tel parti pris était possible et même probable. La requérante allègue en outre que le comité comprenait des administrateurs de l'OCCO qui avaient déjà officiellement exprimé l'intention d'annuler le permis et que le comité a erré en droit en prenant pour acquise la validité de la décision antérieure.

^f *Arrêt*: la demande est rejetée. Le moyen de la requérante, fondé sur les articles 9 et 10 du Règlement, suppose qu'on donne à ceux-ci une interprétation selon laquelle la suspension ou l'annulation requerraient deux décisions à caractère quasi judiciaire. L'article 10 est simplement une disposition de procédure destinée à assurer au détenteur du permis l'occasion de se défendre avant la suspension ou l'annulation de son permis et est purement de nature administrative. Quant au refus d'accorder un ajournement, un tribunal établi par la loi a une discrétion très étendue pour décider de l'opportunité et du moment d'ajourner une audience dûment convoquée. Un pouvoir de surveillance conféré par l'article 28 ne peut être exercé que si ce refus a privé l'intéressé d'une occasion raisonnable de se défendre. Le fait que la requérante voulait plus de temps pour se préparer n'a aucun intérêt; le délai qui lui a été accordé, du jour où le premier avis a été donné jusqu'à celui de l'audience était suffisant. Quant au parti pris, dans le cas d'un plan statutaire, ne peut être considéré comme une cause d'inhabilité un parti pris appréhendé du seul fait que certains membres, en raison de la région du pays d'où ils viennent, ont évolué dans un contexte

Participation in the administrative action under section 10 did not involve forming any view as to what action should be taken under section 9, and in no way disqualified the members. And, the consulting of counsel for CEMA by panel members did not constitute the taking of evidence by one party in the absence of the other. There is no suggestion of possible miscarriage of justice by reason of the advice taken, and the procedure was proper.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

H. Turkstra for applicant.
F. Lemieux and *K. L. Boland* for respondent.

SOLICITORS:

Turkstra and Dore, Hamilton, for applicant.
Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair,
Ottawa, for respondent.

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

JACKETT C.J.: This is a section 28 application to set aside a decision of the Canadian Egg Marketing Agency dated October 24, 1975, revoking the Grading Station Operator's Licence, Number 1240, that had been issued to the applicant.

The matters necessary to understand the questions raised by the application may be summarized as follows:

1. The *Farm Products Marketing Agencies Act* (S.C. 1970-71-72, c. 65), which came into force early in 1972, provided *inter alia* (section 17) for a proclamation of the Governor in Council to establish an "agency" with powers relating to any of certain farm products. An agency so established is a body corporate. Such a proclamation must (section 18), *inter alia*, set out the terms of a "marketing plan" that the agency is empowered to implement, fix the number of members of the agency "at least a majority of whom shall be primary producers", and determine the manner of appointment of such members. An agency so established has power, *inter alia* (section 23(1)), to "make such orders and

tel que leurs intérêts pécuniaires s'opposent à ceux d'un certain détenteur. Aucun élément de preuve ne permet de conclure au parti pris; tout au plus y a-t-il l'intention exprimée de s'acquitter de la fonction confiée par la Loi. La participation à la mesure prise en vertu de l'article 10 n'impliquait pas que les administrateurs aient décidé quelle mesure il y avait lieu de prendre conformément à l'article 9 et ne les rendait aucunement inhabiles. Et le fait que les membres du comité aient pris conseil d'un avocat agissant pour l'OCCO ne signifie pas qu'ils aient entendu des témoignages d'une partie en l'absence de l'autre. Rien en l'espèce ne permet de croire qu'il y ait eu déni de justice par suite des avis demandés et la procédure suivie était régulière.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

H. Turkstra pour la requérante.
F. Lemieux et *K. L. Boland* pour l'intimé.

PROCUREURS:

Turkstra et Dore, Hamilton, pour la requérante.
Herridge, Tolmie, Gray, Coyne & Blair,
Ottawa, pour l'intimé.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28 visant à faire annuler une décision de l'Office canadien de commercialisation des œufs, en date du 24 octobre 1975, qui révoque le permis (n° 1240) d'exploitant d'un poste de classement délivré à la requérante.

Les points essentiels à la compréhension des questions que soulève la demande peuvent se résumer de la façon suivante:

1. La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (S.C. 1970-71-72, c. 65), qui est entrée en vigueur au début de 1972, portait notamment, à l'article 17, que le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un «office» ayant des pouvoirs relativement à certains produits de ferme. Un office établi en application de ladite loi est une personne morale constituée en corporation. Aux termes de l'article 18, une proclamation portant création d'un office doit notamment énoncer les modalités d'un «plan de commercialisation» que l'office a le pouvoir d'exécuter, fixer le nombre des membres de l'office «dont pas moins de la majorité seront des producteurs du secteur primaire», et

regulations as it considers necessary" in connection with the marketing scheme, by order, to require persons engaged in the marketing of the product "to deduct from any amount payable . . . to any other person engaged in the production or marketing of such . . . product any amount payable to the agency by such other person by way of licence fees, levies or charges" provided for in the marketing plan and to remit amounts so deducted to the agency, and to do all other things necessary or incidental to the exercise of its powers or the carrying out of its functions. The "marketing plan" which must be set out in the proclamation is (section 2(e)) "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 certain features, one of which is "a system for the licensing of persons engaged in the . . . production of the . . . product for, or the marketing thereof in, interprovincial or export trade" (including provision for certain fees payable to the agency and "for the cancellation or suspension of any such licence where a term or condition thereof is not complied with"), and another of which is "the imposition and collection by the . . . agency of levies or charges from persons engaged in the . . . production of the . . . product or the marketing thereof".

2. The *Canadian Egg Marketing Agency Proclamation* was made by the Governor in Council on December 19, 1972, pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*. This proclamation established the respondent, the Canadian Egg Marketing Agency (hereinafter referred to as "CEMA"), consisting of ten members, to exercise powers in relation to eggs from domestic hens produced anywhere in Canada and had attached to it a schedule setting out *inter alia* the manner of appointment of CEMA's members and the terms of the marketing plan to be implemented by CEMA. Leaving aside the pre-

voir leur mode de nomination. Aux termes de l'article 23(1), un office établi en application de ladite loi peut notamment «prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires» à propos du plan de commercialisation, par ordonnance, exiger des personnes qui s'occupent de la commercialisation du produit «qu'elles déduisent de tout montant payable . . . à toute autre personne s'occupant de la production ou de la commercialisation de ce produit . . . tout montant payable à l'office par cette autre personne à titre de droits de permis, redevances ou frais» prévus dans le plan de commercialisation et qu'elles remettent tous les montants ainsi déduits à l'office, et faire toutes autres choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions. Aux termes de l'article 2e), le «plan de commercialisation» institué par la proclamation doit être «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», et «prévoir» l'ensemble ou l'une quelconque de certaines dispositions, notamment «un système d'octroi de permis aux personnes s'occupant de la . . . production ou de la commercialisation du produit . . . vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation» (comprenant une disposition relative à certains droits payables à l'office et «pour l'annulation ou la suspension de tout permis de ce genre lorsque l'une de ses modalités n'est pas respectée») et «l'imposition par l'office . . . de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de . . . la production ou la commercialisation du produit . . .».

2. La *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs* a été faite par le gouverneur en conseil le 19 décembre 1972, conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Cette proclamation établit l'intimé, l'Office canadien de commercialisation des œufs (ci-après désigné l'«OCCO»), se composant de dix membres, pour exercer ses pouvoirs relativement aux œufs de poules domestiques produits au Canada; la proclamation comporte une annexe exposant notamment le mode de désignation des membres de l'OCCO et les modalités du plan de commer-

liminary period, that schedule provided that "The Commodity Board for each province," which was defined, "may from time to time appoint a Canadian citizen who is a resident of the province for which that Board is established to be a member of the Agency" (section 2(2)). The schedule also

(a) set out a detailed "marketing plan",

(b) required CEMA to establish a system for licensing of persons engaged in the marketing of eggs in interprovincial or export trade (and incidentally thereto, to prescribe the terms and conditions to which each licence is subject "including a condition that the person to whom the licence is issued shall at all times . . . comply with orders and regulations of the Agency"), and

(c) authorized CEMA, by order or regulation, to impose levies and charges on persons engaged in the production or marketing of eggs.

3. In May, 1973, CEMA enacted the *Canadian Egg Licensing Regulations*. These regulations (section 3) prohibit any person from engaging in the marketing of eggs in interprovincial or export trade, as a producer, grading station operator, producer-vendor or processor, unless he holds a licence under the regulations and pays a prescribed annual fee; they provide (section 8) that every licence shall be issued subject, *inter alia*, to the condition that "the licensee shall at all times . . . comply with orders and regulations of the . . . Agency"; and they further provide (section 9), "The Agency may suspend, revoke or refuse to issue a licence . . . where the applicant or licensee has failed to observe, perform or carry out any condition of the licence". This latter provision must be read with a procedural provision (section 10), which provides that "Where the Agency intends to suspend or revoke a licence, the Agency shall give to the licensee by registered mail . . . notice of its intention to suspend or revoke the licence, . . . and such notice shall fix a time of not less than 14 days from the mailing thereof for the licensee to show cause why the licence should not be

cialisation que doit exécuter l'OCCO. Mise à part la période préliminaire, cette annexe prévoit que l'«Office de commercialisation de chaque province», désigné plus loin, «peut périodiquement nommer un citoyen canadien résidant de la province où cet Office de commercialisation est établi en tant que membre de l'Office» (article 2(2)). En outre, aux termes de l'annexe,

a) un «plan de commercialisation» détaillé est exposé,

b) l'OCCO doit établir un système d'octroi de permis aux personnes qui s'occupent de la commercialisation des œufs dans le marché interprovincial ou d'exportation (et, accessoirement, doit stipuler les modalités et conditions afférentes à chaque permis «y compris une condition portant que le titulaire du permis doit en tout temps . . . se conformer aux ordonnances et règlements de l'Office»), et

c) l'OCCO est autorisé à imposer, par ordonnance ou par règlement, des redevances ou frais aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs.

3. Au mois de mai 1973, l'OCCO a établi le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*. Aux termes de l'article 3 de ce Règlement, il est interdit de s'occuper de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation, à titre de producteur, d'exploitant d'un poste de classement, de producteur-vendeur ou de transformateur, sauf au détenteur du permis visé au règlement qui paie à l'Office les droits annuels prescrits; aux termes de l'article 8, la délivrance de chaque permis est notamment assujettie à la condition suivante: «le détenteur d'un permis doit en tout temps . . . se conformer aux ordonnances et règlements de . . . l'Office»; et aux termes de l'article 9, «L'Office peut suspendre, annuler ou refuser de délivrer un permis . . . lorsque le demandeur ou le détenteur d'un permis n'a pas observé, rempli ou respecté l'une des conditions du permis.» Il faut lire cette dernière disposition de concert avec une disposition relative à la procédure (article 10), qui prévoit que «Lorsque l'Office a l'intention de suspendre ou d'annuler un permis, il doit donner avis au détenteur, par lettre recommandée . . . , de son intention de

suspended or revoked”

4. The 1972 proclamation was amended on September 15, 1975, *inter alia* to increase the membership of CEMA by two members appointed by the Governor in Council.

5. CEMA required payment of levies by producers to be collected by grading station operators and paid over to CEMA through duly constituted agencies.

6. On May 1, 1975, a grading station operator's licence was issued to the applicant (presumably by way of renewal of previous licences).

7. The applicant should, under the statutory scheme, have collected levies from others, who were producers, and paid them to CEMA, and should, as a producer, have paid levies to CEMA, but it wilfully failed to do either of those things.

8. A document dated October 2, 1975, entitled “Notice of Intention to Revoke Grading Station Operator's Licence No. 1240” and signed by the General Manager of CEMA was sent to the applicant. This document reads:

The Canadian Egg Marketing Agency on the 1st day of May, 1975 issued to you a grading station operator's licence pursuant to the *Canadian Egg Licensing Regulations* authorizing you to engage in the marketing of eggs as a grading station operator in interprovincial or export trade and authorizing you to engage in the selling and/or buying of eggs in interprovincial or export trade.

It is a condition of your licence that you shall at all times during the term of the licence comply with orders and regulations of the Agency.

You are aware of the terms of the *Canada Egg Purchasing Levies Order* and the *Canada Interim Egg Levies Order* which impose levies on producers. The levies currently imposed are 3.5 cents per dozen. By the terms of these Orders where the eggs are sold to a grading station the levies are to be collected by the grading station to whom such eggs are delivered by deducting the amount of the levy from the moneys payable to the producer. In addition, by the terms of the Levies Orders cited above you are to pay such moneys collected from the producers to the

suspendre ou d'annuler le permis . . . , et ledit avis doit fixer au détenteur un délai d'au moins 14 jours à compter de la date d'expédition par la poste de l'avis, pour offrir des raisons valables de ne pas suspendre ou annuler son permis . . . ».

4. La proclamation de 1972 a été modifiée le 15 septembre 1975 afin, notamment, de porter à 12 le nombre des membres de l'OCCO; les deux nouveaux membres ont été nommés par le gouverneur en conseil.

5. L'OCCO exigeait que les exploitants des postes de classement perçoivent les redevances payables par les producteurs et les versent à l'OCCO par l'intermédiaire d'offices dûment constitués.

6. Le 1^{er} mai 1975, il a été délivré à la requérante un permis d'exploitant d'un poste de classement (il est à présumer qu'il s'agissait du renouvellement de permis antérieurs).

7. En vertu des dispositions de la Loi, la requérante aurait dû percevoir des redevances des producteurs et les verser à l'OCCO et elle aurait dû, à titre de producteur, verser des redevances à l'OCCO, mais elle a volontairement négligé de s'acquitter de l'une et l'autre de ces obligations.

8. Un document portant la date du 2 octobre 1975 intitulé [TRADUCTION] «Avis d'annulation projetée du permis n° 1240 d'exploitant d'un poste de classement» et signé par le directeur de l'OCCO, a été envoyé à la requérante. En voici le texte:

[TRADUCTION] Le 1^{er} mai 1975, l'Office canadien de commercialisation des œufs vous a délivré, conformément au *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, un permis d'exploitant d'un poste de classement vous autorisant à vous occuper de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à titre d'exploitant d'un poste de classement et vous autorisant à vous occuper de la vente et/ou de l'achat d'œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

Votre permis a notamment été délivré à la condition qu'en tout temps, pendant la durée du permis, vous vous conformiez aux ordonnances et règlements de l'Office.

Vous connaissez les dispositions de l'*Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada* et de l'*Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada* qui imposent des redevances aux producteurs. Ces redevances sont en ce moment de 3.5 cents la douzaine. Aux termes de ces ordonnances, lorsque les œufs sont vendus à un poste de classement, la redevance doit être perçue par l'exploitant du poste de classement auquel les œufs sont livrés en déduisant le montant de la redevance de la somme payable au producteur. De

Ontario Egg Producers Marketing Board.

It is alleged against you that you are refusing to collect from producers the levies imposed pursuant to the Levies Orders referred to above and are refusing to pay such levies to the Ontario Fowl and Egg Producers Marketing Board in accordance with their direction. Pursuant to section 9 of the *Canadian Egg Licensing Regulations* the Agency may revoke a licence where a licensee has failed to observe any condition of the licence.

TAKE NOTICE THEREFORE that pursuant to section 10 of the *Canadian Egg Licensing Regulations* the Canadian Egg Marketing Agency gives you notice of its intention to revoke the grading station operator's licence which it has issued to you and hereby gives you notice of such intention.

Pursuant to the provisions of section 10 the *Canadian Egg Licensing Regulations*, you are given until the 16th day of October, 1975 to show cause why your grading station operator's licence should not be revoked. This is an opportunity for you to provide the Agency with any facts or arguments which may have a bearing on the question. Revocation of your licence has the result that you are prohibited from marketing eggs as a grading station operator in interprovincial and export trade and authorizing you to engage in the selling or buying of eggs in interprovincial trade.

9. A document dated October 17, 1975, and entitled "Notice of Hearing" was sent to the applicant. This document reads:

TAKE NOTICE that the Canadian Egg Marketing Agency at a hearing to be held on Friday the 24th of October, 1975 at 1:00 p.m. in the Gatineau Room, Conference Centre, in the City of Ottawa will consider whether your grading station operator's licence authorizing you to engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade should be revoked on the grounds that you have violated a condition of such licence in that you have failed to comply with the terms of the *Canada Egg Purchasing Levies Order*, as amended and the *Canada Interim Levies Order* as amended, by not collecting such levies from the following producers: Ed Becker, Kaiser Lake Farms, Embury Bros. Farm Ltd., Hemlock Park Co-Op Farm Ltd., Richard Paddle (Sillcrest), Aeggco Ltd., J. Burman, Joe David, R. McEwen, Burnbrae McCallum, Joe Hudson.

AND FURTHER TAKE NOTICE that you may adduce such evidence in respect of the matter as you or your counsel may be advised and you may either in person or through counsel make such further and other submissions beyond the opportunity accorded to you by letter of October 2nd, 1975.

plus, aux termes des ordonnances sur les redevances susmentionnées, vous devez remettre à l'Ontario Egg Producers Marketing Board ces montants perçus des producteurs.

Vous refusez, allègue-t-on, de percevoir des producteurs les redevances imposées conformément aux ordonnances sur les redevances susmentionnées et de remettre ces redevances à l'Ontario Fowl and Egg Producers Marketing Board suivant leurs instructions. Conformément à l'article 9 du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, l'Office peut annuler un permis lorsque le détenteur n'a pas observé l'une des conditions du permis.

SACHEZ DONC que conformément à l'article 10 du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, l'Office canadien de commercialisation des œufs vous avise par les présentes de son intention d'annuler le permis d'exploitant d'un poste de classement qu'il vous a délivré.

Conformément aux dispositions de l'article 10 du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, vous avez jusqu'au 16 octobre 1975 pour offrir des raisons valables de ne pas annuler votre permis d'exploitant d'un poste de classement. C'est l'occasion pour vous de présenter à l'Office tous les faits et arguments pertinents. Votre permis annulé, il vous sera interdit de vous occuper de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à titre d'exploitant d'un poste de classement et de vous occuper de la vente et de l'achat des œufs dans le commerce interprovincial.

9. Un document portant la date du 17 octobre 1975 et intitulé [TRADUCTION] «Avis d'audience» a été expédié à la requérante. En voici le libellé:

[TRADUCTION] SACHEZ que l'Office canadien de commercialisation des œufs, au cours d'une audience qui sera tenue le vendredi 24 octobre 1975, à 13h, dans la salle Gatineau du Centre des conférences, à Ottawa, examinera la question de savoir s'il y a lieu d'annuler votre permis d'exploitant d'un poste de classement qui vous autorise à vous occuper de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation au motif que vous avez violé une condition de ce permis en omettant de vous conformer aux dispositions de l'*Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada* et ses modifications et aux dispositions de l'*Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada* et ses modifications en ne percevant pas lesdites redevances des producteurs suivants: Ed Becker, Kaiser Lake Farms, Embury Bros. Farm Ltd., Hemlock Park Co-Op Farm Ltd., Richard Paddle (Sillcrest), Aeggco Ltd., J. Burman, Joe David, R. McEwen, Burnbrae McCallum, Joe Hudson.

SACHEZ EN OUTRE que vous pouvez produire les éléments de preuve pertinents susceptibles d'être portés à votre connaissance ou à celle de votre avocat et qu'il vous est loisible, soit personnellement soit par l'intermédiaire de votre avocat, de présenter des arguments nouveaux ou supplémentaires si vous n'avez pas profité de l'occasion qui vous était fournie par la lettre du 2 octobre 1975 pour le faire.

AND FURTHER TAKE NOTICE that if you do not attend at this hearing, the Agency may proceed in your absence and you will not be entitled to any further notice in the proceedings.

10. CEMA held the hearing on October 24, 1975, at which it was represented by counsel who put forward evidence against the applicant and the applicant was represented by counsel who put forward evidence including the applicant's own testimony.

11. An order bearing date October 24, 1975, was made by CEMA. This order reads:

It is ordered that, Burnbrae Farms Limited having failed to collect and remit levies as required by the Canada Egg Purchasing Levies Order and the Canada Interim Egg Levies Order, the Licence of Burnbrae Farms Limited issued pursuant to the Canadian Egg Licencing Regulations, being a Grading Station Operator's Licence authorizing that company to engage in the selling and/or buying of eggs as a Grading Station in interprovincial or export trade, is hereby revoked effective immediately.

This latter order is the subject matter of this section 28 application.

Certain points are not in dispute, *viz*:

1. No attack has been made on the validity of the Proclamations made by the Governor in Council or the validity of the licensing regulations or levy order made by CEMA and no determination of their validity has to be made; for the purpose of this application, it is common ground that their validity must be assumed.

2. The applicant concedes

(a) that the licence that is the subject matter of the order under attack was issued conditional upon compliance with CEMA's orders and regulations; and

(b) that CEMA had made an order requiring the applicant to remit certain levies and that the applicant had, prior to the making of the order under attack, failed to comply with such orders.

Indeed, it is quite clear that the applicant had deliberately flouted the orders for payment of levies to CEMA as a form of protest against the manner in which the marketing plan that CEMA

SACHEZ ÉGALEMENT que l'Office peut procéder à l'examen de la question en votre absence et qu'en pareil cas vous perdez le droit d'être informé de l'évolution de la procédure.

10. L'OCCO a tenu une audience le 24 octobre 1975, où il s'est fait représenter par un avocat qui a produit des preuves contre la requérante; cette dernière était aussi représentée par un avocat, qui a soumis des preuves, y compris le témoignage même de la requérante.

11. L'OCCO a rendu l'ordonnance suivante, qui porte la date du 24 octobre 1975:

[TRADUCTION] La Burnbrae Farms Limited ayant omis de percevoir et de remettre les redevances visées par l'Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada et l'Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada, est ordonnée l'annulation immédiate de son permis d'exploitant d'un poste de classement, permis qui lui a été délivré conformément au Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada et qui autorise cette compagnie à s'occuper de la vente et/ou de l'achat des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à titre d'exploitant d'un poste de classement.

C'est cette dernière ordonnance qui est visée par la demande présentée en vertu de l'article 28.

Les points suivants ne sont pas contestés:

1. La validité des proclamations faites par le gouverneur en conseil, du règlement sur l'octroi de permis et de l'ordonnance sur les redevances à payer rendue par l'OCCO n'ayant pas été contestée, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le sujet; aux fins de cette demande, il est admis de part et d'autre que leur validité doit être présumée.

2. La requérante admet

(a) que le permis visé par l'ordonnance attaquée a été délivré à condition que le détenteur se conforme aux ordonnances et règlements de l'OCCO; et

(b) que l'OCCO avait rendu une ordonnance portant que la requérante devait remettre certaines redevances et que cette dernière, avant que l'ordonnance attaquée ne soit rendue, ne s'était pas conformée à des ordonnances analogues.

En fait, il est assez évident que la requérante avait délibérément refusé de verser les redevances à l'OCCO en guise de protestation contre l'administration du plan de commercialisation des œufs que

was charged with implementing was being administered and that the applicant made it quite clear at the licence cancellation hearing that it intended to continue to flout such orders until some vague undefined changes in the administration of that plan were made. It is also clear that the applicant and others who shared his point of view had embarked on a programme of action calculated to frustrate the marketing plan as it was being implemented by CEMA and that such programme included

- (a) the non-payment of levies,
- (b) the defence against the licence-cancellation proceedings, and
- (c) various legal proceedings, including this section 28 application.

I mention this programme of action not as an indication as to how this or any other legal proceeding should be decided but to underline the obvious fact that, where the applicant has deliberately chosen to defy the legal requirements flowing from the *Farm Products Marketing Agencies Act*, no matter how justified such defiance of the law may be from his point of view, the courts and other tribunals involved must carry out their duties of rendering such decisions as are required by the law in the circumstances.

It is against that background, in my view, that the applicant's attacks on the order made by CEMA under date of October 24, 1975, must be considered.

The attacks so made by the applicant on the order of October 24, 1975, are with one exception summarized by the memorandum filed by the applicant in this Court as follows:

The applicant submits that the decision dated October 24, 1975 (whenever it was, in fact, made) should be set aside on the following grounds:

- (a) CEMA failed to follow the principles of natural justice in that it:
 - (i) Refused a reasonable and necessary request for an adjournment, thus preventing the Applicant from obtaining a fair and proper hearing;
 - (ii) Proceeded to hold a hearing by a panel which included members who were biased against the Applicant because they either directly, or as representatives of other persons,

l'OCCO avait été chargé de mettre en vigueur et que la requérante; au cours de l'audience portant sur l'annulation de son permis, a clairement indiqué qu'elle entendait continuer à agir de cette façon jusqu'à ce que certains changements, qu'elle n'a pas très bien précisés, aient été apportés à l'administration du plan. Il est en outre évident que la requérante et ceux qui partagent ses vues avaient résolu de contrecarrer systématiquement le plan de commercialisation appliqué par l'OCCO, notamment de la façon suivante:

- a) en ne payant pas les redevances,
- b) en s'opposant au retrait de leur permis, et
- c) en recourant à diverses procédures judiciaires, y compris cette demande présentée en vertu de l'article 28.

Je mentionne cette ligne de conduite non dans le but de suggérer la façon de trancher le présent litige ou quelque autre procédure judiciaire, mais afin de souligner une chose qui est d'ailleurs évidente, à savoir, que si la requérante a délibérément résolu de passer outre aux obligations que lui impose la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, les cours et les autres tribunaux concernés, toute justifiée que puisse sembler à la requérante l'attitude qu'elle adopte, doivent s'acquitter de leur devoir, qui est de rendre les décisions qui, aux termes de la loi, doivent être rendues dans les circonstances.

A mon avis, c'est dans cette perspective qu'il faut étudier les moyens invoqués par la requérante contre l'ordonnance de l'OCCO portant la date du 24 octobre 1975.

A une exception près, les moyens invoqués par la requérante contre l'ordonnance susmentionnée sont résumés de la façon suivante dans le mémoire qu'elle a déposé devant la présente cour:

[TRADUCTION] La requérante allègue que la décision portant la date du 24 octobre 1975 (peu importe quand elle a, en fait, été prise) doit être annulée pour les raisons suivantes:

- a) L'OCCO s'est écarté des principes de la justice naturelle en ce qu'il a:
 - (i) Rejeté la demande raisonnable et nécessaire d'un ajournement, empêchant ainsi la requérante d'obtenir une audition impartiale de sa cause;
 - (ii) Fait tenir une audience par des personnes qui, dans certains cas, avaient un parti pris contre la requérante parce qu'elles avaient, personnellement ou à titre de repré-

had a proprietary interest in having Burnbrae Farms removed from the Montreal market;

(iii) Conducted the hearing notwithstanding that there was a real apprehension of and likelihood of bias against Burnbrae Farms as an eastern Ontario egg producer and agitator for reform of the national plan. The existence of such bias was evidenced by the Directors' administration of the national egg plan, by the timing and manner of the October proceedings, by the conduct of the staff of the Agency in the period immediately preceding the hearing, all of which clearly showed that CEMA's actions were designed to crush the eastern Ontario opposition to its administration for the protection of the interests of the other provinces;

(iv) The panel of Directors who sat on October 24th included the Executive of the Board of CEMA who had previously made a formal decision to form an intention to revoke the licence and who had sat for that purpose on a previous occasion with John Hyde, a Director with acknowledged bias against the Applicant;

(b) The hearing of October 24th was a show cause hearing which required for its validity a prior valid decision to revoke. There is no evidence that the Executive of CEMA is authorized to make the decision required for CEMA to form that intention and the formation of that intention was a decision which was made without notice and is in its absence and is in law void. The panel sitting on October 24th erred in law in proceeding on the assumption that the prior decision of the Executive was valid.¹

I find it convenient to deal first with the last of these attacks. This attack is based upon an interpretation that the applicant puts upon sections 9 and 10 of the *Canadian Egg Licensing Regulations*, which I quote in full at this point, for convenience:

9. The Agency may suspend, revoke or refuse to issue a licence where the applicant or licensee is not qualified by experience, financial responsibility or equipment to engage properly in the business for which application is made or where the applicant or licensee has failed to observe, perform or carry out any condition of the licence.

10. Where the Agency intends to suspend or revoke a licence, the Agency shall give to the licensee by registered mail addressed to him at his address recorded in the books of the Agency notice of its intention to suspend or revoke the licence, as the case may be, and such notice shall fix a time of not less than 14 days from the mailing thereof for the licensee to show

¹ Paragraph 6(a)(v) of section 2 of the applicant's memorandum was withdrawn by counsel for the applicant during the course of argument.

sentants, un intérêt personnel à ce que la Burnbrae Farms disparaisse du marché montréalais;

(iii) Tenu l'audience bien qu'un tel parti pris contre la Burnbrae Farms fût possible et même probable, du fait que celle-ci était un producteur d'œufs de l'est de l'Ontario et qu'elle cherchait activement à faire apporter des réformes au plan national. L'existence de ce parti pris ressort clairement de la façon dont a été administré le plan national de commercialisation des œufs, du choix de la date de l'audience d'octobre et de la façon dont elle a été menée, et de la conduite du personnel de l'Office durant la période qui a précédé l'audience; tout cela montre clairement la conduite de l'OCCO qui visait à anéantir l'opposition de l'est de l'Ontario à son administration dans le but de protéger les intérêts des autres provinces;

(iv) Au nombre des administrateurs qui ont siégé à l'audience du 24 octobre se trouvaient les administrateurs de l'OCCO, qui avaient déjà officiellement exprimé l'intention d'annuler le permis de la requérante et qui avaient siégé à cette fin à une occasion auparavant avec John Hyde, un administrateur qui a un parti pris reconnu contre la requérante;

b) L'audience du 24 octobre avait pour but de permettre à la requérante de faire valoir les raisons pour lesquelles son permis ne devait pas être annulé et sa validité était subordonnée à l'existence d'une décision valide antérieure d'annuler le permis. Rien ne prouve que les administrateurs de l'OCCO soient autorisés à prendre la décision que l'Office veut obtenir; cette annulation et la manifestation de cette intention est une décision qui a été prise sans avis préalable en l'absence duquel elle n'a aucun effet juridique. Les administrateurs qui ont siégé le 24 octobre ont erré en droit en prenant pour acquise la validité de la décision antérieure¹.

Pour des raisons de commodité, je préfère traiter d'abord du dernier de ces moyens, fondé sur une interprétation que la requérante donne aux articles 9 et 10 du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, dont voici le texte:

9. L'Office peut suspendre, annuler ou refuser de délivrer un permis lorsque le demandeur ou le détenteur d'un permis ne possède pas l'expérience, la responsabilité financière ni l'équipement nécessaires pour se livrer de façon convenable à l'activité qui fait l'objet de sa demande ou lorsque le demandeur ou le détenteur d'un permis n'a pas observé, rempli ou respecté l'une des conditions du permis.

10. Lorsque l'Office a l'intention de suspendre ou d'annuler un permis, il doit donner avis au détenteur, par lettre recommandée qui lui est adressée à l'adresse inscrite dans les livres de l'Office, de son intention de suspendre ou d'annuler le permis, selon le cas, et ledit avis doit fixer au détenteur un délai d'au moins 14 jours à compter de la date d'expédition par la poste de

¹ Au cours des plaidoiries, l'avocat de la requérante a retiré le paragraphe 6a)(v) de l'article 2 du mémoire de sa cliente.

cause why the licence should not be suspended or revoked, as the case may be.

The applicant's attack based upon these sections is dependent upon reading them as requiring two decisions to be made by CEMA on a quasi-judicial basis as a condition precedent to suspension or revocation of a licence, *viz*:

(a) a decision under section 10 forming an intention to suspend or revoke the licence, and

(b) a decision under section 9 to suspend or revoke the licence.

While section 10 has not been framed as felicitously as it might have been, it is quite clear to me that a fair reading of the two sections requires that section 10 be regarded as being merely a procedural provision designed to ensure that the licensee be given a fair opportunity of answering what is alleged against him before suspension or revocation action is taken against him under section 9. The result in my view is that what is contemplated is

(a) purely administrative action under section 10 to put the licensee in a position to answer that which is alleged against him, which procedural action requires no prior opportunity to be heard and is of a kind that can quite properly be delegated to an executive body or appropriate officials (and, in the absence of challenge by the Agency itself, must be assumed to have been so delegated when an executive body or an official of the Agency purports to have taken the contemplated action); and

(b) actual suspension or revocation under section 9, which must be carried out by the Agency itself on a quasi-judicial basis.

I turn now to the attacks based upon the alleged failure of CEMA to follow the principles of natural justice before making the order under attack. These attacks fall under two main heads, *viz*:

(a) a refusal to grant the applicant an adjournment of the hearing on the licence revocation question, and

(b) bias or apprehension of bias.

l'avis, pour offrir des raisons valables de ne pas suspendre ou annuler son permis, selon le cas.

Le moyen de la requérante fondé sur ces articles suppose qu'on donne à ceux-ci une interprétation selon laquelle il faudrait que l'OCCO ait pris deux décisions à caractère quasi judiciaire pour qu'on puisse suspendre ou annuler un permis, à savoir:

a) une décision prise en vertu de l'article 10, où serait exprimé l'intention de suspendre ou d'annuler le permis, et

b) une décision de suspendre ou d'annuler le permis prise en vertu de l'article 9.

Le libellé de l'article 10 laisse peut-être à désirer, mais une lecture honnête des deux articles nous force à conclure que l'article 10 est simplement une disposition de procédure destinée à assurer au détenteur du permis l'occasion de réfuter les allégations faites à son sujet avant la suspension ou l'annulation de son permis conformément à l'article 9. Il en résulte, selon moi, que ce qui est envisagé est

a) une mesure purement administrative (article 10) permettant au détenteur du permis de répondre aux allégations faites à son sujet, dont le caractère est procédural et où il n'est pas nécessaire que l'occasion ait au préalable été fournie aux parties de se faire entendre, et qui peut très bien être déléguée à un organisme administratif ou aux fonctionnaires compétents (et, en l'absence de toute contestation par l'Office lui-même, doit être présumée avoir été ainsi déléguée lorsqu'un organisme administratif ou un fonctionnaire de l'Office paraît avoir pris la mesure envisagée); et

b) la suspension ou la révocation elle-même conformément à l'article 9, qui doit être prononcée par l'Office lui-même selon un processus quasi judiciaire.

J'en viens maintenant aux moyens fondés sur la prétendue inobservation par l'OCCO des principes de la justice naturelle avant de rendre l'ordonnance attaquée. Ces moyens se classent sous deux chefs principaux, à savoir:

a) refus d'accorder à la requérante l'ajournement de l'audience relative à la question de la révocation du permis, et

b) parti pris ou parti pris appréhendé.

In my view, there is no basis for complaint in the refusal of an adjournment in this case. Generally speaking, as I understand it, a statutory tribunal is, subject to any special requirements established by law, the master of its own proceedings and, in particular, has a very wide discretion to decide if and when a properly convened hearing will be adjourned and, if adjourned, for how long it will be adjourned. Again, speaking very generally, a supervisory jurisdiction such as is conferred by section 28 of the *Federal Court Act* can only be exercised to set aside a decision of such a tribunal for refusal to grant an adjournment if, as a result of such refusal, the person concerned has been deprived of a reasonable opportunity of answering the case that is being put against him. In the present case, the applicant was given a show cause notice shortly after October 2 by which it was given some two weeks to show cause and, then, it was given notice of a hearing to be held on October 24. *Prima facie*, this was ample time for preparation of any answer that it might have had to the rather simple case that was being put against it. Its complaint is, however, that it had chosen to use much of that time in connection with legal proceedings that it was embarking on, as I see it, in the course of the programme of opposition against the marketing plan as it was being implemented, to which I have referred, and that it required, after receiving the notice of hearing, time to organize a case that it desired to put before the Agency, the purpose of which was to convince the Agency that the Agency was implementing the marketing plan in a way that was inequitable to the applicant and persons in a like position. Not only is the case that the applicant desired more time to prepare completely irrelevant, in my opinion, to the subject matter of the hearing, but, as it seems to me, the period allowed from the time the show cause notice was given to the date of hearing was not inadequate for its preparation.² I can see no basis in the refusal of the adjournment for setting aside the order under attack.

² The only arguable relevance of such a case is that it might have tended to show that the licence should not have been revoked at all or should only have been suspended. In my view, a case based on unevenness of enforcement as between the applicant and others was completely irrelevant to that question as long, at least, as the applicant persisted in its own refusal to pay the levies.

A mon avis, en l'espèce, on ne peut se plaindre du refus d'accorder un ajournement. De façon générale, il me semble, un tribunal établi par la loi, sous réserve de toute disposition spéciale prévue par la loi, est maître de sa procédure et a notamment une discrétion très étendue pour décider de l'opportunité et du moment d'ajourner une audience dûment convoquée et, le cas échéant, de la durée de cet ajournement. De façon générale, un pouvoir de surveillance tel que celui conféré par l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ne peut être exercé pour annuler la décision d'un tel tribunal de refuser un ajournement que si ce refus prive l'intéressé d'une occasion raisonnable de répondre aux allégations formulées contre lui. En l'espèce, il a été donné à la requérante, peu après le 2 octobre, un avis lui accordant deux semaines pour offrir des raisons valables de ne pas suspendre ou annuler son permis; avis lui a ensuite été donné qu'une audience serait tenue le 24 octobre. A première vue, c'était là un délai bien suffisant pour lui permettre de préparer une réponse aux allégations assez simples formulées contre elle. La requérante rétorque qu'elle avait décidé de consacrer une grande partie de ce délai à la procédure judiciaire qu'elle engageait, me semble-t-il, dans le cadre de son programme d'opposition à la façon dont le plan de commercialisation était mis en œuvre, et qu'après réception de l'avis d'audience, la préparation des arguments qu'elle souhaitait faire valoir devant l'Office afin de le convaincre qu'il appliquait le plan de commercialisation de façon injuste pour la requérante et les autres personnes dans sa situation, lui a pris du temps. Non seulement ces démarches de la requérante sont-elles, à mon avis, tout à fait étrangères à l'objet de la présente audience, mais, me semble-t-il, le délai qui lui a été accordé, du jour où le premier avis a été donné jusqu'à celui de l'audience, était suffisant pour la préparation des arguments². Je ne trouve pas que le refus d'accorder l'ajournement me fonde à annuler l'ordonnance attaquée.

² Le seul élément qui puisse militer en faveur de la pertinence de ces arguments est qu'ils auraient peut-être semblé indiquer que le permis n'aurait pas dû être annulé ou qu'il n'aurait dû être que suspendu. A mon avis, des arguments fondés sur une application partielle du plan étaient dénués de toute pertinence tant que la requérante, tout au moins, s'obstinait à ne pas payer les redevances.

I come to the allegations of bias or apprehension of bias. As I appreciate the various forms in which such allegations are formulated, they are based on facts which, in my view, fairly regarded, can be described as follows:

(a) members of CEMA who sat at the hearing leading to the decision under attack were representative of producers in provinces other than Ontario, where the applicant carries on business, and whose economic interests accordingly conflict with those of the applicant and others in the same position as the applicant, and

(b) the expressed intention of persons acting on behalf of CEMA to enforce the legal requirements of the marketing plan against those who had wilfully breached such requirements by way of protest against the way the plan was being implemented by the majority decisions of the members of CEMA.

In so far as the representative character of the members of CEMA is concerned, when the statute, the proclamation and the licensing regulations (all of which are accepted as valid for the purpose of this section 28 application) are read together, it appears

(a) that, of the 12 members of CEMA, at least 9 must be persons appointed by commodity boards established for provinces other than Ontario and "at least" 7 must be primary producers,

(b) that it is the Agency so constituted that is charged with implementing the marketing plan, an essential part of which is the levies the payment of which is a condition to the holding of a licence, and

(c) that it is the Agency so constituted that is charged with the responsibility of enforcing such condition, *inter alia*, by suspending or revoking licences.

Furthermore, in the absence of any special provision concerning a quorum, at least one-half of the members of CEMA must participate in any decision that must be made by the Agency itself. (See section 21 of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23.) In such a statutory scheme, it does not appear to me that an apprehension of bias that is based only on the fact that some of the members

J'en viens aux allégations de parti pris ou de parti pris appréhendé. Ces allégations, si elles sont formulées de diverses façons mais, sont basées sur des faits qui, considérés objectivement, peuvent être résumés, me semble-t-il, de la façon suivante:

a) les membres de l'OCCO qui ont siégé à l'audience ayant mené à la décision attaquée représentaient des producteurs de provinces autres que l'Ontario, où est située l'entreprise de la requérante, dont les intérêts pécuniaires s'opposent par conséquent à ceux de la requérante et à ceux des autres personnes dans la même situation que la requérante, et

b) l'intention clairement exprimée par des personnes agissant au nom de l'OCCO de faire jouer les stipulations du plan de commercialisation contre ceux qui les avaient délibérément violées en guise de protestation contre la façon dont le plan était appliqué dans les décisions prises à la majorité par les membres de l'OCCO.

En ce qui concerne le caractère représentatif des membres de l'OCCO, il semble ressortir de la lecture de la Loi, de la proclamation et du règlement sur l'octroi de permis (la validité de tous ces textes est acceptée aux fins de cette demande présentée en vertu de l'article 28) que

a) des douze membres de l'OCCO, au moins neuf doivent être nommés par des offices de commercialisation créés pour des provinces autres que l'Ontario et «au moins» sept doivent être des producteurs du secteur primaire,

b) c'est l'Office ainsi créé qui a la responsabilité d'appliquer le plan de commercialisation, dont les redevances sont un aspect essentiel, le paiement desquelles est une condition de tout permis, et que

c) c'est l'Office ainsi créé qui a la responsabilité de faire appliquer cette condition, notamment en suspendant ou annulant les permis.

De plus, en l'absence de stipulation particulière relative au quorum, au moins la moitié des membres de l'OCCO doivent participer à toute décision relevant de l'Office seul. (Voir article 21 de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23.) Dans le cas d'un plan statutaire tel que celui-ci, il ne me semble pas que puisse être considéré comme une cause d'inhabilité un parti pris appréhendé du seul

have, by virtue of the part of the country from which they come, a business background with economic interests that conflict with those of a particular licensee whose licence is in jeopardy can be regarded as a disqualification.

In so far as actual bias is concerned, I have not found any evidence that shows that any member who participated in the decision under attack was subject to any such disqualification. Certainly, in my view, an expressed intention by members of CEMA or its staff to carry out their statutory function of implementing the marketing plan by compelling members who flout its orders to comply therewith cannot be taken as evidence of bias having regard to CEMA's obligation to implement the statutory scheme created by the statute, proclamation and regulations, all of which, as I have said, are accepted as valid for the purpose of these proceedings.

A special comment is required with reference to the attack summarized in the applicant's memorandum, as follows:

The panel of Directors who sat on October 24th included the Executive of the Board of CEMA who had previously made a formal decision to form an intention to revoke the licence and who had sat for that purpose on a previous occasion with John Hyde, a Director with acknowledged bias against the Applicant;

In so far as the members of CEMA who, as members of the Executive, participated in the action under section 10 of the *Canadian Egg Licensing Regulations* are concerned, for the reasons already given, I am of the view that what they did was purely administrative, in no way involved forming any view as to what action should be taken under section 9, and in no way disqualified them from participating in the Agency's decision under section 9. With reference to their participation with Mr. Hyde in the taking of action under section 10, even if he had an "acknowledged bias against the Applicant", nothing involved in the section 10 action would, in my view, infect them with such bias and, in any event, I do not find any evidence in the record to support the statement that he had "acknowledged bias against the Applicant". I do not overlook those parts of the evidence of Mr. Hudson in which he expressed a belief that Mr. Hyde was biased against him but, on the reasoning that I have endeavoured to expound with

fait que certains membres, en raison de la région du pays d'où ils viennent, ont évolué dans un contexte tel que leurs intérêts pécuniaires s'opposent à ceux d'un détenteur menacé de se voir retirer son permis.

Aucun élément de preuve ne m'a été présenté établissant qu'un membre de l'Office ayant participé à la décision attaquée avait effectivement un parti pris et était de ce fait inhabile. A mon avis, l'intention exprimée par les membres de l'OCCO ou de son personnel de s'acquitter des fonctions que leur confiait la Loi, soit de faire appliquer le plan de commercialisation en obligeant tous les membres à obtempérer à ses ordonnances, ne peut assurément être considérée comme la preuve de l'existence d'un parti pris, étant donné l'obligation de l'OCCO de faire appliquer le plan créé par la Loi, la proclamation et le Règlement, lesquels, comme je l'ai déjà dit, sont tous reconnus comme étant valides aux fins de la présente procédure.

Il convient de s'arrêter au moyen résumé de la façon suivante dans le mémoire de la requérante:

[TRADUCTION] Au nombre des administrateurs qui ont siégé à l'audience du 24 octobre se trouvaient les administrateurs de l'OCCO, qui avaient déjà officiellement exprimé l'intention d'annuler le permis de la requérante et qui avaient siégé à cette fin à une occasion auparavant avec John Hyde, un administrateur qui a un parti pris reconnu contre la requérante;

En ce qui concerne les membres de l'OCCO qui, en leur qualité d'administrateurs, ont participé à la mesure prise en vertu de l'article 10 du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, je suis d'avis, pour les raisons déjà énoncées, que c'était là une action purement administrative, qu'ils n'avaient pas décidé quelle mesure il y avait lieu de prendre conformément à l'article 9, et qu'ils étaient parfaitement habiles à participer à la décision relevant de l'Office en vertu de l'article 9. Quant à la présence de Hyde et à son influence sur la mesure prise en vertu de l'article 10, même s'il avait un «parti pris reconnu contre la requérante», la mesure prise en vertu de l'article 10 ne saurait, à mon avis, avoir pour effet de mettre lesdits membres de l'OCCO dans le même sac et, de toute façon, je ne trouve rien au dossier qui permette de conclure que Hyde avait un «parti pris reconnu contre la requérante». Je tiens compte des parties du témoignage de Hudson où celui-ci se dit d'avis que Hyde avait un parti pris contre lui mais, selon

reference to the general question, there was, in my view, no reasonable basis for such belief.

Finally, I should refer to a belated attack, not reflected in the applicant's memorandum, that is based on minutes of CEMA's proceedings that came to the attention of the applicant after its memorandum was filed. Briefly, the complaint is that a member of the bar who was of counsel for CEMA during the hearing was consulted by the members who constituted the panel that participated in the hearing as to whether an alleviating provision could legally be inserted in the revocation order. By analogy to other classes of cases, it was contended that this constituted the taking of evidence or listening to submissions of one party in the absence of the other. Such questions must, of course, be decided in each case by reference to the particular legal system that has been set up. This is not a case where there is a tribunal that has to decide a case between two opposing parties. In my view, this is a case of the class where a statutory authority has a duty to exercise a power of its own motion but only after giving the person concerned an opportunity to be heard, and by its very nature—whether it is a government department or other statutory authority—can only be expected to operate and take decisions with the help of professional or other staff. Such an authority must be able to resort to appropriate staff help in the working out of its decisions after it has given the person concerned his opportunity to be heard. There is no suggestion in this case of a possibility of a miscarriage of justice by reason of the particular advice taken and the procedure followed is the very procedure contemplated by the long line of cases concerning public departments and bodies going back at least as far as the *Arlidge* case.³

In my opinion, this section 28 application should be dismissed.

* * *

URIE J. concurred.

* * *

MACKEY D.J. concurred.

qui je perçois l'ensemble de la question, cette opinion n'est pas fondée.

En dernier lieu, j'en viens à un moyen avancé tardivement, qui ne figure pas au mémoire de la requérante et qui est fondé sur le procès-verbal des délibérations de l'OCCO, porté à l'attention de la requérante après la production de son mémoire. En peu de mots, la requérante allègue que les membres qui ont participé à l'audience ont demandé à un membre du barreau agissant pour l'OCCO à l'audience s'il serait légal d'inclure dans l'ordonnance d'annulation une disposition d'adoucissement. Par analogie avec d'autres catégories d'affaires, la requérante prétend qu'on se trouve ainsi à avoir entendu des témoignages ou écouté des plaidoiries d'une partie en l'absence de l'autre. Il faut, bien entendu, trancher ce genre de questions selon le système juridique prévu pour un tel cas. Il ne s'agit pas ici du cas où un tribunal doit trancher une affaire entre deux parties opposantes. Selon moi, la présente affaire tombe dans la catégorie de celle où un organisme établi par la loi a le devoir d'exercer un pouvoir de son propre chef mais seulement après avoir donné à la personne intéressée l'occasion d'être entendue et, de par sa nature même cet organisme—qu'il s'agisse d'un ministère ou d'un autre organisme créé par la loi—ne peut agir et prendre des décisions qu'avec l'aide d'un personnel spécialisé. Après avoir accordé à l'intéressé la possibilité d'être entendu, cet organisme, pour arriver à sa décision, doit pouvoir recourir à l'aide d'un personnel compétent. Rien en l'espèce ne permet de croire qu'il y ait eu déni de justice par suite des avis demandés et la procédure suivie est celle-là même envisagée dans une longue suite d'affaires mettant en cause des ministères et des organismes publics et qui remontent au moins jusqu'à l'arrêt *Arlidge*³.

A mon avis, il y a lieu de rejeter cette demande présentée en vertu de l'article 28.

* * *

LE JUGE URIE a souscrit à l'avis.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY a souscrit à l'avis.

³ [1915] A.C. 120.

³ [1915] A.C. 120.