

T-4576-75

T-4576-75

**Walter Riske and Herbert Riske on behalf of themselves and all others similarly situated (Plaintiffs)**

v.

**Canadian Wheat Board (Defendant)**

Trial Division, Primrose D.J.—Calgary, September 20; Edmonton, October 21, 1976.

*Practice — Application for further particulars — Application to strike out statement of claim — Whether Board answerable to private individuals — Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, ss. 4(4), 5, 7, 11, 25 and 26 — Federal Court Rule, 419.*

Defendants applied for further particulars of the statement of claim and for the statement of claim to be struck out and the action dismissed pursuant to Rule 419 on the grounds that it showed no reasonable cause of action.

*Held*, the application for further particulars of the statement of claim is denied on the grounds that the information sought is within the knowledge of the defendant. The application to strike out the statement of claim is granted. The Board is not responsible to individual producers, but to the Minister and finally to Parliament. Cases where *mandamus* has been granted are not analogous.

*Cercast Inc. v. Shellcast Foundries Inc.* [1973] F.C. 28; *Pure Spring Company Ltd. v. M.N.R.* [1946] Ex.C.R. 471; *Robbins v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board* [1965] S.C.R. 431; *The Queen v. Lords Commissioners of the Treasury* (1872) 7 L.R.Q.B. 387; *Taal v. Saskatchewan Medical Care Insurance Commission* (1963) 40 W.W.R. 8 and *Rosenberg v. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742, applied. *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] F.C. 1045; *Thorson v. Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138 and *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265, distinguished.

APPLICATION to strike out statement of claim.

COUNSEL:

*B. Halliday* for plaintiffs.  
*H. B. Monk* for defendant.

SOLICITORS:

*Halliday & Durham*, Calgary, for plaintiffs.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant.

**Walter Riske et Herbert Riske en leur nom et au nom de tous ceux placés dans la même situation (Demandeurs)**

c.

**La Commission canadienne du blé (Défenderesse)**

b Division de première instance, le juge suppléant Primrose—Calgary, le 20 septembre; Edmonton, le 21 octobre 1976.

*Pratique — Demande de détails — Demande en radiation de la déclaration — La Commission doit-elle rendre compte aux producteurs individuellement? — Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, c. C-12, art. 4(4), 5, 7, 11, 25 et 26 — Règle 419 de la Cour fédérale.*

La demande de la défenderesse vise l'obtention de plus amples détails, la radiation de la déclaration et le rejet de l'action conformément à la Règle 419, au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

*Arrêt*: la demande de détails est rejetée au motif que la défenderesse connaît les renseignements recherchés. La demande en radiation de la déclaration est accueillie. La Commission n'est responsable envers aucun producteur en particulier, mais envers le Ministre et finalement envers le Parlement. Les décisions où le *mandamus* a été accordé ne sont pas analogues.

Arrêts appliqués: *Cercast Inc. c. Shellcast Foundries Inc.* [1973] C.F. 28; *Pure Spring Company Ltd. c. M.R.N.* [1946] R.C.É. 471; *Robbins c. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board* [1965] R.C.S. 431; *La Reine c. Lords Commissioners of the Treasury* (1872) 7 L.R.Q.B. 387; *Taal c. Saskatchewan Medical Care Insurance Commission* (1963) 40 W.W.R. 8 et *Rosenberg c. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742. Distinction faite avec les arrêts: *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045; *Thorson c. Le procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138 et *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265.

h DEMANDE de radiation de la déclaration.

AVOCATS:

*B. Halliday* pour les demandeurs.  
*H. B. Monk* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

*Halliday & Durham*, Calgary, pour les demandeurs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse.

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

PRIMROSE D.J.: This is an application by the defendant for an order striking out the statement of claim and dismissing the action on the ground that it discloses no reasonable cause of action, pursuant to Rule 419 of the General Rules and Orders of the Federal Court of Canada. On such an application, pursuant to Rule 419(2), no evidence is admissible. This is a class action by the two plaintiffs on behalf of themselves and all others similarly situated who carry on the business of producing and marketing barley, set out in the statement of claim to have the characteristic distinguishing it as malting barley. The plaintiffs ask for an accounting by the defendant, and the tenor of the claim is that the defendant has not accounted properly and there is a balance remaining after deducting expenses from the sale proceeds of such barley.

After hearing the application to strike out the statement of claim, I communicated with counsel requesting that the defendant proceed with its application for further particulars which had been filed on the 20th of May 1976. On the application to strike out the statement of claim, counsel agreed that if that application succeeded it would be unnecessary to proceed with the application for further particulars. However, I indicated that I would like to hear the application and it came on before me in Calgary on October 15. The demand is as follows:

1. Particulars of the contract or other document imposing on the Defendant the condition and duty alleged to account to the Plaintiff or to the Plaintiff Class as alleged in paragraph 4.
2. Particulars of the contract or other documents imposing on the Defendant the condition and duty to distribute to the Plaintiff or the Plaintiff Class as alleged in paragraph 4.
3. Particulars of the failure of the Defendant to account to the Plaintiff or the Plaintiff Class as alleged in paragraph 5 as required by the condition or duty referred to in paragraph 1.
4. Particulars of the failure of the Defendant to distribute to the Plaintiff or the Plaintiff Class as alleged in paragraph 6 as required by the condition or duty referred to in paragraph 2.

It was agreed that the defendant by proceeding with the application for particulars was not in any

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

LE JUGE SUPPLÉANT PRIMROSE: La présente demande de la défenderesse vise la radiation de la déclaration et le rejet de l'action au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action, conformément à la Règle 419 des Règles et Ordonnances générales de la Cour fédérale du Canada. Conformément à la Règle 419(2), aucune preuve n'est admissible sur telle demande. Il s'agit d'une action de portée générale intentée par les demandeurs en leur nom et au nom de tous ceux qui comme eux, exploitent un commerce de production et de mise en marché de l'orge décrite dans la déclaration comme ayant la particularité d'être de l'orge destinée au maltage. Les demandeurs désirent obtenir des comptes de la défenderesse et la déclaration porte que cette dernière n'a pas rendu compte convenablement et, qu'il reste un solde après déduction des dépenses du produit de la vente de ladite orge.

Après l'audition de la requête en radiation de la déclaration, j'ai communiqué avec l'avocat de la défenderesse et demandé que cette dernière procède à sa demande pour détails qui avait été déposée le 20 mai 1976. Lors de la demande en radiation de la déclaration, les avocats ont reconnu que si cette demande était accueillie, il ne serait pas nécessaire de procéder à la demande pour détails. Cependant, j'ai fait remarquer que j'aimerais entendre cette demande et elle a été présentée devant moi à Calgary, le 15 octobre. On cherche à obtenir:

- [TRADUCTION] 1. Les particularités du contrat ou autre document imposant à la défenderesse la condition et le devoir de rendre compte aux demandeurs ou à ceux placés dans la même situation, comme on le prétend au paragraphe 4.
2. Les particularités du contrat ou autre document imposant à la défenderesse la condition et le devoir de distribuer aux demandeurs ou à ceux placés dans la même situation, comme on le prétend au paragraphe 4.
3. De plus amples détails sur l'omission de la part de la défenderesse de rendre compte aux demandeurs ou à ceux placés dans la même situation, conformément à la condition ou au devoir mentionné au paragraphe 1; voir paragraphe 5.
4. De plus amples détails sur l'omission de la part de la défenderesse de distribuer aux demandeurs ou à ceux placés dans leur situation, conformément à la condition ou au devoir mentionné au paragraphe 2; voir paragraphe 6.

On a convenu qu'en procédant à sa demande visant à obtenir de plus amples détails, la défenderesse ne

way abandoning its application made earlier to strike out the statement of claim as disclosing no cause of action and it was agreed that the defendant reserves all its rights on that application which, of course, is still before me for consideration. The defendant assumes that the plaintiffs in the action will require an accounting by the defendant in respect of barley sold, but says that there is no secret about how the defendant handled the barley in question. However, deliveries were made over a period of six years, some in car lots and some otherwise, and some was resold by the defendant to maltsters, so-called malting barley. The defendant wants to know what case it has to meet.

On the matter of particulars counsel for the defendant refers to *Cercast Inc. v. Shellcast Foundries Inc.* [1973] F.C. 28 at 38:

Before dealing specifically with the particulars to be furnished it is desirable to make some general comments as to what a motion for particulars is supposed to accomplish, always bearing in mind the general object is the desirability of advancing proceedings to trial as rapidly as possible and of introducing precision into the pleadings, and providing for an orderly trial in which the issues of fact the Court will be called upon to deal with are defined and limited as precisely as possible. Pleadings should be kept as brief as possible and plaintiff should not be required to set out in its pleadings detailed facts which can more properly be brought forward at trial as part of its evidence. Neither should it be required to give details to defendants of facts that are well known to defendants already so that defendants are well aware of facts which they will have to meet. On the other hand, broad generalized statements in a statement of claim, such as the present, have the disadvantage of opening up such a wide field of proof to plaintiff that the trial can be greatly lengthened by the introduction of extensive evidence of a more or less irrelevant nature that would do little to aid the Court in determining the real issues of fact involved.

The plaintiffs base their claim for an accounting in contract, as an action for the price of the grain sold, on the basis that the proceeds of malting barley have not been properly accounted for to the plaintiff class. It attacks the administration of the Wheat Board's operations, alleging that the defendant has wrongfully converted proceeds of barley to which the plaintiffs and others are entitled. To clarify, the plaintiffs give an example of a payment to a producer of \$2.60 for No. 1 feed barley in the crop season of 1974-1975. The plaintiffs say this barley was sold for malting purposes by the Wheat Board at perhaps \$3.60 per bushel,

se désistait absolument pas de sa précédente demande en radiation de la déclaration pour défaut de cause raisonnable d'action, et que la défenderesse réservait tous ses droits sur cette demande, laquelle, bien sûr, est toujours devant moi pour examen. La défenderesse présume que les demandeurs en l'espèce exigeront d'elle un rapport comptable relativement à l'orge vendue, mais dit qu'elle n'a rien à cacher sur la façon dont elle a disposé de ladite orge. Toutefois, les livraisons se sont échelonnées sur une période de six ans, effectuées par wagons ou autrement; certaines quantités d'orge ont été revendues par la défenderesse à des malteurs, à savoir, l'orge dite destinée au maltage. La défenderesse désire savoir ce qu'on lui reproche.

Sur la question des détails, l'avocat de la défenderesse renvoie à l'arrêt *Cercast Inc. c. Shellcast Foundries Inc.* [1973] C.F. 28 à la page 38:

Avant d'examiner comme telle la question des détails il est utile de faire des observations générales sur l'objet d'une requête pour détails sans perdre de vue que le but général est de mener les procédures à terme le plus rapidement possible, d'amener les parties à déposer les conclusions les plus précises possibles et d'organiser la procédure en sorte que les questions de fait présentées à l'adjudication de la Cour soient délimitées et précisées au maximum. Les conclusions des parties doivent être les plus concises possibles et il n'y a pas lieu d'obliger un demandeur à exposer dans sa conclusion des détails qu'il serait plus indiqué de mettre en preuve à l'audience. Il n'y a pas lieu, non plus, d'ordonner au demandeur de communiquer aux défendeurs des détails déjà bien connus de ceux-ci, lorsqu'ils savent très bien ce qu'on leur reproche. D'autre part, des affirmations aussi générales que celles qui figurent dans la déclaration qui nous occupe élargissent le champ de la preuve qui s'ouvre à la demanderesse de manière susceptible d'allonger considérablement l'audience du fait de la présentation d'un grand nombre de preuves et de témoignages plus ou moins pertinents, et plus ou moins utiles à la Cour aux fins de déterminer les véritables questions de fait en cause.

Les demandeurs appuient leur demande de rapport comptable, à titre d'action en réclamation du prix du grain vendu, sur le fait que l'on n'a pas convenablement rendu compte au groupe de demandeurs, du produit de la vente de l'orge destinée au maltage. La demande s'en prend à la façon d'agir de la Commission, alléguant que cette dernière a injustement détourné les revenus de l'orge auxquels les demandeurs et autres personnes ont droit. A titre d'explication, les demandeurs citent un paiement de \$2.60 pour la classe d'orge aliment bétail n° 1, fait à un producteur pendant la saison agricole 1974-1975. Les demandeurs disent que la

and consequently an additional dollar per bushel was realized for which the Board should account. The plaintiffs produced a form of permit authorizing over delivery of barley—1 car lot and points out that the seller does not know what the Board got for his car lot of barley, but he feels he has not got full value.

The plaintiff class is concerned with charges made by the Board of various kinds e.g. it is said that a sample of barley delivered to an elevator in High River goes to Calgary by car and the freight charges are not the rate to Calgary but that these charges are based on the freight rate to Thunder Bay. There are such items as storage charges and administrative charges of different kinds including selling which, under the *Canadian Wheat Board Act*<sup>1</sup> the defendant deducts before making a final payment, but the plaintiffs say these charges in total are excessive. The plaintiffs refer to one crop year in which they say five hundred million bushels of feed barley delivered to the defendant were sold as malting barley, and that the producers got only a premium of 15 cents per bushel which is normal, but allege that the Board may have made one dollar per bushel over and above what the producers got for their barley.

The plaintiffs require an accounting which can only be made available by the trial of an action which would go fully into the whole of the operation of the Wheat Board's activities. The question then is what is the duty of the defendant toward the plaintiff class, which the defendant says is a question of law, that there is no duty to account to individual producers, that the marketing of the grain is provided for in the *Canadian Wheat Board Act*, and that there should be no duty to account to individuals. All grain is pooled and it results in a sum eventually, less borrowings, interest, storage and other charges, and what is left is divided by the defendant to make a proper price relationship to all the producers. The Board's operations have no arithmetical connection to the sale of individual

<sup>1</sup> R.S.C. 1970, c. C-12.

Commission du blé a vendu cette orge aux fins de maltage moyennant peut-être \$3.60 le boisseau, et qu'elle devrait donc rendre compte du dollar supplémentaire par boisseau ainsi réalisé. Les demandeurs ont produit un permis qui autorisait une livraison excédentaire d'orge, soit un wagon, et signalent que le vendeur ne sait pas ce que la Commission a reçu pour son chargement d'orge, mais il croit ne pas avoir eu pleine valeur.

Le groupe de demandeurs s'inquiètent des tarifs de diverse nature comptés par la Commission; par exemple, on affirme qu'un échantillon d'orge livré à un élévateur de High River se rend à Calgary par wagon et que les frais de transport ne correspondent pas au tarif de transport de marchandises pour Calgary mais à celui exigé pour Thunder Bay. Aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*<sup>1</sup>, la défenderesse peut déduire certains chefs de dépense avant de faire un versement final, tels les frais d'emmagasinage et les frais d'administration de diverse nature, y compris la vente, mais les demandeurs prétendent que le total de ces frais est démesuré. Les demandeurs mentionnent une campagne agricole au cours de laquelle selon eux, cinq cents millions de boisseaux de résidus d'orge livrés à la défenderesse ont été vendus comme étant de l'orge destinée au maltage; les producteurs n'avaient reçu que la prime normale de 15 cents le boisseau, mais les demandeurs prétendent qu'ils se peut que la Commission ait obtenu un dollar par boisseau de plus que ce que les producteurs ont reçu pour leur orge.

Les demandeurs exigent un rapport comptable qu'on ne peut obtenir qu'au moyen de l'instruction d'une action examinant en détail l'ensemble des opérations de la Commission du blé. Il s'agit alors de déterminer les obligations de la défenderesse envers le groupe de demandeurs; la défenderesse prétend qu'il s'agit là d'une question de droit, qu'il n'existe aucune obligation de rendre compte aux producteurs individuellement, que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* prévoit le placement du grain et qu'il ne devrait exister aucune obligation de rendre compte aux particuliers. De la mise en commun du grain résulte une somme, laquelle, déduction faite des emprunts, de l'intérêt, des frais d'emmagasinage et autres, est répartie par la défenderesse entre tous les producteurs selon

<sup>1</sup> S.R.C. 1970, c. C-12.

grain and grain shipped by individuals is not earmarked as such, but, as indicated, goes into a pool. The question really resolves itself into what obligation there is under the *Canadian Wheat Board Act* to account to individual producers or the class of producers.

The plaintiffs say that there is no way in which the plaintiffs can provide additional particulars and that these are peculiarly within the knowledge of the defendant, which will be disclosed by the trial of an action for an accounting by the defendant, and that the whole of the operation will be considered by the Court.

It is evident that the plaintiff's claim is founded on the allegation in paragraph 8 of the statement of claim, that the plaintiff class relies upon the provisions of the *Canadian Wheat Board Act*. The plaintiffs are not able to give further particulars connecting the allegations in paragraphs 4, 5 and 6 of the statement of claim and I reiterate that the plaintiffs say this is information which is within the knowledge of the defendant. I am not prepared to make an order requiring the giving of particulars.

I now proceed to consider the merits of the application by the defendant to strike out the statement of claim on the ground that it discloses no cause of action.

The scheme of the Act is that the Canadian Wheat Board is established as body corporate, having capacity to contract and to sue and be sued in the name of the Board. It acts as an agent for Her Majesty in right of Canada, and its powers under the Act are exercised by it only as an agent of Her Majesty. It is incorporated with the object of marketing in an orderly manner in interprovincial and export trade, grain grown in Canada (including barley). Its duties set out in section 4(4) of the Act are:

(a) to buy, take delivery of, store, transfer, sell, ship or otherwise dispose of grain;

(b) to enter into contracts or agreements for the purchase, sale, handling, storage, transportation, disposition or insurance of grain;

un rapport de prix approprié. Les opérations de la Commission ne sont pas liées mathématiquement à la vente individuelle du grain et le grain livré par les producteurs n'est pas marqué comme tel, mais comme on l'a dit plus haut, il est mis en commun. Il s'agit donc seulement de déterminer la nature de l'obligation de rendre compte, aux producteurs individuels ou à la classe de producteurs, aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

Les demandeurs prétendent qu'ils ne peuvent absolument pas fournir des détails supplémentaires que la défenderesse est à même de connaître et qui seront révélés lors de l'instruction d'une action en reddition de comptes intentée par eux, au cours de laquelle la Cour étudiera les opérations de la Commission dans leur ensemble.

Il est évident que la réclamation des demandeurs est fondée sur la prétention exposée au paragraphe 8 de la déclaration, portant que le groupe de demandeurs s'appuie sur les dispositions de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Les demandeurs ne peuvent apporter plus de détails reliant les allégations des paragraphes 4, 5 et 6 de la déclaration et je répète qu'au dire des demandeurs, la défenderesse connaît ces renseignements. Je ne suis pas disposé à rendre une ordonnance exigeant que des détails soient donnés.

J'étudierai maintenant le bien-fondé de la demande de la défenderesse en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

Il entre dans l'intention de la Loi que la Commission canadienne du blé soit un corps constitué en corporation, compétent à signer des contrats et à ester en justice en son propre nom. Elle agit à titre de mandataire de Sa Majesté du chef du Canada et ne peut exercer qu'à ce titre les pouvoirs dont la présente loi l'investit. La Commission est constituée en corporation pour l'organisation ordonnée des marchés interprovincial et extérieur du grain cultivé au Canada (y compris l'orge). Ses pouvoirs sont exposés à l'article 4(4):

(a) acheter, emmagasiner, transférer, vendre, ou expédier du grain ou en prendre livraison, ou autrement en disposer;

(b) passer des contrats ou conclure des conventions pour l'achat, la vente, la manutention, l'emmagasinage, le transport, l'aliénation ou l'assurance du grain;

(c) to enter into ordinary commercial banking arrangements on its own credit and to borrow money on the security of grain held by it;

(d) to acquire, hold and dispose of real and personal property, but the Board shall not acquire or dispose of any real property without the approval of the Governor in Council;

(e) to employ such technical, professional or other officers, clerks or employees as may be necessary for the conduct of its business;

(f) to establish branches or employ agents in Canada or elsewhere;

(g) to establish, utilize and employ such marketing agencies or facilities as it deems necessary for the purpose of its operations under this Act;

(h) to operate elevators, either directly or by means of agents, and subject to the *Canada Grain Act*, to pay such agents, commissions, storage and other charges, remuneration or compensation as may be agreed upon with the approval of the Canadian Grain Commission;

(i) to authorize any officer or employee of the Board or any other person to act on behalf of the Board in the conduct of its operations under this Act;

(j) to act as agent for or on behalf of any Minister or agent of Her Majesty in right of Canada in respect of any operations that it may be directed to carry out by the Governor in Council; and

(k) generally to do all such acts and things as may be necessary or incidental to carrying on its operations under this Act.

#### Section 5 provides:

5. (1) Subject to regulations, the Board shall sell and dispose of grain acquired by it pursuant to its operations under this Act for such prices as it considers reasonable with the object of promoting the sale of grain produced in Canada in world markets.

(2) Profits, if any, realized by the Board from its operations in wheat under this Act during any crop year, other than from its operations under Part III, with respect to the disposition of which no provision is made elsewhere in this Act, shall be paid to the Receiver General for the Consolidated Revenue Fund.

(3) Losses, if any, sustained by the Board

(a) from its operations under Part III in relation to any pool period fixed thereunder, during such pool period, or

(b) from its other operations under this Act during any crop year,

for which no provision is made in any other Part, shall be paid out of moneys provided by Parliament.

Section 7 outlines the duties of the Board as follows:

7. (1) The Board shall

c) conclure des arrangements ordinaires de banque, sur son propre crédit, et emprunter de l'argent sur la garantie du grain qu'elle détient;

d) acquérir, détenir et aliéner des biens meubles et immeubles, mais la Commission ne doit acquérir ni aliéner des immeubles sans l'approbation du gouverneur en conseil;

e) employer les fonctionnaires, commis ou préposés techniques, professionnels ou autres qui peuvent être nécessaires à la conduite de ses opérations;

f) établir des succursales ou employer des agents au Canada ou ailleurs;

g) établir, utiliser et employer les organismes ou facilités de vente qu'elle juge nécessaires aux fins de ses opérations prévues dans la présente loi;

h) exploiter des élévateurs, soit directement, soit par l'intermédiaire de mandataires, et sous réserve des dispositions de la *Loi sur les grains du Canada*, verser à ces mandataires les commissions, frais d'emmagasinage et autres, la rémunération ou l'indemnité dont il peut être convenu avec l'approbation de la Commission canadienne des grains;

i) autoriser tout fonctionnaire ou employé de la Commission ou toute autre personne à agir au nom de la Commission dans la conduite de ses opérations prévues par la présente loi;

j) agir comme mandataire de tout ministre ou agent de Sa Majesté, du chef du Canada, ou en leur nom, à l'égard des opérations dont le gouverneur en conseil peut lui ordonner l'exécution; et

k) d'une manière générale, faire tous actes et choses qui peuvent être nécessaires ou accessoires à ses opérations prévues dans la présente loi.

#### L'article 5 dispose:

5. (1) Sous réserve des règlements, la Commission doit vendre le grain qu'elle a acquis à la suite de ses opérations prévues dans la présente loi et en disposer aux prix qu'elle considère comme raisonnables en vue d'encourager la vente du grain produit au Canada sur le marché mondial.

(2) Les bénéfices, s'il en est, réalisés par la Commission du fait de ses opérations sur le blé prévues dans la présente loi, durant toute campagne agricole, autres que ceux qui résultent de ses opérations sous le régime de la Partie III, au sujet de la destination desquels aucune prescription n'est contenue ailleurs dans ladite loi, doivent être payés au receveur général pour le Fonds du revenu consolidé.

(3) Les pertes, s'il en est, subies par la Commission

a) au cours de ses opérations sous le régime de la Partie III, relativement à toute période de livraison en commun fixée aux termes de ladite Partie durant la période de livraison en commun précitée, ou

b) au cours de ses autres opérations prévues dans la présente loi durant toute campagne agricole,

au sujet desquelles aucune disposition n'est contenue dans une autre Partie, doivent être acquittées à même les deniers votés par le Parlement.

L'article 7 énonce ainsi les devoirs de la Commission:

7. (1) La Commission doit

(a) keep proper books and accounts of its operations under this Act, showing such particulars therein as may be requisite for proper accounting in accordance with established accounting practice;

(b) with the approval of the Governor in Council, appoint a responsible firm of chartered accountants for the purpose of auditing accounts and records and certifying reports of the Board;

(c) report in writing to the Minister as soon as possible after the end of each month, as at the close of business on the last day of that month, its purchases and sales of all grain during the month and the quantities of grain then held by it, the contracts to take delivery of grain to which it is then a party, all securities then held by it and the financial result of the Board's operations as at the end of that month, which report shall be certified by the auditors of the Board;

(d) make such reports and furnish such information as the Minister may from time to time require; and

(e) in each year, on or before the 31st day of March or such other date as the Governor in Council may fix, report to the Minister in writing, as at the close of business on the last day of the preceding crop year, its purchases and sales of all grain during that crop year, the quantities of grain then owned by it, the contracts to take delivery of grain to which it is then a party, all securities then held by it and the financial result of the Board's operations as at the end of that crop year and such further information as the Minister may require, and the report shall be certified by the auditors of the Board.

Section 11 empowers the Governor in Council by order not inconsistent with the Act, to direct the Board as to the manner in which any of its operations, powers and duties under this Act are to be conducted, exercised or performed. Part II of the Act deals with the control of elevators and railways and delivery of grain by producers and the powers of the Board as to administration. Part III deals with marketing.

Section 25 authorizes the Board to buy all wheat (including barley) produced in a designated area and offered by a producer for sale and delivery to the Board, in an elevator or a railway car, and to pay to producers a sum certain per bushel basis in storage Thunder Bay or Vancouver to be fixed from time to time "by regulation of the Governor in Council in respect of wheat of a base grade to be prescribed in those regulations . . ." This is done in each year and the Board fixes the spread between grades. Each producer receives a certificate for the net amount of grain delivered to the Board during the pool period in which the certificate is issued.

a) tenir des livres et comptes appropriés de ses opérations prévues dans la présente loi, en y mentionnant les détails qui peuvent être requis pour la bonne comptabilité, d'après une pratique de comptabilité établie;

b) nommer, avec l'approbation du gouverneur en conseil, une firme de comptables agréés pour vérifier les comptes et les registres et attester les rapports de la Commission;

c) soumettre par écrit au Ministre, le plus tôt possible après la fin de chaque mois, un rapport, dressé à la fermeture des bureaux le dernier jour du mois, de ses achats et ventes de tout grain effectués durant le mois et des quantités de grain qu'elle détenait alors, des contrats pour prendre livraison du grain auxquels elle est alors partie, de toutes les valeurs alors détenues par elle et du résultat financier des opérations de la Commission jusqu'à la fin du mois, lequel rapport doit être certifié par les vérificateurs de la Commission;

d) soumettre les rapports et fournir tout renseignement que le Ministre peut au besoin exiger; et

e) soumettre par écrit au Ministre, le ou avant le 31 mars de chaque année ou à telle autre date que peut fixer le gouverneur en conseil, un rapport, dressé à la fermeture des bureaux le dernier jour de la campagne agricole précédente, de ses achats et ventes de tout grain effectués durant la campagne agricole, des quantités de grain qu'elle possédait alors, des contrats pour prendre livraison du grain auxquels elle est alors partie, de toutes les valeurs alors détenues par elle et du résultat financier des opérations de la Commission jusqu'à la fin de la campagne agricole, ainsi que les autres renseignements que le Ministre peut exiger, lequel rapport doit être certifié par les vérificateurs de la Commission.

En vertu de l'article 11, le gouverneur en conseil peut, par décret non incompatible avec la présente loi, donner des instructions à la Commission sur la manière de conduire ses opérations, d'exercer ses pouvoirs ou d'accomplir ses devoirs prévus à la présente loi. La Partie II de la Loi traite du contrôle des élévateurs et des chemins de fer, de la livraison de grain par les producteurs et des pouvoirs administratifs de la Commission. La Partie III traite de l'organisation du marché.

L'article 25 permet à la Commission d'acheter tout le blé (incluant l'orge) produit dans la région désignée et offert par un producteur en vente et pour livraison à la Commission à un élévateur ou dans un wagon de chemin de fer et de payer aux producteurs une somme déterminée par boisseau, prix en magasin à Thunder Bay ou Vancouver, à établir de temps à autre «par règlement du gouverneur en conseil relativement au blé d'une classe de base à prescrire par ces règlements, . . .» C'est là une procédure annuelle et la Commission détermine la différence entre les diverses classes. Chaque producteur reçoit un certificat indiquant la quantité nette de grain livrée à la Commission

Section 26 of the Act provides for deduction from the total amount received by the Board of all moneys disbursed by or on behalf of the Board by way of payment in respect of the grain and by way of expenses incurred in connection with the operations of the Board attributable to the said grain. Then pursuant to section 26(2) the Board is required to distribute the balance remaining in its account among holders of certificates issued by the Board, the appropriate sum determined by the Board as provided in the Act for each bushel. The Board, with the approval of the Governor in Council, determines and fixes the amounts to which producers are entitled per bushel according to grade under certificates issued pursuant to that part of the Act.

Section 26(6) says "There is no liability on the Board in respect of a certificate issued pursuant to this Part, except as provided in this section."

This is the general plan for marketing the grain, and the defendant says there is no right in anyone to an accounting other than as shown and provided for in the statute itself; that to demand an accounting the plaintiffs are attempting to substitute a discretion that is exclusively that of the Board. On the other hand, the plaintiffs are obviously dissatisfied with the basis in which they have been paid and insist there is a duty to account to them and to the members of the class who have delivered barley to the Board.

Counsel for the Board cites *Pure Spring Company Ltd. v. M.N.R.* [1946] Ex.C.R. 471 where the Court considered the administrative discretion of the Minister of National Revenue in allowing expenses in determining what was reasonable or normal expense for the business carried on in the case in question. At pages 487-490 the Court says:

Where there is no right of appeal from the decision of an administrative authority, the decision is binding. This fundamental principle was settled by the House of Lords in *Spackman v. Plumstead Board of Works* (1885) A.C. 229 at 235, where the Earl of Selborne L.C. said:

au cours de la période de livraison en commun pendant laquelle le certificat est délivré.

L'article 26 stipule qu'il doit être déduit du montant total reçu par la Commission tous deniers déboursés par cette dernière ou pour son compte à titre de paiement à l'égard dudit grain et à titre de dépenses subies relativement aux opérations de la Commission attribuables audit grain. Ensuite aux termes de l'article 26(2) la Commission doit distribuer le solde demeurant à son compte parmi les détenteurs de certificats délivrés par elle, en payant ainsi que le prescrit la Loi, la somme appropriée fixée par la Commission pour chaque boisseau. La Commission doit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, déterminer et fixer les montants auxquels les producteurs ont droit par boisseau selon la classe indiquée dans les certificats délivrés en conformité de cette partie de la Loi.

L'article 26(6) énonce qu'«Il n'est imposé à la Commission aucune responsabilité à l'égard des certificats émis en conformité de la présente Partie, sauf ce qui est prévu au présent article.»

Tel est le mode général de l'organisation du marché du grain et la défenderesse prétend qu'il n'existe aucune obligation de rendre compte à qui que ce soit sauf pour ce qui est établi et prévu par la Loi elle-même; elle allègue que par leur demande de comptes les demandeurs tentent de substituer le pouvoir discrétionnaire exclusif de la Commission. Par contre les demandeurs, manifestement insatisfaits du prix qui leur a été versé, insistent sur l'existence de l'obligation de rendre compte, à eux-mêmes et aux membres du groupe qui a livré de l'orge à la Commission.

L'avocat de la Commission mentionne l'arrêt *Pure Spring Company Ltd. c. M.R.N.* [1946] R.C.É. 471 où la Cour a tenu compte du pouvoir discrétionnaire du ministre du Revenu national pour faire droit aux dépenses, en décidant ce qui constituait une dépense raisonnable ou ordinaire pour l'entreprise exercée dans l'affaire en question. La Cour s'exprime ainsi aux pages 487-490:

[TRADUCTION] Lorsqu'il n'existe aucun droit d'appel d'une décision d'un pouvoir administratif, la décision est finale. La Chambre des Lords a établi ce principe fondamental dans l'arrêt *Spackman c. Plumstead Board of Works* (1885) A.C. 229 à la page 235, où le comte de Selborne L.C. disait:

If the legislature says that a certain authority is to decide, and makes no provision for a repetition of the enquiry into the same matter, or for a review of the decision by another tribunal, *prima facie*, especially when it forms, as here, part of the definition of the case provided for, that would be binding.

Where the administrative decision involves the exercise of a discretion and it has not been shown that proper legal principles have not been applied the courts have recognized from very early times that in the exercise of his discretion an administrative officer is not governed by the same considerations as those that apply to a court of law in coming to a judicial decision. He need not be confined to provable facts or admissible evidence, but may use his own knowledge and such information as he can obtain. The considerations that may properly influence him depend upon the nature of the function he must perform.

The governing principle that runs through the cases is that when Parliament has entrusted an administrative function involving discretion to an authority other than the Court it is to be performed by such authority without interference by the Court, either directly or indirectly. Where a person has been given jurisdiction to form an opinion and act accordingly, the Court has no right to review such opinion or the considerations on which it was based; the accuracy of the opinion is quite outside its jurisdiction.

The defendant also relies on *Robbins v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board* [1964] 1 O.R. 56, affirmed [1965] S.C.R. 431. This was an application for *mandamus*, and a number of the cases cited are by way of *mandamus*, whereas the present application is to strike out the statement of claim, but the defendant submits that these authorities illustrate the principle on which the Court may or may not interfere. In the *Robbins* case at pages 64-65 the Court held:

The attack against the actions of the local board herein has been limited to its alleged lack of jurisdiction to refuse the licences or tobacco acreage allotments to the plaintiffs. A consideration of such question should commence with the acknowledgment that the local board could act only within the powers delegated to it by the Board and that the Board has only such powers or authority as has been given to it by the Legislature. The object of the 1963 amendments to the Act was undoubtedly to authorize the local board to restrict the production of tobacco in Ontario so that a greater surplus thereof would not be established by an uncontrolled participation in its production and so that the present stock on hand and the current crop could be disposed of to the best advantage without flooding the market therewith. The purpose of such changes in the Act was therefore economic and not merely regulatory. In *Carroll et al. v. A.-G. N.Z.*, [1933] N.Z.L.R. 1461 at p. 1478, it is stated as follows:

Lorsque le pouvoir législatif confie à une certaine autorité le pouvoir de prendre une décision et ne prévoit pas la tenue d'une nouvelle enquête dans la même affaire, ni l'examen de la décision par un autre tribunal, cette décision lie à première vue, particulièrement, comme c'est le cas en l'espèce, lorsqu'elle fait partie de la définition de la situation qu'elle vise.

Lorsque la décision administrative implique l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et qu'on n'a pas démontré le défaut d'application des principes légaux appropriés, les cours ont depuis longtemps admis que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, un fonctionnaire administratif n'est pas lié par les mêmes considérations que celles dont doit tenir compte une cour en rendant jugement. Il n'a pas à s'en tenir aux faits prouvables ni aux témoignages admissibles en preuve, mais il peut faire appel à ses propres connaissances et aux renseignements qu'il peut obtenir. Les considérations pouvant correctement l'influencer dépendent de la nature des fonctions qu'il doit exercer.

Selon le principe directeur de ces arrêts, lorsque le Parlement a confié à une autorité autre qu'une cour, des fonctions administratives impliquant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'autorité en question doit remplir ses fonctions sans l'intervention directe ni indirecte de la Cour. Lorsqu'une personne a le pouvoir de former une opinion et d'agir en conséquence, la Cour ne peut examiner cette opinion ni les considérations sur lesquelles elle se fonde; la justesse de cette opinion ne relève pas du tout de sa compétence.

La défenderesse s'appuie également sur l'arrêt *Robbins c. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board* [1964] 1 O.R. 56, confirmé [1965] R.C.S. 431. Il s'agissait d'une demande visant à obtenir un bref de *mandamus*, et la jurisprudence citée portait sur le *mandamus*, alors que l'objet de la présente requête est la radiation de la déclaration; cependant, la défenderesse soumet que ces arrêts illustrent le principe en vertu duquel la Cour peut ou ne peut pas intervenir. Dans l'arrêt *Robbins*, aux pages 64-65, la Cour a décidé:

[TRADUCTION] L'attaque portée contre les agissements de la commission locale en l'espèce se limite à son absence de compétence pour refuser d'accorder aux demandeurs les permis ou les concessions de terrains de tabac. Avant d'étudier une telle question, il faut tout d'abord reconnaître que la commission locale ne peut agir que dans les limites des pouvoirs que lui a délégués la Commission et que cette dernière ne dispose que des pouvoirs que la législature lui a donnés. Les modifications apportées à la Loi en 1963 visaient sans aucun doute à permettre à la commission locale de limiter la production du tabac en Ontario de sorte qu'une production incontrôlée n'entraîne pas un plus grand excédent et, que l'on puisse écouler le plus avantageusement possible et sans inonder le marché, le stock en réserve et la récolte en cours. Les modifications ainsi apportées à la Loi visaient donc des fins d'ordre économique et non seulement réglementaire. Dans l'arrêt *Carroll et autres c. A.-G. N.Z.*, [1933] N.Z.L.R. 1461 à la p. 1478 il est dit:

The Courts have no concern with the reasonableness of the regulation; they have no concern with its policy or that of the Government responsible for its promulgation. They merely construe the Act under which the regulation purports to be made giving the statute . . . such fair, large, and liberal interpretation as will best attain its objects.

In *Pure Spring Co. v. Minister of National Revenue*, [1947] 1 D.L.R. 501, [1946] Ex.C.R. 471, [1946] C.T.C. 169, Thorson, P., reviews the cases dealing with the granting of a *mandamus* to compel a public officer to perform an administrative function and at p. 518 D.L.R., p. 490 Ex.C.R., p. 188 C.T.C., states as follows:

The governing principle that runs through the cases is that when Parliament has entrusted an administrative function involving discretion to an authority other than the Court it is to be performed by such authority without interference by the Court, either directly or indirectly. Where a person has been given jurisdiction to form an opinion and act accordingly, the Court has no right to review such opinion or the considerations on which it was based; the accuracy of the opinion is quite outside its jurisdiction.

In other words, the defendant submits that its operation cannot be reviewed by the Court.

*Rosenberg v. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742; *Regina ex rel. Central Canada Potash Co. Limited and Schmitt v. Minister of Mineral Resources of Saskatchewan* [1972] 6 W.W.R. 62 and *Regina v. Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, Ex parte Prosser* [1971] 2 O.R. 353 are quoted in support of this principle.

It was stated by both counsel that there is an advantage for producers of barley if a maltster agrees to accept barley they have produced. An application can be made to the Wheat Board so that particular barley is routed to the maltster and the producer may get a premium for it, not from the Board but from the maltster. However, since this premium is independent of the Board purposes and the barley is dealt with and marketed as any other grain it perhaps is not of importance. There is no grade of malting barley as such, although the Order in Council No. 2716 effective the 23rd of November 1972 [SOR/72-513] which was filed and deals with grades of barley describes them as "equal for malting purposes" and it can have any grade from No. 1 C.W. to No. 3 feed. The defendant argues that where there is discretion given and a statute outlines the methods of accounting, as in the *Canadian Wheat Board Act*, there is no legal obligation to account to any person (see *The*

Les Cours n'ont pas à se soucier de l'équité du règlement; elles n'ont pas à se préoccuper de son principe directeur ni de la politique du gouvernement responsable de sa promulgation. Elles doivent simplement interpréter la loi en vertu de laquelle le règlement est censé avoir été établi, en donnant à celle-ci . . . l'interprétation impartiale, large et libérale qui lui permettra le mieux d'atteindre ses buts.

Dans l'arrêt *Pure Spring Co. c. Le ministre du Revenu national*, [1947] 1 D.L.R. 501, [1946] R.C.É. 471, [1946] C.T.C. 169, le président Thorson étudie les arrêts dans lesquels on a décerné un bref de *mandamus* pour obliger un fonctionnaire à s'acquitter d'une fonction administrative, et à la p. 518 D.L.R., p. 490 R.C.É., p. 188 C.T.C., le président Thorson dit ce qui suit:

Selon le principe directeur de ces arrêts, lorsque le Parlement a confié à une autorité autre qu'une cour, des fonctions administratives impliquant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, l'autorité en question doit remplir ses fonctions sans l'intervention directe ni indirecte de la Cour. Lorsqu'une personne a le pouvoir de former une opinion et d'agir en conséquence, la Cour ne peut examiner cette opinion ni les considérations sur lesquelles elle se fonde; la justesse de cette opinion ne relève pas du tout de sa compétence.

En d'autres mots, la défenderesse prétend que la Cour ne peut examiner ses opérations.

A l'appui de ce principe, on a cité les arrêts suivants: *Rosenberg c. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742; *Regina ex rel. Central Canada Potash Co. Limited et Schmitt c. Minister of Mineral Resources of Saskatchewan* [1972] 6 W.W.R. 62 et *Regina c. Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, Ex parte Prosser* [1971] 2 O.R. 353.

Les deux avocats ont déclaré qu'il est avantageux pour les producteurs qu'un malteur accepte l'orge qu'ils ont produite. Ils peuvent demander à la Commission d'acheminer une quantité particulière d'orge au malteur et obtenir une prime, non pas de la Commission, mais du malteur. Cependant, puisque cette prime ne résulte pas des fins de la Commission, on dispose de l'orge et on le met en vente comme tout autre grain. Il n'existe pas de classe d'orge pour le maltage comme telle, bien que l'arrêté en conseil, n° 2716, en vigueur le 23 novembre 1972 [DORS/72-513] qui a été déposé, et qui traite des classes d'orge la décrive comme «égale, pour le maltage» et elle peut être de n'importe quelle classe allant du n° 1 de l'Ouest canadien à la classe A bétail n° 3. La défenderesse soutient que lorsqu'un pouvoir discrétionnaire est attribué et que la Loi énonce les méthodes de comptabilité, comme c'est le cas dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, il n'existe aucune

*Queen v. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) 7 L.R.Q.B. 387). In that case The Lords Commissioners of the Treasury received money by Act of Parliament to defray expenses "for prosecutions at assizes and quarter sessions, [in England] formerly paid out of county rates . . ." Certain prosecutions took place and the costs were taxed by the proper officers and the Treasurer of the County paid the bills and returned them with the vouchers to the Treasury. The Lords Commissioners of the Treasury had appointed officers called examiners and these officers disallowed or reduced the amounts on a number of the items returned. It was held that *mandamus* would not lie inasmuch as the Lords Commissioners of the Treasury received the money granted by Her Majesty as servants of the Crown and no duty was imposed on them as between them and the persons to whom the money was payable (see also *The Queen v. The Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326). In consequence as an answer to the allegation in paragraph six of the statement of claim as follows:

The Defendant has wrongfully refused or neglected to account for, from time to time, the balance remaining after deduction of warranted expenses from the full sale proceeds of such malting barley, and further, to distribute the said balance among the Plaintiff class on the same price basis.

The defendant says it is not required to account to the plaintiffs. The plaintiffs submit they should be permitted to proceed with the action for an accounting, or in fact for the price of goods sold to the Board, that they are not bound by what the Board does if it acts inefficiently or negligently or does not get the best price when the grain is sold. The plaintiffs say they want proper price for their barley, and submit that the Act does not raise any defences against them that are conclusive.

The plaintiffs say there must be a proper price basis for the grain sold by the Board, and equitable distribution of the surplus. This would seem to open up many matters of discretion; for instance the Board is delegated not only to buy the grain

obligation légale de rendre compte à qui que ce soit, (voir *La Reine c. The Lords Commissioners of the Treasury* (1872) 7 L.R.Q.B. 387). Dans cette affaire une somme d'argent a été versée, par acte du Parlement, aux Lords Commissioners of the Treasury pour acquitter les dépenses entraînées par [TRADUCTION] «les poursuites judiciaires, les sessions et les assises trimestrielles [en Angleterre] autrefois payées à même les centimes départementaux. . . » Certaines poursuites ont eu lieu et les frais ont été taxés par les officiers compétents et le trésorier du comté (Treasurer of the County) a payé les factures et les a retournées à la Trésorerie avec les reçus. Les Lords Commissioners of the Treasury avaient nommé des fonctionnaires appelés inspecteurs, et ces derniers ont rejeté ou réduit les montants d'un certain nombre de factures retournées. On a statué qu'il n'y avait pas lieu d'accorder un bref de *mandamus* en autant que les Lords Commissioners of the Treasury recevaient les deniers accordés par Sa Majesté à titre de préposés de la Couronne et qu'on ne leur a imposé aucune obligation envers les personnes à qui cette somme était payable (voir aussi *La Reine c. The Secretary of State for War* [1891] 2 Q.B. 326). Par suite, en réponse à l'affirmation suivante au paragraphe 6 de la déclaration:

[TRADUCTION] La défenderesse a injustement refusé ou négligé de rendre compte de temps à autre, du solde restant après déduction des dépenses justifiées du produit des ventes de ladite orge destinée au maltage, et elle a refusé en outre de distribuer le solde au groupe de demandeurs au même prix de base.

La défenderesse affirme ne pas être obligée de rendre compte aux demandeurs. Les demandeurs avancent qu'on devrait leur permettre de poursuivre leur action en reddition de comptes, ou en fait leur action en recouvrement du prix des marchandises vendues à la Commission, ajoutant qu'ils ne sont pas liés par l'inefficacité ou l'incurie de la Commission ni par le prix qu'elle obtient de la vente du grain, lorsque celui-ci n'est pas le meilleur. Les demandeurs déclarent vouloir obtenir un prix équitable pour leur orge et soumettent que la Loi ne leur oppose aucune défense péremptoire.

Les demandeurs allèguent qu'il doit y avoir un prix de base convenable pour le grain vendu à la Commission et une distribution équitable du surplus. Cela semble soulever plusieurs questions de discrétion; par exemple, la Commission est délé-

but to sell it and must determine from day to day, and make decisions about, how much to sell and at what price and, of course, the price fluctuates every day. I find it difficult to accept that the Board in its day-to-day discretion in sales could be subject to attack or litigation in an action of this kind on the basis that its decisions to sell at certain prices or certain times were not equitable or not in the best interests of the producers.

The object, of course, is to dispose of the grain at the best possible price, and the plaintiffs representing the class of so-called malting barley producers are dissatisfied with the price received and they say that evidence is needed to establish the facts. As stated, evidence cannot be given on an application to strike out the statement of claim, but the mechanics of the Board's operations is that it deals with barley as other grain by grade, but not as malting barley especially. What is the position then for a producer who comes along later and complains that the operations of the Board, as far as the price obtained for his barley, were not proper, or that the Board did not get the best price?

The defendant says the plaintiffs have no legal right to proceed in an action of this kind and that the Board is only responsible to the Minister and ultimately to Parliament and there is no legal duty to the plaintiffs since there is no duty imposed on the Board under the statute that would permit an action of this kind.

The plaintiffs rely on *The Queen v. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] F.C. 1045 which was an application to strike out a statement of claim on the ground that it failed to disclose a cause of action. The Trial Court dismissed the application and the Federal Court of Appeal affirmed the dismissal on the basis that it would not interfere with such a discretionary order unless it was obvious, without elaborate argument, that the statement of claim disclosed no cause of action. In that case the Court pointed out that whether a question of law should be dealt under Rule 419 or Rule 474, should ordinarily be left to the judge of first instance. However, the question to determine here is whether there is a cause of action, a matter which is discretionary in the judge of first instance.

guée non seulement pour acheter le grain mais pour le vendre, et doit déterminer quotidiennement la quantité à vendre et le prix, lequel fluctue chaque jour. J'admets difficilement que l'on puisse, par une action de cette nature, attaquer le pouvoir discrétionnaire de la Commission à l'égard des ventes quotidiennes, au motif qu'elle n'a pas agi équitablement ou dans le meilleur intérêt des producteurs, en décidant de vendre à un certain prix ou à une certaine période.

Il s'agit bien sûr d'obtenir le meilleur prix possible pour le grain et les demandeurs, représentant le groupe dit de producteurs d'orge destinée au maltage, sont mécontents du prix de vente et réclament des preuves pour établir les faits. Ainsi qu'il a été dit, aucune preuve n'est admise lorsqu'est présenté la demande en radiation de la déclaration mais, selon le mécanisme de ses opérations, la Commission traite l'orge par classe, comme elle le fait pour tout autre grain, et non particulièrement comme de l'orge destinée au maltage. Quelle est la situation du producteur qui vient se plaindre par la suite, des opérations de la Commission parce que le prix de vente de l'orge n'était suffisant ou n'était pas le meilleur?

La défenderesse affirme que les demandeurs n'ont aucun droit d'intenter une action de cette nature, que la Commission ne relève que du Ministre et en dernier lieu, du Parlement, et qu'elle n'a aucune obligation légale envers les demandeurs, puisque la Loi ne lui en impose aucune qui pourrait justifier une action de cette nature.

Les demandeurs s'appuient sur l'arrêt *La Reine c. Wilfrid Nadeau Inc.* [1973] C.F. 1045 où il s'agissait d'une requête en radiation de la déclaration au motif qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action. La Cour de première instance a rejeté la demande et cette décision a été confirmée par la Cour d'appel fédérale au motif qu'elle ne modifierait pas une telle ordonnance discrétionnaire, à moins qu'il apparaisse clairement, sans plaidoirie élaborée, que la déclaration ne révélait aucune cause raisonnable d'action. La Cour a fait observer qu'il appartient en principe au juge de première instance de décider si une question de droit relève de la Règle 419 ou de la Règle 474. Cependant, il s'agit en l'espèce de savoir s'il existe une cause raisonnable d'action, ce qui relève du pouvoir discrétionnaire du juge de première instance.

The plaintiffs submit that the defendant is estopped from denying that the action is anything but for the price of goods sold and they want to share in the negotiated price for the so-called malting barley. As I indicated, it appears that malting barley is not graded as such, but assuming that it did get a special price the question arises whether the plaintiffs have any status to attack the operations of the Wheat Board. In *Thorson v. Attorney General of Canada* [1975] 1 S.C.R. 138 the question arose as to the capacity or standing of an individual desiring to take a class action respecting the validity of federal legislation. In this action the taxpayer commenced a class action for a declaration that the Canada *Official Languages Act* was unconstitutional and the Attorney General claimed that he had no status to maintain the action because he had suffered no special damage. The Supreme Court of Canada held that the plaintiff had the standing and capacity to commence the action but the action should be determined on its merits.

Also in *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil* [1976] 2 S.C.R. 265, the Court dealt with an action by an individual on behalf of the general public respecting the constitutional validity of the Nova Scotia Theatres and Amusements Act<sup>2</sup> (Board of Censors) and there the Supreme Court of Canada exercised its discretion in granting standing to the individual to bring the action. It seems to me it is one thing to claim standing or status to start an action to contest the constitutional validity of a statute and it is something quite different to attack a defendant, as in this case, for the manner of conducting its operations, rather than contest the constitutional validity of the statute itself, having in mind particularly that the Act fixes responsibility on the Minister and ultimately on Parliament.

The plaintiffs refer to the *Pure Spring* case cited *supra* where the Court came to the conclusion [at page 527] that the Commissioner's findings that the directors' fees in that case were not exclusively and necessarily laid out or expended for the purpose of earning the income, ought not to stand so that, there, the Court did in fact interfere.

<sup>2</sup> R.S.N.S. 1967, c. 304.

Les demandeurs soumettent que la défenderesse ne peut nier qu'il s'agit d'une action en recouvrement du prix des marchandises vendues et ils veulent avoir part au prix négocié pour ladite orge destinée au maltage. Comme je l'ai indiqué plus haut, l'orge destinée au maltage n'est pas classifiée comme telle, mais, supposant qu'on ait payé à son égard un prix de faveur, reste à savoir si les demandeurs ont qualité pour attaquer les opérations de la Commission du blé. Dans l'arrêt *Thorson c. Le procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138, le litige portait sur la capacité juridique d'une personne désirant intenter une action de portée générale, relativement à la validité d'une loi fédérale. Dans cette affaire, le contribuable avait intenté une action de portée générale tendant à faire prononcer l'inconstitutionnalité de la *Loi sur les langues officielles* du Canada et le procureur général a prétendu qu'il ne pouvait soutenir cette action, n'ayant subi aucun préjudice. La Cour suprême du Canada a jugé que le demandeur avait qualité pour intenter l'action, laquelle devait être jugée sur le fond.

Dans l'arrêt *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil* [1976] 2 R.C.S. 265, la Cour a été saisie d'une action intentée par un individu au nom du public en général relativement à la validité constitutionnelle de la Nova Scotia Theatres and Amusements Act<sup>2</sup> (Board of Censors) et la Cour suprême du Canada a exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre à l'individu d'intenter l'action. Je crois que prétendre avoir la qualité ou la capacité juridique nécessaire pour intenter une action visant à faire prononcer l'inconstitutionnalité d'une loi n'est pas la même chose que de contester les opérations de la défenderesse, comme c'est le cas en l'espèce, au lieu de contester la validité constitutionnelle de la loi elle-même, sans oublier qu'en vertu de la Loi la responsabilité appartient au Ministre et en dernier lieu au Parlement.

Les demandeurs citent l'arrêt *Pure Spring* (précité) où la Cour est intervenue puisqu'elle a statué [à la page 527] qu'il fallait rejeter les conclusions du Commissaire portant que les frais des administrateurs n'avaient pas été déboursés uniquement ou nécessairement en vue de produire un revenu.

<sup>2</sup> S.R.N.-É. 1967, c. 304.

The plaintiffs say the *mandamus* decisions, of which a number of the cases quoted here fall into that category, are not of much value in determining the question whether the statement of claim should be struck out because different principles apply in *mandamus*. Counsel quotes *Craies on Statute Law* (7th ed.) at page 232 where the learned author says under *Mandamus*: “Whenever a corporation or person, whether filling an office under the Crown or not, has a statutory duty of a public nature towards another person, such as to do an act or to make an order, *mandamus* will lie to compel performance of the duty at the suit of any person aggrieved by the refusal to perform it, unless another remedy is clearly indicated by the statute.”

The plaintiffs allege that the defendant can be proceeded against not by way of *mandamus* but in contract, for an accounting in respect to the “malting barley” price received by the Board. The plaintiffs also allege that there would be an estoppel here as against the Board for not having paid the proper amount, after deducting from the total amount received all moneys disbursed by or on behalf of the Board pursuant to the Act.

In the view I take of the determining factor in this application to strike out the statement of claim, it seems the question of possible estoppel is not important at the moment, although it is alleged by the defendant that estoppel in any event is not applicable as against the Crown.

The defendant also refers to *Taal v. Saskatchewan Medical Care Insurance Commission* (1963) 40 W.W.R. 8 where it was held [at page 21] “A minister of the crown is accountable theoretically to the Crown but practically to the legislature for any dereliction on his part in the performance of his duties . . . . He has no legal duty in his capacity as a minister to answer therefor to any subject.” In other words, the Court cannot in an action inquire into the considerations which motivated him or pursuant to which he made a decision in relation to the operations of, or carried out of, his functions as minister pursuant, in this case, to the Saskatchewan Medical Care Insurance Commission.

Selon les demandeurs, les décisions portant sur les brefs de *mandamus*—et un certain nombre d'arrêts cités dans les présents motifs entrent dans cette classe—ont peu d'intérêt lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la demande de radiation de la déclaration, car des principes différents entrent en jeu. L'avocat a cité *Craies on Statute Law* (7<sup>e</sup> éd.) 232 où le savant auteur dit au sujet du *mandamus*: [TRADUCTION] «Lorsqu'une loi impose à une corporation ou à une personne exerçant ou non une charge relevant de la Couronne, un devoir de nature publique à l'égard d'une autre personne, comme agir de telle façon ou rendre une ordonnance, et qu'il y a refus de s'exécuter, le *mandamus* est le recours approprié pour toute personne lésée, à moins que la Loi n'en prévoit clairement un autre.»

Les demandeurs prétendent que le recours approprié contre la défenderesse pour obtenir une reddition de comptes relativement au prix de vente de l'orge destinée au maltage n'est pas le *mandamus* mais l'action contractuelle. Les demandeurs prétendent également que le fait que la Commission n'ait pas versé le montant approprié, après avoir déduit du montant total reçu tous deniers déboursés par elle ou pour son compte aux termes de la Loi, lui opposerait une fin de non-recevoir.

Bien que la défenderesse soutienne qu'on ne peut jamais opposer à la Couronne une fin de non-recevoir, il me semble que la question d'irrecevabilité importe peu actuellement, vu ce que je considère être le facteur déterminant de cette demande visant la radiation de la déclaration.

La défenderesse mentionne également l'arrêt *Taal c. Saskatchewan Medical Care Insurance Commission* (1963) 40 W.W.R. 8 où il a été jugé [à la page 21] [TRADUCTION] «En théorie, un ministre de la Couronne est responsable envers cette dernière pour tout manquement à ses devoirs mais, en pratique c'est à la Législature qu'il est responsable . . . . Par conséquent, à titre de ministre, il n'a aucune obligation légale de rendre compte à aucun particulier.» En d'autres mots, au cours d'une action la Couronne ne peut examiner les raisons qui l'ont motivé ou en vertu desquelles il s'est prononcé sur ses opérations en cause, ni s'il a exercé ses fonctions de ministre, comme c'est le cas dans l'arrêt précité, conformément à la Saskatchewan Medical Care Insurance Commission.

See also *Rosenberg v. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742 at 746:

Admittedly this paragraph is an example of poor draughtsmanship, but I think is sufficient for the court to act upon if the applicant is correct in his novel submission that because of the wording of 0. 14 this particular board is under a duty to reveal to an interested person how it arrived at the quota allotted to him. This submission is inevitably followed by another, namely, that if the board does make such a revelation, its reasoning processes can be reviewed in mandamus proceedings, and if found not to have been on an "equitable basis" a writ of mandamus should issue directing the board to re-allocate the quota on an equitable basis. This submission is in collision with at least one basic principle of the law of mandamus. Such a mandamus hearing would be in effect an appeal on the merits; because the mandamus order sought would be to direct a board which had already exercised a discretion within its jurisdiction in one way to exercise it in a different way.

In my view the applicant is not entitled to ascertain by cross-examination of a board member the board's reasons behind its decision: See *Pure Spring Co. v. Minister of National Revenue* [1946] Ex.C.R. 471, [1946] C.T.C. 171, [1947] 1 D.L.R. 501, especially at p. 522; *Re United Steelworkers of Amer. and Labour Relations Board (B.C.)* (1951) 3 W.W.R. (N.S.) 272, at 274.

While it is regrettable that a group of producers such as the class that grows and sells barley to the Board under the compulsory terms of the *Canadian Wheat Board Act* should not have recourse in the courts that would permit them to ascertain, in the trial of an action for an accounting, the exact state of affairs in the Board's operations, and whether in fact the plaintiffs have been treated fairly or may have a legitimate complaint by reason of the actions of the Board, nevertheless, in the view I take of this statute, the responsibility is not to any individual producers but rather to the Minister under the Act and finally to Parliament. As I can find no authority for a class action of this kind that would require such an accounting, the action is dismissed with costs.

Voir aussi *Rosenberg c. British Columbia Turkey Marketing Board* (1967) 59 W.W.R. 742 à la page 746:

[TRADUCTION] Il est vrai que cet alinéa est un exemple de mauvaise rédaction, mais je crois que la Cour peut tout de même y donner suite dans l'éventualité où le requérant aurait raison de prétendre qu'en vertu du libellé de l'article 0. 14, la Commission en question est tenue d'informer toute personne intéressée de la façon dont elle a déterminé sa quote-part. A cette allégation s'ajoute inévitablement la suivante à savoir, si la Commission donne cette information, son processus de raisonnement peut être attaqué par voie de *mandamus*, et, s'il est jugé qu'il repose sur une «base inéquitable», un bref de *mandamus* doit être décerné, ordonnant à la Commission de répartir ladite quote-part sur une base équitable. Cette allégation est en conflit avec au moins un des principes juridiques fondamentaux relatifs au *mandamus*. De fait, un tel débat sur le *mandamus* constituerait un appel sur le fond, parce que l'ordonnance recherchée portant *mandamus* aurait pour objet d'enjoindre à une commission qui a déjà exercé son pouvoir discrétionnaire, de l'exercer de nouveau, mais dans un autre sens.

A mon avis, il n'est pas permis au requérant d'établir en contre-interrogeant un membre de la Commission, les motifs qui ont justifié la décision de cette dernière: voir *Pure Spring Co. c. Le ministre du Revenu national* [1946] R.C.É. 471, [1946] C.T.C. 171, [1947] 1 D.L.R. 501, particulièrement à la p. 522; *Re United Steelworkers of Amer. and Labour Relations Board (C.-B.)* (1951) 3 W.W.R. (N.S.) 272 à la p. 274.

Il est regrettable que des producteurs comme ceux qui cultivent l'orge et le vendent à la Commission conformément aux dispositions contraignantes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'aient aucun recours devant les tribunaux leur permettant de faire le point, au cours de l'audition d'une action en reddition de comptes, sur les opérations de la Commission, et de déterminer si l'on a réellement été juste envers les demandeurs ou si ces derniers ont un grief légitime contre la Commission. Cependant cette dernière, selon mon interprétation de la Loi, n'est responsable envers aucun producteur en particulier mais envers le Ministre et finalement, envers le Parlement. Comme je n'ai rien trouvé autorisant une action de portée générale qui exigerait une telle reddition de comptes, l'action est rejetée avec dépens.