

A-437-77

A-437-77

John Wight and Gloria Wight carrying on business as Wight's Produce (Applicants)

John Wight et Gloria Wight exploitant l'entreprise Wight's Produce (Requérants)

v.

a c.

Canadian Egg Marketing Agency (Respondent)

L'Office canadien de commercialisation des œufs (Intimé)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and MacKay D.J.—Toronto, November 23 and 25, 1977.

b Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant MacKay—Toronto, les 23 et 25 novembre 1977.

Judicial review — Licence renewal application denied — In making decision Board reviewed business arrangement and decided application not in good faith — Whether or not Board entitled to consider the business arrangement, a matter extraneous to the application — Whether or not the evidence supported the conclusion that the application was not in good faith — Canadian Egg Licensing Regulations, SOR/73-286, as amended by SOR/76-62, ss. 3, 8, 9, 10 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

c *Examen judiciaire — Demande de renouvellement de permis rejetée — En rendant sa décision, l'Office a révisé les arrangements d'affaire et a décidé que la demande n'avait pas été faite de bonne foi — L'Office a-t-il le droit de prendre en considération les arrangements d'affaire lorsque ces derniers sont des facteurs étrangers à la demande? — Les preuves produites appuient-elles la conclusion que la demande n'a pas été faite de bonne foi? — Règlement sur l'octroi de permis d* *visant les œufs du Canada, DORS/73-286, modifié par DORS/76-62, art. 3, 8, 9, 10 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.*

This section 28 application is to review and set aside respondent's decision to refuse the applicants' application for a renewal of their licence authorizing them to market eggs in interprovincial and export trade on the grounds that it was not made in good faith. Respondent considered a business arrangement applicants concluded with another firm whose licence had been revoked and decided that it was an attempt to circumvent the Board's revocation order and its regulations. The issue is whether or not respondent was entitled to consider the relationship between the applicants and another firm or individual in relation to the marketing of eggs in interprovincial trade on this application for licence and whether or not the evidence supported the conclusion that the application was not made in good faith.

e *Il s'agit d'une demande présentée en application de l'article 28 aux fins d'obtenir l'examen et l'annulation d'une décision de l'intimé rejetant la demande des requérants pour le renouvellement de leur permis de commercialisation interprovinciale et d'exportation des œufs pour le motif que la demande n'a pas été faite de bonne foi. L'intimé a pris en considération les arrangements d'affaire conclus entre les requérants et une firme dont le permis avait été révoqué et a décidé qu'il s'agissait d'une tentative pour tourner l'ordonnance de révocation de l'Office et ses règlements. Le litige consiste à déterminer si l'intimé a le droit de prendre en considération les relations entre les requérants et une autre firme ou individu concernant la commercialisation interprovinciale des œufs dans l'examen de la demande de permis et si la preuve produite appuie la conclusion que la demande n'a pas été faite de bonne foi.*

Held, the application is dismissed. The agreement for sale was not a *bona fide* sale of a business but was a colourable attempt to avoid the obligations imposed on those proposing to engage in the export and interprovincial marketing of eggs. Applicants, by assisting in this attempt, did not act wholly in good faith. The inquiry by the Agency to ascertain the applicants' *bona fides* did not involve an inquiry into extraneous matters but was encompassed by the duty imposed on respondent in respect of the issuance of licences under the *Canadian Egg Licensing Regulations*. There was ample, properly admissible evidence upon which the Agency could have concluded that applicants' license ought not to have been renewed. There has been no error of law demonstrated.

g *Arrêt*: la demande est rejetée. L'accord de vente n'est pas la vente *bona fide* d'une entreprise, mais une tentative de tromperie dans le but d'éviter les obligations imposées à tous ceux engagés dans la commercialisation interprovinciale et l'exportation des œufs. En fournissant des moyens à cette tentative, les requérants n'ont pas tout à fait agi de bonne foi. L'enquête conduite par l'Office pour vérifier leur sincérité n'est pas relative à des matières étrangères à la cause; elle est une suite nécessaire de l'obligation imposée à l'intimé par le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, pour la délivrance des permis. L'Office aurait pu se fonder sur des preuves abondantes et manifestement admissibles pour conclure au rejet de la demande de renouvellement de permis faite par les requérants. On n'a pas démontré que des erreurs de droit auraient été commises.

O'Connor v. Jackson [1943] O.W.N. 587, distinguished. *Re Forfar and Township of East Gwillimbury* (1971) 20 D.L.R. (3d) 377, referred to.

Distinction faite avec l'arrêt: *O'Connor c. Jackson* [1943] O.W.N. 587. Arrêt mentionné: *Re Forfar and Township of East Gwillimbury* (1971) 20 D.L.R. (3^e) 377.

APPLICATION.

DEMANDE.

COUNSEL:

R. B. Munroe for applicants.
J. F. Lemieux for respondent.

SOLICITORS:

Turkstra, Dore, Dolecki & Munroe, Hamilton, for applicants.
Herridge, Tolmie, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: This section 28 application is to review and set aside a decision of the respondent refusing the application of the applicants for a renewal of their licence authorizing them to market eggs in interprovincial and export trade. The refusal flows directly from two decisions of this Court rendered on November 3, 1976

(a) quashing a section 28 application brought by L. H. Gray and Son, Ltd. on April 2, 1976, to review and set aside the decision of the respondent to revoke the licence of L. H. Gray and Son, Ltd. to engage in interprovincial and export trade in eggs, and;

(b) dismissing a section 28 application brought by William H. Gray on February 16, 1976 to review and set aside a decision of the respondent refusing the application of William H. Gray to engage in interprovincial and export trade in eggs.

The applicants herein, who are engaged in the business of egg producers and a grading station at Rodney, Ontario were issued a licence under the *Canadian Egg Licensing Regulations* on May 1, 1976 authorizing them to engage in the interprovincial marketing of eggs. It was this licence which the applicants sought to renew and it is the refusal of the application to renew which is the subject matter of this section 28 application.

In order to appreciate the basis of the respondent's refusal to renew, reference should be made to certain other facts.

On June 5, 1976, while its section 28 application was still pending, L. H. Gray and Son, Ltd. pur-

AVOCATS:

R. B. Munroe pour les requérants.
J. F. Lemieux pour l'intimé.

^a PROCUREURS:

Turkstra, Dore, Dolecki & Munroe, Hamilton, pour les requérants.
Herridge, Tolmie, Ottawa, pour l'intimé.

^b

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

LE JUGE URIE: Il s'agit d'une demande présentée en application de l'article 28 aux fins d'obtenir l'examen et l'annulation d'une décision de l'intimé rejetant la demande des requérants pour le renouvellement de son permis de commercialisation interprovinciale et d'exportation des œufs. Le rejet ^c est la conséquence directe de deux décisions rendues par cette cour le 3 novembre 1976:

a) annulant une demande introduite le 2 avril 1976, en vertu de l'article 28, par L. H. Gray and Son, Ltd., en vue d'obtenir l'examen et l'annulation de la décision, rendue par l'intimé, de rapporter le permis, accordé à L. H. Gray and Son, Ltd., de commercialisation interprovinciale et d'exportation des œufs; et

b) rejetant une demande faite le 16 février 1976, en vertu de l'article 28, par William H. Gray en vue d'obtenir l'examen et l'annulation d'une décision, rendue par l'intimé, refusant à William H. Gray un permis de commercialisation interprovinciale et d'exportation des œufs.

Les requérants, négociants en production et classement d'œufs à Rodney, en Ontario, obtinrent le 1^{er} mai 1976 un permis, délivré en vertu du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, les autorisant à entreprendre la commercialisation interprovinciale des œufs. Lesdits requérants ont demandé le renouvellement dudit permis, et c'est le rejet de cette demande de renouvellement qui fait l'objet de la présente demande introduite en application de l'article 28.

Pour apprécier le fondement du refus de renouvellement opposé par l'intimé, il est nécessaire d'évoquer certains autres faits.

Le 5 juin 1976, sa demande faite en vertu de l'article 28 étant encore pendante, L. H. Gray and

ported to sell to the applicants herein, the business of that firm in the interprovincial buying and selling of eggs between the provinces of Ontario and Quebec in consideration of:

- (a) the payment of the sum of \$1,000 by the applicants;
- (b) the granting of an option to L. H. Gray and Son, Ltd. to buy back the business before September 6, 1976 for the sum of \$2,000;

(c) to use their best efforts to maintain the goodwill attached to the business.

For its part, Gray agreed:

- (a) to transfer to the applicants its customer lists and trade mark, at least until the exercise of the option;
- (b) not to contact any of its former customers for a period of 12 months;
- (c) to assist the applicants in the transporting of eggs to Quebec until September 5, 1976.

At the hearing before the Agency held on May 18, 1977 on the application to renew, at which the applicants were represented by counsel who cross-examined the respondent's witnesses, but who elected not to lead any evidence on behalf of the applicants, the following information was elicited:

- (a) The applicants produce insufficient eggs from their own operations to satisfy the needs of the former Gray customers in Quebec, and, as a result, purchased their requirements for that business from L. H. Gray and Son, Ltd.;
- (b) Most of the details of the transactions with the Quebec customers were handled by William Gray or his secretary which details included taking orders, arranging delivery, preparing invoices and settling claims and adjustments;
- (c) Invoices for egg sales were prepared by the staff of L. H. Gray and Son, Ltd. on the applicants' invoices. The applicants did not know the sale prices;
- (d) The Quebec customers remitted payment for the eggs to Wight's Produce, (the applicants' firm name) and the cheques were deposited in a special operating account at the Royal Bank in Rodney. This account was cleared from time to

Son, Ltd. voulut vendre aux requérants son entreprise de commercialisation interprovinciale des œufs entre les provinces d'Ontario et du Québec, moyennant:

- a) le versement d'une somme de \$1,000 par les requérants;
- b) l'octroi d'une option permettant à L. H. Gray and Son, Ltd. de racheter ladite entreprise, avant le 6 septembre 1976, pour une somme de \$2,000;

c) la mise en œuvre de tous leurs efforts pour garder la clientèle de l'entreprise.

De son côté, Gray s'engageait à:

- a) transférer aux requérants la liste de ses clients et ses marques de commerce, au moins jusqu'à l'exercice de l'option;
- b) s'interdire d'entrer en contact avec l'un quelconque de ses anciens clients pendant une période de 12 mois;
- c) aider les requérants dans le transport des œufs au Québec jusqu'au 5 septembre 1976.

Le 18 mai 1977, à l'audience tenue sur la demande de renouvellement, l'avocat des requérants a contre-interrogé les témoins de l'intimé sans produire aucune preuve pour le compte de ses clients, et les renseignements suivants ont pu être obtenus:

- a) Les requérants ne produisaient pas eux-mêmes suffisamment d'œufs pour répondre à la demande des anciens clients de Gray au Québec et ont donc acheté à L. H. Gray and Son, Ltd. ce qui leur manquait pour cette entreprise;
- b) William Gray ou sa secrétaire s'occupaient de la plupart des détails des opérations avec les clients du Québec, lesquels détails comprenaient la réception des commandes, l'organisation de la livraison, la préparation des factures et le règlement des réclamations et des rajustements;
- c) Le personnel de L. H. Gray and Son, Ltd. se servait des factures des requérants pour établir les factures de vente d'œufs. Les requérants n'étaient pas au courant des prix de vente;
- d) Les clients du Québec envoyaient à Wight's Produce (nom de l'entreprise des requérants) leur paiement pour les œufs, et les chèques étaient versés à un compte d'exploitation spécial à la Banque Royale de Rodney. De temps en

time by cheques issued to L. H. Gray and Son, Ltd.;

(e) The latter cheques represented the invoice prices of the eggs sold to the Quebec customers less a commission to the applicants of one-quarter of a cent per dozen.

On June 20, 1977, the chairman of the respondent dispatched a Telex to the applicants' solicitor advising him of the Board's decision on the respondent's application to renew its licence. The relevant portions thereof for purposes of these reasons, read as follows:

The members of the agency reserved decision on the application and after considering the evidence and submission decides that the application should be denied.

The members of the agency base their decision on the fact that the application by Whytes' [*sic*] Produce, in all of the circumstances, is not made in good faith but rather to enable L H Gray & Son Ltd. or William Gray to continue to market eggs in interprovincial trade [*sic*] persons who do not hold licences issued by the agency (their licences either having been refused or cancelled by the agency and those decisions were sustained by the Federal Court of Appeal).

The members of the agency conclude that, notwithstanding the fact that Whytes' [*sic*] produce appeared to comply with the requirements of the licensing regulation, its relationship with L H Gray & Son Ltd. and/or William Gray was so interwoven as to constitute the application of Whytes' [*sic*] produce in effect the application by persons not entitled to a licence namely L H Gray & Son Ltd and/or William Gray.

The sole issue before this Court is, as stated in the respondent's memorandum of fact and law:

The issue before this Court is whether the respondent was entitled to consider the relationship between the applicants and L. H. Gray and Son Ltd. and/or William Gray in relation to the marketing of eggs in interprovincial trade on the application of the applicants for an interprovincial licence and whether on the evidence before it, it was entitled to conclude that the application of the applicants was not made in good faith, if issued, such licence would only have been a device to enable L. H. Gray and Son Ltd. and/or William Gray to circumvent order and regulations of the respondent and particularly its obligation to collect and remit levies sanctioned by the judgment of this Court in *Burnbrae Farms Ltd. v. Canadian Egg Marketing Agency* [1976] 2 F.C. 217.

It is the applicants' contention that the respondent erred in law in taking into account extraneous and irrelevant considerations in reaching its decision and failed to consider the application for a licence only in accordance with the specific requirements of the *Canadian Egg Licensing Regulations* SOR/73-286 as amended by SOR/

temps, on envoyait par chèque le solde du compte à L. H. Gray and Son, Ltd.;

e) Les chèques précités réglait le prix de facture des œufs vendus aux clients du Québec, moins une commission d'un quart de cent par douzaine d'œufs, réservée pour les requérants;

Le 20 juin 1977, le président de l'Office intimé envoya un télex au procureur des requérants pour l'informer de la décision de l'Office concernant la demande de renouvellement de permis. Aux fins des présents motifs, voici les parties pertinentes dudit télex:

[TRADUCTION] Les membres de l'Office ont réservé leur décision relative à la demande et, après étude des preuves produites et des mémoires, ont décidé de la rejeter.

Les membres de l'Office ont fondé leur décision sur le fait que, en toutes circonstances, la demande de Wight's Produce n'a pas été faite de bonne foi, mais bien pour habiliter L. H. Gray and Son, Ltd. ou William Gray à continuer la commercialisation interprovinciale des œufs alors que ces personnes ne sont pas titulaires de permis délivrés par l'Office (l'Office ayant annulé leur permis ou refusé de leur en délivrer un, et ses décisions ayant été confirmées par la Cour d'appel fédérale).

Les membres de l'Office en ont conclu que, nonobstant le fait que Wight's Produce répondait manifestement aux exigences des règlements relatifs à la délivrance de permis, ses relations avec L. H. Gray and Son, Ltd. et(ou) William Gray étaient à tel point entremêlées qu'elles font de la demande de Wight's Produce une demande présentée par des personnes n'ayant pas droit à un permis, à savoir L. H. Gray and Son, Ltd. et(ou) William Gray.

Ainsi que l'intimé l'a énoncé dans son mémoire des faits et du droit, la Cour a à connaître du seul litige suivant:

[TRADUCTION] La question litigieuse soumise à cette cour consiste à déterminer si l'intimé avait le droit, tenant compte des relations entre les requérants et L. H. Gray and Son, Ltd. et(ou) William Gray, en ce qui concerne la demande des requérants pour un permis de commercialisation interprovinciale et d'exportation des œufs, et tenant compte aussi des preuves produites, de conclure que la demande des requérants n'a pas été faite de bonne foi, mais dans le seul but de fournir à L. H. Gray and Son, Ltd. et(ou) William Gray un stratagème pour tourner les ordres et règlements de l'intimé, et en particulier l'obligation de percevoir et de verser des redevances, sanctionnée par cette cour dans *Burnbrae Farms Ltd. c. L'Office canadien de commercialisation des œufs* [1976] 2 C.F. 217.

Les requérants allèguent que l'intimé aurait commis des erreurs de droit en tenant compte dans sa décision de facteurs étrangers, et n'aurait pas étudié la demande de permis exclusivement en conformité avec les exigences spécifiques du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada* DORS/73-286 modifié par le Règle-

76-62. Sections 3, 8, 9 and 10 of the Regulations in their view set the parameters for the respondent's powers and read as follows:

3. No person shall engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade as a producer, grading station operator, producer-vendor, or processor unless he holds the appropriate licence set out in section 4 and pays to the Agency annually the fee prescribed by that section for that licence.

8. Every licence shall be issued subject to the following conditions:

(a) the licensee shall provide to the Agency such reports and information as the Agency may from time to time require;

(b) the licensee shall permit the Agency, its employees or agents to inspect the licensee's premises and records;

(c) the licensee shall at all times during the term of the licence comply with orders and regulations of the Council or Agency; and

(d) the licensee shall engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade only with persons who are licensed by the Agency or by a board or agency authorized under provincial law to issue licences in relation to the marketing of eggs locally within the province.

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

Counsel for the respondent, on the other hand, took the position that a court will not exercise its powers in favour of an applicant if the effect of what the court is asked to do would assist in circumventing legal or statutory obligations. This Court is, he said, being asked to do precisely that by this section 28 application. Counsel for the applicants agreed with the principle enunciated but only if the proposed court order, by its own operation, would have that effect. In this case, he contended, the order would not have such a result because setting aside the decision refusing to renew the licence would not, on its face, enable the L. H. Gray and Son, Ltd. and/or William H. Gray

ment DORS/76-62. De l'avis des requérants, les articles 3, 8, 9 et 10 desdits règlements délimitent les pouvoirs de l'intimé; en voici le libellé:

3. 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 approprié décrit à l'article 4, qui paie à l'Office les droits annuels prescrits audit article pour ce permis.

8. Chaque permis est délivré aux conditions suivantes:

a) le détenteur d'un permis doit fournir à l'Office les rapports et renseignements que ce dernier pourra exiger de temps à autre;

b) le détenteur d'un permis doit autoriser l'Office ou les employés ou agents de ce dernier à inspecter ses locaux et ses livres;

c) le détenteur d'un permis doit en tout temps, pendant la durée du permis, se conformer aux ordonnances et règlements du Conseil ou de l'Office; et

d) le détenteur d'un permis ne s'adonne à la commercialisation des œufs, dans le commerce interprovincial ou d'exportation, qu'avec des personnes qui sont détenteurs d'un permis de l'Office, ou d'un office ou d'une agence autorisé par une loi provinciale à délivrer des permis relativement à la commercialisation des œufs, localement, dans ladite province.

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

De son côté, l'avocat de l'intimé a allégué qu'un tribunal n'exercerait pas ses pouvoirs en faveur d'un requérant lorsque les décisions rendues auraient pour effet d'aider à éluder des obligations légales ou statutaires. Il a soutenu que ce serait précisément ce que cherche à obtenir la présente demande présentée en vertu de l'article 28. L'avocat des requérants souscrit au principe ainsi énoncé, mais sous réserve que la décision à rendre par la Cour entraîne cette conséquence, par son application. En l'espèce, cette conséquence ne se produirait pas parce que l'annulation d'une décision refusant un renouvellement de permis ne permettrait manifestement pas à L. H. Gray and Son,

to circumvent the judgments of this Court dismissing their respective applications to set aside the orders of the Agency refusing them licences to trade interprovincially in eggs. The jurisprudence to which he referred does not appear to support this contention and, in my opinion, the submission has no merit.

However, he relied on the following passage from *O'Connor v. Jackson* [1943] O.W.N. 587 to support his further contention that the respondent in considering the applicants' dealings with the Gray company and William H. Gray was considering extraneous matters beyond the scope of other powers of inquiry.

At pages 588 and 589 Urquhart J. had this to say:

The sole question remaining is whether, *mandamus* being a discretionary remedy, I should exercise my discretion and refuse the *mandamus* because the installation of the plumbing will facilitate the applicant in breaking the residential by-laws of the city of Toronto.

There is no doubt that *mandamus* is a discretionary remedy. In *Reg. v. The Churchwardens of All Saints, Wigan et al.*, (1876), 1 App. Cas. 611 at 620, Lord Chelmsford, in the course of his judgment, said as follows:

A writ of *mandamus* is a prerogative writ and not a writ of right, and it is in this sense in the discretion of the court whether it shall be granted or not. The court may refuse to grant the writ not only upon the merits, but upon some delay, or other matter, personal to the party applying for it; in this the court exercises a discretion which cannot be questioned.

This statement appears, on the face of it, to be a very broad statement, depending on the interpretation of the words "or other matters personal to the party applying for it."

From the case of *Rex v. The Board of Education*, [1910] 2 K.B. 165, especially at p. 179, I infer that the discretion of the Court is to be exercised *bona fide*, not influenced by extraneous or irrelevant considerations, and not arbitrarily or illegally. The above statement has been approved of by Middleton J. (as he then was) in *Re City of Ottawa and Provincial Board of Health* (1914), 33 O.L.R. 1, 20 D.L.R. 531, and by other judges in other cases. An examination of the above and other cases leads me to the conclusion that if I exercise my discretion, that discretion must be exercised as a result of something connected with the right itself, and not something extraneous thereto.

While conceding that the Agency, in granting a licence, did so in the exercise of a discretion and that it was entitled to examine the *bona fides* of an

Ltd. et(ou) William H. Gray d'éluder les jugements de la Cour rejetant leurs demandes respectives d'annulation des ordonnances de l'Office leur refusant des permis de commercialisation interprovinciale des œufs. L'avocat renvoie à une jurisprudence qui, manifestement, n'appuie pas son allégation, et, à mon avis, sa plaidoirie ne repose sur aucun fondement.

Il a, cependant, cité le passage suivant de *O'Connor c. Jackson* [1943] O.W.N. 587 à l'appui de son autre allégation selon laquelle lorsqu'il a pris en considération les relations entre les requérants et la compagnie Gray et William H. Gray, l'intimé aurait tenu compte de facteurs étrangers à l'espèce et dépassant le champ des pouvoirs d'enquête:

Le juge Urquhart s'est ainsi exprimé aux pages 588 et 589:

[TRADUCTION] Seule reste à résoudre la question de déterminer si, le *mandamus* étant une mesure discrétionnaire, je devrais exercer mon pouvoir en refusant le *mandamus* parce que l'installation des tuyauteries aidera le requérant à violer les règlements concernant les quartiers résidentiels de la ville de Toronto.

Le *mandamus* est certainement une mesure discrétionnaire. Dans *Reg. c. The Churchwardens of All Saints, Wigan et al.* (1876) 1 App. Cas. 611, à la page 620, lord Chelmsford s'est ainsi exprimé en rendant sa décision:

Une ordonnance de *mandamus* est un bref de prérogative et non une ordonnance de plein droit, et, en ce sens, le tribunal a un pouvoir discrétionnaire pour décider de le rendre ou non. Le tribunal peut le refuser, non seulement pour des motifs de fond, mais aussi pour des délais ou autres matières intéressant personnellement la partie demandant le bref; le tribunal exerce ce faisant son pouvoir discrétionnaire qui ne peut pas être mis en doute.

Cette déclaration est manifestement très générale, suivant l'interprétation donnée au membre de phrase «ou autres matières intéressant personnellement la partie demandant le bref».

Sur le fondement de *Rex c. The Board of Education* [1910] 2 K.B. 165, spécialement à la page 179, je déduis que le pouvoir discrétionnaire du tribunal doit être exercé *bona fide*, sans influence de facteurs étrangers ou de considérations inappropriées arbitraires ou illégales. La déclaration précitée a été approuvée par le juge Middleton (c'était alors son titre) dans *Re City of Ottawa and Provincial Board of Health* (1914) 33 O.L.R. 1, 20 D.L.R. 531, et par d'autres juges dans d'autres arrêts. Une étude de cette jurisprudence m'a amené à la conclusion qu'au cas où j'exercerais mon pouvoir discrétionnaire, je devrais le faire en accord avec un motif relié au droit lui-même, et non étranger audit droit.

Tout en admettant que l'octroi d'un permis par l'Office constitue un exercice du pouvoir discrétionnaire de celui-ci, qui a le droit en vertu de ce

applicant as part of the exercise of that discretion, applicants' counsel argued that this did not entitle the Agency to take into account extraneous matters in the determination of the *bona fides*. As I understood him, the relationship of the applicants here in to L. H. Gray and Son, Ltd. and William H. Gray was, in his view, an extraneous matter which ought not to have been considered by the Board in reaching its decision not to renew the applicants' interprovincial egg trading licence.

I cannot agree. In my view, the sale by L. H. Gray and Son, Ltd. of that part of its business related to its trade interprovincially in eggs was plainly a colourable device to circumvent the fact that the vendor company was unable to obtain a licence for that kind of trade. The agreement, the option to buy back, the methods of selling, invoicing and transporting of eggs produced by the vendor and the timing of the sale of the business, to all of which I have previously referred, amply support the inferences drawn by the Agency which formed the basis of their refusal to renew the applicants' licence, namely, that the relationships of all the parties were so interwoven as to constitute the application by the Wights in effect an application by the Grays who were not entitled to a licence.

These were not extraneous matters. They showed a course of conduct in which the applicants played an integral part, which had existed from at least June 1976 to the date of the hearing in May 1977. It enabled the Gray company and Gray to do indirectly what they could not do directly. It was a course of conduct which would undoubtedly continue if the licence were renewed. If it was not to continue, the applicants could have so stated at the hearing. They did not do so. It must be expected then that nothing in the arrangement would change and that arrangement clearly enabled the Gray company and William H. Gray to elude the *Canadian Egg Licensing Regulations* by using the applicants as a shield.

Put another way, the agreement of sale was not a *bona fide* sale of a business but was a colourable attempt to avoid the obligations imposed on those

même pouvoir, d'examiner la bonne foi d'un requérant, l'avocat des requérants a allégué que ledit pouvoir ne donnerait pas à l'Office le droit de tenir compte de matières étrangères à la question de la bonne foi. Selon moi, il estime que les relations entre les requérants, L. H. Gray and Son, Ltd. et William H. Gray constitueraient des facteurs étrangers qui n'auraient pas dû être pris en considération par la commission dans sa décision de ne pas renouveler, pour les requérants, le permis de commercialisation interprovinciale des œufs.

Ce raisonnement n'est pas admissible. A mon avis, la vente par L. H. Gray and Son, Ltd. de la partie de l'entreprise relative à la commercialisation interprovinciale des œufs est manifestement un stratagème pour escamoter le fait que la compagnie venderesse ne pouvait pas obtenir de permis pour ce genre de commerce. L'accord, l'option de rachat, les méthodes de vente, de facturation et de transport des œufs produits par la compagnie, et la date de vente de l'entreprise,—et j'ai précédemment évoqué tous ces facteurs—donnent un fondement solide aux déductions qu'en a tirées l'Office dans son refus de renouveler le permis des requérants, à savoir que les relations entre toutes les parties sont entremêlées à tel point qu'elles font en fait de la demande introduite par les Wight une demande fait par les Gray qui n'avaient pas le droit d'obtenir un permis.

Il ne s'agit pas là de matières étrangères à la cause. Elles indiquent un tissu d'événements dans lesquels les requérants ont joué un rôle, au moins depuis juin 1976 jusqu'à l'audition en mai 1977. Elles ont permis à la compagnie Gray et à Gray lui-même de réaliser indirectement ce qu'ils n'auraient pu directement faire. Et les parties auraient certainement continué de cette façon si le permis avait été renouvelé. Si elles ne devaient pas continuer ainsi, les requérants auraient pu le dire lors de l'audition. Ils ne l'ont pas dit. Il ne faudrait donc s'attendre à aucun changement dans cet arrangement, celui-ci mettant manifestement la compagnie Gray et William H. Gray en position d'échapper au *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, en utilisant les requérants comme un bouclier.

En d'autres termes, l'accord de vente n'est pas la vente *bona fide* d'une entreprise, mais une tentative de tromperie dans le but d'éviter les obliga-

proposing to engage in the export and interprovincial marketing of eggs. Thus, the applicants, by assisting in this attempt, did not act wholly in good faith. The inquiry by the Agency to ascertain the applicants' *bona fides* did not involve an inquiry into extraneous matters but was encompassed by the duty imposed on the respondent in respect of the issuance of licences under the *Canadian Egg Licensing Regulations*.

The words of Schroeder J.A. dealing with an application for *mandamus* in *Re Forfar and Township of East Gwillimbury* (1971) 20 D.L.R. (3d) 377 at p. 384,¹ also relating to different legislation and, of course, different facts are peculiarly apposite to this application under section 28 of the *Federal Court Act*.

The artificial series of transactions entered into by the respondent in concert with her husband were clearly designed to circumvent the provisions of the *Planning Act*. I am unable to accept the submission of counsel for the respondent that the subdivision of the lands contrary to the provisions of the by-law and of s. 26 of the Act is a consideration extraneous and irrelevant to the application for a building permit. It is a matter most material for consideration by the Court of an application for a *mandamus* to compel the issuance of such a permit.

There was, in my view, ample, properly admissible evidence upon which the Agency could have concluded that the applicants' licence ought not to have been renewed for the reasons given by its chairman in his telex. There has, thus, been no error of law demonstrated and I would dismiss the section 28 application.

Costs are not awarded in section 28 applications unless the Court, in its discretion, for special reasons, so orders (Rule 1408). The respondent seeks costs of \$500 in this case because, counsel said, the applicants sought to circumvent the judgments in the two Gray cases. The *Canadian Egg Licensing Regulations* are not models of clarity in the determination of how the Board's discretion may be exercised so that, I do not think that, properly, it could clearly be said that the applicants' applica-

¹ Also see *Seabee Homes Ltd. v. Corporation of Town of Georgetown* (1962) 31 D.L.R. (2d) 705, aff'd. (1962) 33 D.L.R. (2d) 278 (Ont. C.A.).

tions imposées à tous ceux engagés dans la commercialisation interprovinciale et l'exportation des œufs. En fournissant des moyens à cette tentative, les requérants n'ont pas tout à fait agi de bonne foi. L'enquête conduite par l'Office pour vérifier leur sincérité n'est pas relative à des matières étrangères à la cause; elle est une suite nécessaire de l'obligation imposée à l'intimé par le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, pour la délivrance des permis.

Dans *Re Forfar and Township of East Gwillimbury* (1971) 20 D.L.R. (3^e) 377, à la page 384,¹ le juge d'appel Schroeder, traitant d'une demande de *mandamus*, a fait la déclaration suivante, laquelle, quoique énoncée dans le contexte d'une législation différente et relative à des faits différents, s'applique tout particulièrement à la présente demande introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*:

[TRADUCTION] Les opérations artificielles conclues en série par l'intimée, de concert avec son mari, ont été manifestement destinées à éluder les dispositions du *Planning Act*. Je ne peux pas admettre l'allégation de l'avocat de l'intimée selon laquelle la subdivision des terrains, contraire aux dispositions des règlements et à l'article 26 de la Loi, serait une considération étrangère à une demande de permis de construire. Il s'agit d'une matière très importante à considérer par le tribunal dans l'examen d'une demande de *mandamus* pour rendre obligatoire la délivrance d'un tel permis.

A mon avis, l'Office aurait pu se fonder sur des preuves abondantes et manifestement admissibles pour conclure au rejet de la demande de renouvellement de permis faite par les requérants, pour les motifs énoncés par le président dans son télex. Ainsi on n'a pas prouvé que des erreurs de droit auraient été commises, et je rejette la demande présentée en vertu de l'article 28.

Les dépens ne sont pas alloués dans ces demandes à moins que le tribunal n'en décide autrement, pour des raisons spéciales et suivant son pouvoir discrétionnaire (Règle 1408). L'intimé a demandé des dépens de \$500 dans la présente affaire parce que, suivant les allégations de l'avocat, les requérants auraient cherché à éluder des jugements rendus dans les deux affaires Gray. Le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada* n'est pas un modèle de clarté quant à la détermi-

¹ Voir aussi *Seabee Homes Ltd. c. Corporation of Town of Georgetown* (1962) 31 D.L.R. (2^e) 705, confirmé (1962) 33 D.L.R. (2^e) 278 (C.A. Ont.).

tion was so frivolous and vexatious as to warrant this Court ordering costs to be paid by the unsuccessful applicants.

* * *

HEALD J.: I concur.

* * *

MACKEY D.J.: I concur.

nation des modalités suivant lesquelles la commission pourrait exercer son pouvoir discrétionnaire, et je ne pense pas que l'on puisse pertinemment dire que la demande des requérants aurait été
a tellement futile et vexatoire que le tribunal serait justifié d'ordonner aux requérants déboutés de payer les dépens.

* * *

b LE JUGE HEALD: J'y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKAY: J'y souscris.