

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

139-17-CA

SOUTHERN NEW BRUNSWICK FOREST
PRODUCTS MARKETING BOARD

OFFICE DE COMMERCIALISATION DES
PRODUITS FORESTIERS DU SUD DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

APPELLANT

APPELANT

- and -

- et -

J.D. IRVING, LIMITED, A.V. NACKAWIC
INC., D. MURRAY HARVESTERS LTD. et al.,
W. & R. GILLESPIE LTD. and J.D. TIMBER
HOLDINGS LTD.

J.D. IRVING, LIMITED, A.V. NACKAWIC
INC., D. MURRAY HARVESTERS LTD. et
autre, W. & R. GILLESPIE LTD. et J.D. TIMBER
HOLDINGS LTD.

RESPONDENTS

INTIMÉES

Southern New Brunswick Forest Products
Marketing Board v. J.D. Irving, Limited, et al.,
2018 NBCA 84

Office de commercialisation des produits forestiers
du Sud du Nouveau-Brunswick c. J.D. Irving,
Limited, et autres, 2018 NBCA 84

CORAM:

The Honourable Justice Green
The Honourable Justice Baird
The Honourable Justice French

CORAM :

l'honorable juge Green
l'honorable juge Baird
l'honorable juge French

Appeal from a decision of the New Brunswick
Forest Products Commission:
November 18, 2015

Appel d'une décision de la Commission des
produits forestiers du Nouveau-Brunswick :
le 18 novembre 2015

History of case:

Historique de la cause :

Decision under appeal:
N/A

Décision frappée d'appel :
s.o.

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appeal heard:
April 26, 2018

Appel entendu :
le 26 avril 2018

Judgment rendered:
December 6, 2018

Jugement rendu :
le 6 décembre 2018

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Baird

Concurred in by:
The Honourable Justice Green
The Honourable Justice French

Counsel at hearing:

For the appellant:
David Duncan Young

For the respondent, J.D. Irving, Limited:
Paul R. Steep and Bryn E. Gray

For the respondent, A.V. Nackawic Inc.:
Douglas A.M. Evans, Q.C. and David J. Shore

For the respondent, D. Murray Harvesters Ltd. et al.:
No one appeared

For the respondents, W&R Gillespie Ltd. and J.D. Timber Holdings Ltd.:
David R. Ames, Q.C.

THE COURT

The appeal is dismissed with costs of \$2,500 payable to J.D. Irving, Limited, \$2,500 to A.V. Nackawic Inc., \$1,500 to W. & R. Gillespie Ltd. and J.D. Timber Holdings Ltd.

Motifs de jugement :
l'honorable juge Baird

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge Green
l'honorable juge French

Avocats à l'audience :

Pour l'appellant :
David Duncan Young

Pour l'intimée, J.D. Irving, Limited :
Paul R. Steep et Bryn E. Gray

Pour l'intimée, A.V. Nackawic Inc. :
Douglas A.M. Evans, c.r. et David J. Shore

Pour l'intimée, D. Murray Harvesters Ltd. et autres :
personne n'a comparu

Pour les intimées, W&R Gillespie Ltd. et J.D. Timber Holdings Ltd. :
David R. Ames, c.r.

LA COUR

L'appel est rejeté avec dépens de 2 500\$ payables à J.D. Irving, Limited, de 2 500 \$ payables à A.V. Nackawic Inc., et de 1 500 \$ payables à W. & R. Gillespie Ltd. et à J.D. Timber Holdings Ltd.

The judgment of the Court was delivered by

BAIRD, J.A.

I. Introduction and Background

[1] The New Brunswick Forest Products Commission, in a Panel decision dated December 11, 2017, set aside Marketing Order No. 2015-604, made by the Southern New Brunswick Forest Products Marketing Board (SNB Board). The order would have established the SNB Board as the single “desk seller” for all primary forest products produced on privately owned woodlots in the area it regulates. The SNB Board appeals the decision asserting the Commission made errors of law and mixed fact and law. It also seeks a declaration the order is *intra vires*, costs and such further relief as would be granted by the Court.

[2] This is not the first time the Court has been asked to review a Panel decision concerning the validity of a marketing order made pursuant to the *Natural Products Act (Act)*, S.N.B. 1999 c. N-1.2. In *J.D. Irving, Limited v. North Shore Forest Products Marketing Board et al*, 2014 NBCA 42, 422 NBR (2d) 233, the Court concluded that marketing boards possess the legislative authority to regulate contracts for the sale of wood from private woodlot owners; however, the Court held that a “marketing order” that does not establish the criteria upon which Boards would grant approval will be invalid (para. 34). I will come back to this issue. In this case, the SNB Board intended that it be the designated body through which forest products would be marketed, and that all producers would offer to sell and would sell wood exclusively to and through the SNB Board.

[3] The SNB Board was established pursuant to s. 18(1) of the *Act* and is governed by the *New Brunswick Forest Products Marketing Plan Regulation – Natural Products Act*, N.B. Reg. 2014-1 (*Regulation 2014-1*), and the *Southern New Brunswick Forest Products Marketing Board Regulation – Natural Products Act*, N.B. Reg. 2005-

146 (*Regulation* 2005-146). Section 3 of *Regulation* 2014-1 allows for the creation of separate marketing plans for each of the forest products boards in New Brunswick, of which the appellant is one.

[4] All persons engaged in the marketing of, or in the production and marketing of, the regulated product in a regulated area are governed by a plan (s. 4 of *Regulation* 2014-1). The regulated product is defined as a primary forest product produced on a private woodlot within a regulated area (s. 5 of *Regulation* 2014-1). The regulated area for the SNB Board is Albert County, Kings County, Queens County, Saint John County and the Parish of Salisbury in Westmorland County (s. 6(6) of *Regulation* 2014-1).

[5] Section 7 of *Regulation* 2014-1, sets out the powers granted to a Board:

Purposes for the establishment of a Board

Objets de l'établissement d'un Office

7 The purposes for which a Board is established are:

7 Les objets pour lesquels un Office est établi sont les suivants :

(a) the promotion, control and regulation within its regulated area of the marketing of the regulated product;

a) la promotion, le contrôle et la réglementation dans la zone réglementée de la commercialisation du produit réglementé;

(b) the promotion within its regulated area of the production of the regulated product;

b) la promotion dans la zone réglementée de la production du produit réglementé;

(c) the development, conservation and management of forestry resources on private woodlots in its regulated area; and

c) le développement, la conservation et la gestion des ressources forestières sur les terrains boisés privés dans la zone réglementée;

(d) the promotion of the consumption and use of the regulated product.

d) la promotion de la consommation et de l'usage du produit réglementé.

[6] The SNB Board has the power to make orders to fulfill its mandate, and to exercise any purpose vested in it pursuant to s. 11 of the *Act* and by *Regulation 2014-1*:

Powers of a Board

9 The following powers are vested in a Board:

[...]

(g) to require any person who produces the regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the Board;

(h) to prohibit any person from processing, packing or packaging any of the regulated product that has not been sold to, by or through the Board[.]

Pouvoirs d'un Office

9 Un Office est investi des pouvoirs suivants :

[...]

g) imposer à toute personne qui produit le produit réglementé l'obligation d'offrir en vente et de vendre ce produit à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office;

h) interdire à toute personne de transformer, d'emballer ou d'empaqueter le produit réglementé qui n'a pas été vendu à l'Office, par lui ou par son intermédiaire[.]

[7] The SNB Board acts as an intermediary for the purchase and sale of wood from private woodlot producers and wood processors and by *Regulation 2005-146*, it has the following authority:

Powers of Board

9 The following powers are vested in the Board:

(a) to exempt from any order of the Board any person or class of persons engaged in the marketing or the production and marketing of the regulated product or any class, variety or grade of the regulated product[.]

Pouvoirs de l'Office

9 L'Office est investi des pouvoirs suivants :

a) soustraire à l'application d'un arrêté de l'Office toute personne ou catégorie de personnes s'occupant de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation du produit réglementé ou de toute catégorie, variété ou classe quelconque de ce produit réglementé[.]

[8] The SNB Board is overseen by the Commission. It regulates marketing relationships between private woodlot owners and producers, as represented by the forest products marketing boards, and the Province of New Brunswick. The Commission

membership consists of an independent Chairperson, two representatives of the processors, two members representing the woodlot owners and producers, and two members who represent the Government of New Brunswick. The Commission has the authority to establish a Panel of industry experts empowered by the *Act* to hear and determine appeals of orders issued by a forest products marketing board. On August 9, 2017, a Panel was established to hear an appeal respecting SNB Board Order No. 2015-604. On December 11, 2017, the Panel rendered its decision, which binds the Commission.

[9] A predecessor order, No. 2014-604, came into effect on January 14, 2015, pursuant to *Regulation* 2014-1, and was made retroactive to December 31, 2014. That order required that all “persons [...] shall” register with the SNB Board before commencing or continuing in the marketing of the regulated product, and all producers of the regulated product “shall sell” the product to the Board (s. 2-6). The order prohibited any “person” from buying the regulated product other than from the SNB Board, and “all persons” were prohibited from processing any regulated product that had not been sold to or through the SNB Board. There was a difference of opinion between the producers and the processors concerning the effect of the order. A.V. Nackawic Inc., in particular, was of the belief it could continue to deal directly with private woodlot owners on the condition it remitted delivery slips and levy fees to the SNB Board.

[10] The practice of processors simply bypassing the SNB Board and contracting directly with the producers continued, despite the passage of the predecessor order. In July 2015, the SNB Board formed a negotiating group with the goal of finding common ground concerning the purchase and sale of wood products. On September 23, 2015, the negotiating group met with J.D. Irving, Limited and proposed a wood purchasing contract which was rejected. Several days later, on September 28, 2015, the SNB Board executive met and formulated the terms of the marketing order under challenge. On November 2, 2015, the draft order was passed at a meeting of the Board of Directors and came into effect on January 1, 2016, thereby repealing the predecessor Order No. 2014-604. Marketing Order No. 2015-604 reads:

2. All persons shall register with the Board before commencing or continuing in the marketing of the regulated product.
3. All persons producing the regulated product shall sell the regulated product to the Board.
4. All persons are prohibited from buying the regulated product other than from the Board.
5. All persons are prohibited from processing any regulated product that has not been sold by the Board.
6. Order No. 2014-604 of the Board is hereby repealed upon the coming into force of this order.

[11] The SNB Board intended that Order No. 2015-604 would eliminate the possibility of any processor or producer entering into direct contracts by requiring all purchases and sales of wood produced on private woodlots in the regulated area to be contracted to and through the SNB Board. SNB Board Chairperson Sabine confirmed the order was drafted by the same members who unsuccessfully negotiated with J.D. Irving, Limited. Certain SNB Board members testified they were not provided with a copy of the draft order in advance of the meeting in November 2015, and they were not certain what effect the order would have on their day-to-day dealings with the SNB Board or with the processors. Other members expressed uncertainty concerning the implementation of the order. The Panel was advised during the hearing that the Board planned to delegate the administrative responsibility for the implementation of the order to the SNB Wood Co-op on a fee-for-service basis; however, by the date of proclamation, there were no guidelines or criteria in place.

[12] On November 18, 2015, Commission Chairperson Fox requested the SNB Board provide a policy statement “as soon as possible” concerning the “implementation and/or enforcement” of the order. Whether, or not, the SNB Board understood the intent of this request is in dispute. Chairperson Sabine testified he did not consider it necessary to draft a policy statement. The following excerpt from the transcript of the Panel hearing illustrates this point:

Question: “Reflecting on it today, Mr. Sabine, do you think maybe what Mr. Fox was referring to are exactly the things you and I have been discussing? How are you going to implement this in an environment where shortages could arise, surpluses could arise, conflicting interest of who gets to sell, who gets to buy arise? What rules are going to apply to this regime? Do you not think that’s what they were interested in?”

Answer: “I think he is requesting that when we do that [that] be forwarded to the commission as per the order, yes.”

[Respondents’ Joint Book of Essential References, p. 41]

II. The Relief Sought and the Panel Decision

[13] Before the Panel, processors J.D. Irving, Limited, A.V. Nackawic Inc., D. Murray Harvesters Ltd., and W&R Gillespie Ltd. / J.D. Timber Holdings Ltd. sought:

- i) an order setting aside Order No. 2015-604;
- ii) an order that the SNB Board “shall” not require parties to register with the Board before they may market any of the regulated product;
- iii) an order that the SNB Board “shall” not prohibit persons from buying the regulated product other than from the Board;
- iv) an order that the SNB Board “shall” not prohibit persons from processing any regulated product other than from the Board;

- v) an order exempting the processors from the application of the order;
- vi) costs of the Appeal; and
- vii) such other relief as deemed appropriate.

[14] In a lengthy decision dated December 11, 2017, the Panel found Order No. 2015-604 to be invalid, concluding it:

- 1) converted legislative authority to an arbitrary administrative function, held by the Supreme Court to be an invalid exercise of power;
- 2) lacked detail and specificity which could lead to assumptions and speculations concerning its implementation and intent;
- 3) was improperly worded and did not reflect the intent of the *Act*;
- 4) delegated some of the SNB Wood Board's powers to the SNB Wood Co-op for the sale of primary forest products, thereby exceeding its legislative authority, and there was a reasonable apprehension of bias due to the fact SNB Wood Co-op employees would be involved in the negotiations for the price of primary forest products.

[15] In a "nutshell", the Panel's reasons for decision can be distilled to four issues, those being: arbitrariness (paras.44-48); statutory interpretation (paras. 82-86); unlawful delegation of powers (para. 87); and finally, the issue of bias and conflict of interest which are interconnected with the delegation of powers (para. 87).

III. Grounds of Appeal

[16] The SNB Board argues the Panel made numerous errors in law or, alternatively, it erred in mixed fact and law. It asserts the Panel:

- i. erred when it concluded the absence of directives concerning the implementation of the order was an arbitrary exercise of power;
- ii. erred when it found there was an apprehension of bias associated with the employment of SNB Co-op personnel for the implementation of the order and the reasons were insufficient to support its conclusions;
- iii. erred when it concluded the order was made as an attempt to force negotiations with “any company” and was therefore made for an improper purpose;
- iv. erred when it concluded there was a breach of procedural fairness and the reasons were insufficient to support this conclusion;
- v. erred in law when the Panel determined the order violated the principles of statutory interpretation and was improperly constructed;
- vi. erred in both fact and in law, when the Panel concluded the order was inconsistent with the wording of the *Act*; in particular, the failure to include the words “or through” or “by, or through” in the wording of the Order, and the reasons were insufficient to support this conclusion;
- vii. exceeded its jurisdiction when it concluded that SNB Co-op employees should not have been employed to conduct the day to day operations of the SNB Board.

IV. Standard of Review

[17] In this case there is a right of appeal granted by statute with no prescribed standard of review; therefore, the Court must determine the applicable standard of review. This requires a contextual analysis. (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paras. 57 and 62-64).

[18] The SNB Board argues there are two standards of review applicable (see *Dunsmuir* at paras. 47-49). In *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2018 SCC 31, [2018] S.C.J. No. 31 (QL), Gascon J. reaffirms that when an administrative tribunal interprets its home statute, the reasonableness standard presumptively applies. The SNB Board submits further the correctness standard will be applicable with respect to other issues it has identified in its submission.

[19] As Robertson J.A. stated in *North Shore* (para.12), in a post-*Dunsmuir* era, “the correctness standard applies to all questions of law that are of central importance to the legal system and outside the relative expertise of the tribunal, not just those questions involving civil or common law principles: *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471.” It is apodictic the correctness standard will apply to tribunal decisions that involve a “true jurisdiction[al] question” (*Dunsmuir* at para. 59). The correctness standard of review concerns questions of true jurisdiction, or *vires*, constitutional questions, issues of central importance to the legal system, and competing jurisdictions. As Robertson J.A. notes in *North Shore*, added to this list are those cases alleging a breach of the fairness duty, or bias; however, if the Legislature has delegated to the tribunal the right to establish policy or guidelines concerning adjudicative matters, the deference standard is restored (para. 15). Robertson J.A. concluded in *North Shore* that deference is owed to a Commission decision (para. 22). The issue of the improper delegation of powers in this case will be reviewed on the reasonableness standard.

[20] Findings with respect to bias will be reviewed on the correctness standard (see *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, [1976] S.C.J. No. 118 (QL), at p. 394). The correctness standard will be applied if one of the categories in *Dunsmuir* is established or, exceptionally, where a contextual inquiry shows a clear legislative intent that the correctness standard should be applied. See *Workplace Health, Safety and Compensation Commission v. St.-Onge*, 2018

NBCA 53, [2018] N.B.J. No. 198 (QL), per Richard J.A., at para 13. See also *Groia v. Law Society of Upper Canada*, 2018 SCC 27, [2018] S.C.J. No. 27 (QL), per Moldaver J.

[21] The above remain the guiding principles until the Supreme Court decides otherwise. For the reasons that follow, I conclude the Panel decision falls within the range of reasonable outcomes and I do not discern an error in law that would warrant appellate intervention. I would dismiss the appeal.

V. Analysis

[22] The Panel poignantly observed the backdrop to this dispute when it wrote the following:

In its simplest form, this case is seen by the Panel to be a focus on two different disputes; one between a party who is empowered and is desperately trying to exercise its legislated powers and parties who desire that the exercise of those powers be done fairly, consistently and within the intent of the *Natural Products Act*; the other between a party who is empowered to regulate and parties who do not wish to be regulated in any way at all. With respect to the latter, the Panel is of the opinion that if the legislature did not intend for regulation of the marketing or production and marketing of primary forest products in New Brunswick, it would not be contemplated at all in the *Natural Products Act*. [para. 81]

[23] As observed in *North Shore*, the Court concluded that forest products marketing boards possess the statutory authority to regulate, provided each Board “adopts a marketing order which sets out the criteria upon which stumpage agreements are to be assessed for approval purposes” (para. 34). In this case, whether the SNB Board had the authority to pass a marketing order is not disputed; however, as observed, at the heart of the Panel decision are issues concerning arbitrariness, failure to provide directives or criteria concerning the implementation of the order, the delegation of powers, the relationship the SNB Board has with its Co-op, and the wording of the order. Although the appellant cites improper purpose and lack of procedural fairness as errors in the Panel

reasons, as will be seen further, the Panel did not make discrete findings with respect to these grounds.

A. *Arbitrariness*

[24] The Panel found that Order No. 2015-604 was an attempt by the SNB Board to re-state its statutory powers in a regulatory order which granted it unlimited discretion. At para. 44 of its reasons, the Panel refers to *Brant Dairy Co. v. Ontario (Milk Commission)*, [1973] S.C.R. 131, and writes: “[...] the Order essentially repeats the powers they have been given thus converting such power from a legislative power to an arbitrary administrative function which was held by the Supreme Court of Canada in *Brant Dairy Co. v. Ontario (Milk Commission)*, to be an invalid exercise of power.”

[25] In *Brant Dairy*, Laskin J. concludes “[a] statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred [...]” (pp. 132-133). Robertson J.A. adopted this principle in *North Shore* at para. 3. In this case, the Panel correctly found the SNB Board has the power to make orders it considers to be advisable, or necessary, to effectively regulate the marketing of wood products; however, it concluded Order No. 2015-604 was an impermissible attempt by the SNB Board to exercise “limitless and arbitrary power,” as there were no criteria or guidelines to indicate how the discretion would be exercised.

[26] In *Brant Dairy*, the Ontario Milk Commission was granted statutory power to regulate the marketing of milk products, and to make regulations for that purpose. The legislation permitted some limited delegation of those powers to the Milk Marketing Board.

[27] In that case, the Board made a regulation which, in essence, repeated the wording of the enabling provision in the *Act*. The regulation was so broadly worded that

it granted arbitrary powers to the Board to “fix and allot” quotas of milk on such terms as the Board deemed fit.

[28] Laskin J., writing for the majority, struck the regulation writing that the fact the powers conferred were to be carried out on the basis the Board “deem[s] proper” did not allow it to “keep its standards” out of the regulation, and it could not escape its obligations to establish criteria and policies in it. Laskin J. confirms that a statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating those powers in a regulation.

[29] The Supreme Court reaffirmed the above in *Air Canada v. City of Dorval*, [1985] 1 S.C.R. 861, [1985] S.C.J. No. 42 (QL). Powers granted by legislation cannot be re-delegated without having content. This ensures accountability. At para. 36, quoting Laskin J. from *Brant Dairy*, the Court writes:

A statutory body which is empowered to do something by regulation does not act within its authority by simply repeating the power in a regulation in the words in which it was conferred. That evades exercise of the power and, indeed, turns a legislative power into an administrative one. It amounts to a re-delegation by the Board to itself in a form different from that originally authorized; and that this is illegal is evident from the judgment of this Court in *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318.

[30] It is clear this principle applies to the SNB Board. The Board could not evade its responsibilities to flesh out the manner in which Order No. 2015-604 would be implemented, thus avoiding the pitfall of unlimited discretionary authority and, perhaps, the inequality of treatment of those affected.

[31] This same issue was addressed by Robertson J.A. in *North Shore* where he concluded that marketing orders which, in effect, merely repeat the legislative powers granted to Boards will have no effect. Both *Brant Dairy* and *North Shore* hold that

marketing orders that do not include guidelines concerning their implementation or criteria as to how discretionary power will be exercised will be considered arbitrary.

[32] The appellant argues the “mischief” which was addressed in *Brant Dairy* and *North Shore* does not exist in this case, as the order does not grant discretionary power for which criteria would be necessary. On this point, the Panel writes:

The Panel considers it is essential that persons regulated by Board orders have access to information by reference to any Marketing Board Orders clearly setting out the standards or limits within which those persons will be regulated.

In the Panel’s opinion, the Order # 2015-604 as written is an attempt by the SNB Board to exercise limitless and arbitrary power. The Panel is left with questions similar to those asked in *Roncarelli* above. Given the broad definition of marketing included in the order, is the SNB Board’s intent to have any person engaged in any of the activities listed in the definition register with the Board, or only those who buy or sell? What happens if someone does not register? How does this affect the producer who is selling firewood to his neighbor, must he sell it to the Board first? These are but a few examples of the questions that could arise from the Order as it has been established.

[paras. 47-48]

[33] The Panel concluded the order, as worded, gave the SNB Board complete discretion to decide how much wood each producer could sell to the SNB Board, how much each processor could buy, and at what price. In addition, it observed the order did not include a dispute resolution process. The Panel acknowledged the “generous” amount of discretion vested in the SNB Board; however, it concluded that discretionary authority has limits. As stated by the Supreme Court in *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121:

In public regulation of this sort there is no such thing as absolute and untrammelled “discretion”, that is that action can be taken on any ground or for any reason that can be suggested to the mind of the administrator; no legislative Act can, without express language, be taken to contemplate an unlimited arbitrary power exercisable for any purpose,

however capricious or irrelevant, regardless of the nature or purpose of the statute. [p. 140]

See *New Brunswick Telephone Company, Limited v. John Maryon International Limited and John Maryon And Partners Limited*; *Maryon v. New Brunswick Telephone Company, Limited*, 43 N.B.R. (2d) 469, [1982] N.B.J. No. 387 (QL).

[34] The respondents assert the SNB Board did precisely what the Supreme Court said they could not do. The wording of the impugned order mirrors the language in the *Regulation*, but it is silent as to how the licencing regime would be implemented. This problem was confirmed through the evidence of producer Scott McMillan, on behalf of D. Murray Harvesters, (Record on Appeal, at Tab C). The respondents submit that Order No. 2015-604 creates a new regulatory regime of general application and constitutes an overreach of its statutory authority. The Panel concluded the order was “scant on detail” as to how it would be implemented and it was this lack of detail that could lead to speculation and assumptions concerning the extent of its power (Panel Reasons at para. 64). I agree, and it is my view the Panel was correct.

B. *Statutory Interpretation*

[35] The Panel concluded Order No. 2015-604 was improperly constructed, it violated principles of statutory interpretation, and was not in keeping with the intent of the *Act*. A.V. Nackawic argues the order is invalid for “grammatical reasons.” The success or failure of this submission hinges on whether the SNB Board’s decision to omit certain words from the order runs contrary to the spirit and intent of the *Act*, more specifically, s. 9 of *Regulation* 2014-1, as noted. The appellant argues that read in its “ordinary and grammatical sense,” the provision allows the SNB Board to require any person to sell the regulated product through the Board. At para. 67 of their submission they write: “The provision contemplates two separate courses of action for the Board, not one course of action that requires the Board to give a choice to any party affected.” In addition, the SNB Board submits the Panel decision is internally inconsistent, arguing, on

the one hand, the Panel determined the order was *intra vires*, and it then concluded the order exceeded the powers granted to the SNB Board by regulation.

[36] Section 9(d) of *Regulation* 2014-1 empowers the SNB Board to require “any and all persons” to register with and obtain licences from it prior to marketing the regulated product. As noted, s. 9(g) and (h) empower it “to require any person who produces the regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the Board;” and “to prohibit any person from processing, packing or packaging any of the regulated product that has not been sold to, by or through the Board” other than through the SNB Board. The Panel accepted the order was improperly constructed, finding that words should not be added, or omitted, nor should the reader be required to fill in the gaps, as a matter of statutory interpretation. The omissions of the words “to or through”, and “by, or through”, in Order No. 2015-604, are significant. The Panel determined the SNB Board’s failure to include the language of the *Act* in its Order was both improper and violated fundamental principles of statutory interpretation.

[37] The SNB Board argues the provision should be read disjunctively. It submits the Panel erroneously took “tools” that were meant as aids to statutory interpretation and “elevated” them to rules with respect to the drafting of an order. The Panel writes otherwise at paras. 84-85.

[38] The Court in *Small v. New Brunswick Liquor Corporation*, 2012 NBCA 53, 390 N.B.R. (2d) 203, emphasized the importance of deference when reviewing a tribunal’s interpretation of its home statute. Robertson J.A. states:

The law has imposed a methodology, or legal framework, for addressing interpretative issues and it matters not whether the issue arises in the civil as opposed to administrative law context. In both instances, the reviewing court will be examining the methodology used to reach an interpretative result, including the question of whether the wording gives rise to “ambiguity”. As a general proposition, where deference is owed and there is ambiguity giving rise to two plausible interpretations, the

one chosen by the adjudicative tribunal must be accorded deference. However, when it comes to the task of statutory interpretation, it is settled law that the words of an enactment must be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the enactment, its object and the intention of the legislature or Parliament. Alternatively stated, the interpretation of an enactment must be made according to a textual, contextual and purposive analysis in order to find a meaning which is harmonious with the enactment as a whole. But if the words are clear they must generally prevail. If they are not clear, the words must yield to an interpretation that best meets the overriding purpose of the statute (see *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at para. 21). For purposes of deciding this appeal, it is easy to maintain that the same approach is equally applicable, with appropriate modifications, to the interpretation of a contract such as the By-law in question. In other words, I am taking the same approach that I would have taken if the interpretative issue involved a provision of a collective agreement. [para. 31]

See also E.A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed. (Toronto: Butterworths, 1983) at p. 87. The Court in *Small* added that these principles apply equally to enactments of provincial legislatures (see *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*).

[39] As Driedger writes: “Not only must the whole Act be read, but every provision of the Act should, if possible, be given meaning; hence, if there are rival constructions the general principle is that the construction that gives effect to the whole of the statute, or to the provision under consideration, should be adopted in preference to one that renders part thereof meaningless” (pp. 91-92).

[40] The above principle was applied by Drapeau C.J.N.B. in *LeBlanc v. Doucet and the New Brunswick Power Corporation*, 2012 NBCA 88, 394 N.B.R. (2d) 228, as follows:

In that oft-cited case, the Supreme Court of Canada adopted the following principle of interpretation:

Today, there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[para. 21]

As for s. 17 of the *Interpretation Act*, it states that every provision of a regulation shall be deemed remedial and shall “receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment” of its object. The Legislature has identified, in terms that could not be any more pellucid, the purpose of the rules and its intent regarding their interpretation. Indeed, Rule 1.03(2) provides that “[t]hese rules shall be liberally construed to secure the just, least expensive and most expeditious determination of every proceeding on its merits” (emphasis added). The clerk and the Court of Queen's Bench judge were required to give a liberal interpretation to sub-para. 2 (14), one designed to secure a just determination of the proceeding on its merits. With respect, the interpretation that found favour with them does not comply with that obligation. [para. 25]

[41] This same principle was reiterated by Brown J. in *British Columbia v. Philip Morris International, Inc.*, 2018 SCC 36, [2018] S.C.J. No. 36, at para. 17.

[42] In this case, the Panel considered not only ss. 9(g) and (h) of the marketing regulation, but it also considered ss. 3(a) and (g) of Part II of the *Act*, as well as s. 7 of the *Regulation*, thus demonstrating it was alive to the legislative purpose behind the *Act* and *Regulations*.

[43] The Panel found the SNB Board failed to consider the context of the whole *Act* when it omitted key words from the order. It found the omission of the words “and obtain licences from” removed a significant statutory power and changed the intent of the *Act*. It determined the powers vested in the Board by *Regulation* 2014-1 refer to the collection of a licence fee and the word “and” in “register with and obtain licences from” is conjunctive (Panel Decision at paras. 74 and 84). The Panel concluded the omission of the words “or through” and “by or through” as noted, improperly changed the authority

granted to the SNB Board by s. 9(g) and 9(h) of the *Regulation*. As a result, the Panel found SNB Order No. 2015-604 was improperly constructed (Panel Reasons at para. 80).

[44] As stated, there is a rebuttable presumption that deference applies to a Panel's interpretation of its home statute. In my opinion, the Panel's analysis was contextual, and thorough. The appellant has failed to persuade me the Panel erred on this issue. See also *Robichaud v. Worksafe NB*, 2018 NBCA 44, [2018] N.B.J. No. 160 (QL), at para. 8.

C. *Unlawful Delegation and Bias*

[45] The Panel found the relationship between the SNB Board and the SNB Wood Co-op (SNB Co-op) constituted an improper delegation of powers and it gives rise to a reasonable apprehension of bias. The appellant has merged these two conclusions into a singular ground of appeal; however, they will be treated separately, as there is a different standard of review applicable to each. The SNB Board has historically permitted its day-to-day business to be carried out by members of the SNB Co-op, a for-profit association, the membership of which includes approximately 25 percent of the private woodlot owners who are regulated by the SNB Board. The Vice Chairman of the SNB Board testified that the Manager of its Board is also employed by the SNB Co-op as its General Manager, but reports to the Boards of Directors separately. As the SNB Co-op harvests wood in the regulated area, the respondents argue the effect of the Order No. 2015-604 is to grant the SNB Co-op full control over the marketing of wood produced by private woodlot owners, thus placing them in a position of competitive advantage and conflict.

[46] On the other side, the SNB Board argues the relationship between it and its Co-op is one of "contracting out of services." The Chairperson of the SNB Board characterized the role of the Co-op as being its "hands and feet." The Panel found there was evidence the SNB Board shares office space in the same building as its Co-op, it uses Co-op employees to assist with its day-to-day operations, it shares an office manager, and

levies and remittances are collected by the Co-op and deposited into its account before being remitted to the SNB Board. On this point, the Panel concluded:

Further, the Panel is of the opinion that provisions do not exist within the NPA that authorize a Board to delegate the powers that have been vested in them to another person. It is the Panel's opinion that the fact that the SNB Board relies on people solely and legally employed by the SNB Co-op to carry out the functions of an order of the SNB Board exercising its statutory powers dissolves the line between a simple "[principal]/agent" relationship and delegation of the SNB Board's powers.

While the evidence presented at this hearing might not be sufficient to pass the legal test for apprehension of bias, the Panel agrees with the appellants there is reasonable apprehension of bias involved with the SNB Co-op employees involved in the exercise of the functions of the SNB Board. However, the Panel also recognizes that strict interpretation of the SNB Order #2015-604 as written would in effect exclude the SNB Co-op from the ability to participate in any way other than to register with the Board before commencing or continuing in the marketing of the regulated product and sell any regulated product to the Board. The Panel is of the opinion that if the Order was upheld as written, the issue of conflict or bias could become moot because it would be contra to the provisions in the Order for the SNB Co-op to have any involvement in the exercise of the powers under the Order.

[Panel Reasons at paras. 55-56]

[47] The nub of the respondents' allegation of unlawful delegation is demonstrable in the testimony of Chairperson Sabine:

Question: "There is going to have to be some negotiation like that with your producers?"

Answer: "I wouldn't call it negotiation, but okay, that set of circumstances. Yes."

Question: "Yes. Well you agree that something like that has to take place in order for the board to secure a supply that it can deliver to the mill."

Answer: “We would have to have a contract that’s acceptable to get the volume required from the private woodlot owners and producers to fulfil the contractual needs, yes.”

Question: “Okay. And the only employees available to engage in those discussions and carry this out at a practical level are the employees of the Co-op?”

Answer: “Okay.”

Question: “Will you agree with that? There are no other employees to do this?”

Answer: “Exactly.”

Question: “Okay. Now the co-op itself is a seller of wood to the board, correct?”

Answer: “Yes.”

Question: “So then you have one party who is going to want to sell its wood negotiating contract terms with other regulated entities that want to sell their wood, correct?”

Answer: “There could be employees on the negotiating committee, but as you can see like in the last one it’s the manager. The only person from the co-op that’s on our negotiating team, the last one you pointed out is the manager.”

Question: “So the manager of the negotiating team—.”

Answer: “Well she wouldn’t be the manager of the negotiating team but part of the team, yes.”

Question: “Right. Is also going to be the manager of the Co-op which is going to want to sell product to the board?”

Answer: “Yes.”

Question: “So do you not see that you have set up one regulated entity, the Co-op, over which you have regulatory authority, as the negotiating agent with other regulated entities like Mr. Gillespie?”

Answer: “No.”

[Joint Book of References at pp. 33-35]

[48] On this ground, J.D. Irving, Limited submits:

The evidence demonstrates the day-to-day business of the Board is actually run by Co-op employees who wear “two hats.” On the one hand, they are charged with carrying out the day to day business and duties of a regulator. On the other hand, they are employed by an organization regulated by that same Board. The Co-op earns significant revenue in acting for the Board as it discharges its duties. The Co-op’s members comprise a minority of the private woodlot owners and are in competition with the remaining private woodlot owners who are regulated by the Board, including owners who have contracts with JDI. This creates a reasonable apprehension of bias that the employees of the Co-op, in conducting the business of the Board, will advantage the Co-op’s members and interests over other stakeholders.

[J.D. Irving, Limited Submission at para. 62]

[49] It is a well-known principle that the delegation of statutory powers is not permitted in the absence of statutory authority. The Panel referred to *Therrien (Re)*, 2001 SCC 35, [2001] 2 S.C.R. 3, at para. 93, as authority on this issue. The conclusions of the Panel at paras. 55 and 56 of the decision are set out above. The appellant contends there was no derogation from this principle, on the basis the role of the SNB Co-op is administrative in nature. It relies on a number of authorities, including *Forget v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 90, [1988] S.C.J. No. 68 (QL), at p.108, where the Supreme Court concludes: “The *delegatus non potest delegare* rule prevents the holder of a power which entails the exercise of a discretion from conferring the exercise of that power on some other person or agency.” They argue because the functions of the SNB Co-op are not discretionary, legislative, or judicial/ semi-judicial there can be no violation of the rule. In my opinion, the conclusion reached by the Panel on this issue is defensible on both the reasonableness and the correctness standards. There is no provision in the *Act*, nor in *Regulation 2014-1*, which allows the SNB Board to delegate its powers as it did. Although the use of agents is contemplated in 13(c) of the *Act*, these

appointments must be authorized by the Commission in advance. No such order was made which would have permitted the SNB Board to enter an agency relationship with its Co-op.

[50] On the issue of bias, the Panel writes: “While the evidence presented at this hearing might not be sufficient to satisfy a legal test for apprehension of bias, the Panel agrees [...] that there is reasonable apprehension of bias involved with the Co-op employees involved in the exercise of the functions of the SNB Board” (Panel Reasons at para. 56). The appellant submits this statement by the Panel proves there was insufficient evidence to support its conclusion on this point. The Panel accepted the role of the SNB Co-op was more than just an administrative one, and was therefore non-discretionary in nature, rejecting the assertion otherwise by the appellant (Panel Reasons, para. 87). There was an abundance of evidence to support the Panel’s conclusion on this point. The SNB Board had not passed an order authorizing it to utilize the SNB Co-op as its agent. Despite having the power to do so, the SNB Board had not appointed its own employees to conduct the day-to-day business of the Board. In fact, Chairperson Sabine testified that the Manager of the SNB Board is paid by the SNB Co-op. Details concerning who would be responsible for deciding how much wood would be purchased from each producer and at what price were left to the discretion of the SNB Co-op. The Panel concluded this practice is not acceptable within the “application” of the *Act*, and would not prevent a reasonable apprehension of bias or conflict of interest (Appeal Book at p. 25, paras. 87-88). I agree. The Panel concluded, as the SNB Co-op had a vested interest as both a buyer and a seller, it would receive a competitive advantage.

[51] The test for reasonable apprehension of bias was articulated by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, where he writes:

[...] the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information [...] that test is “what would an informed person, viewing the matter realistically and

practically – and having thought the matter through – conclude. Would he think that it is more likely than not that [the decision maker], whether consciously or unconsciously, would not decide fairly”. [para. 394]

[52] Although these were dissenting reasons, his conclusions have been followed and applied with approval by the Supreme Court and by this Court since. See *R. v. S. (R.D.)*, [1997] 3 S.C.R.484, [1997] S.C.J. No. 84 (QL); *Lambert v. Lacey-House*, 2013 NBCA 48, 406 N.B.R. (2d) 346; *Rothesay Residents Association Inc. v. Rothesay Heritage Preservation & Review Board et al.*, 2006 NBCA 61, 299 N.B.R. (2d) 369; and *Brooks v. The Law Society of New Brunswick et al.*, 2015 NBCA 18, 433 N.B.R. (2d) 371.

[53] The Panel did not discuss bias as a stand-alone reason; however, this issue formed part of its analysis concerning the delegation of powers, as noted. The Panel discussed bias to illuminate the close relationship that exists between the SNB Board and the SNB Co-op. The Panel concluded that SNB Co-op employees would “wear two hats” and would have conflicting duties should the order be found valid. I conclude it was both correct and reasonable for the Panel to find the delegation of powers to the SNB Co-op employees was improper for the reasons expressed and I discern no error on this point.

D. *Improper Purpose*

[54] The appellant contends the Panel erred when it concluded the motivating factor behind the passage of Order No. 2015-604 was to “force” negotiations with J.D. Irving, Limited. This assertion is wrong, in my opinion, as there was no discrete finding on this issue. In fact, the Panel writes the following “Based on the evidence, the Panel is of the opinion that the SNB Board’s intention was to negotiate a blanket agreement that would cover all producers in the SNB Region but was ill-prepared to attempt negotiations with JDI that were in accordance with the Commission Order No. 2005-189” (Panel Reasons at para. 58).

[55] Respondent, J.D. Irving, Limited submits that this proves there was an improper purpose which motivated the SNB Board to proceed in the fashion it did. In point of fact, the Panel concluded the intent of the *Act* is to ensure that “organized” negotiations take place in an effort to settle, by agreement, issues such as the price, quantity, grade of wood, delivery schedules, etc., between the producers and processors. It stated that this approach ensures fairness, and does not “force” negotiations with any company; however, the Panel did not explicitly find there was an improper purpose which motivated the SNB Board to pass Order No. 2015-604 on the heels of the failed negotiations (Panel Reasons at para. 61).

[56] With due respect to the appellant, it is my view this ground lacks merit as the Panel made no such finding.

E. *Procedural Fairness*

[57] I start by observing that the Panel did not set aside the Order for this reason. The appellant’s complaint is largely focused on the Panel’s reasons with respect to the process employed by the SNB Board in the lead up to the passage of Order No. 2015-604. During the meeting of the full SNB Board on November 2, 2015, certain members expressed concerns about the process. Two members, in particular, described the meeting as confusing, with no clear explanation of the effect of the order on the stakeholders. On this point, the Panel writes: “In any event, the evidence presented before the Panel revealed the inadequacies in the communication of the establishment and implementation of SNB Order No. 2015-604. The only semblance of a plan was for the SNB Board to deal with the issues with the Order as they were presented to the Board after the Order was established and brought into force, which in the view of the Panel is also inadequate” (Panel Reasons at para. 70). In fact, four days following the effective date of the Order, the SNB Board circulated a communiqué to the membership in an effort to clarify its effect (Joint Book of Essential References at Tab K).

[58] The Panel stated the following in para. 66 of the reasons: “The Appellants all hold the position that the establishment and implementation of SNB Order # 2015-604 violated their rights to ‘procedural fairness’, while the Respondent believes that because the establishment of the Order by the SNB Board was neither adjudicative nor quasi-judicial, [and] therefore does not attract the kinds of ‘rights’ that the Appellants suggest.”

[59] The appellant submits that procedural fairness does not apply, arguing the decision to pass Order No. 2015-604 was “policy” driven. It submits the Panel misapplied the law to the facts when it concluded the respondents were entitled to procedural fairness; as the decision to pass Order No. 2015-604 was neither adjudicative, nor quasi-judicial, it does not attract the rights suggested by the respondents. The appellant relies on the following decisions as its authority: *Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (H.C.J.) (QL); *Pelissero v. Ontario Egg Producers Marketing Board*, [1982] O.J. No. 1373 (H.C.J.) (QL); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board*, [1980] 1 S.C.R. 602, where Dickson J. (as he then was) states:

A purely ministerial decision, on broad grounds of public policy, will typically afford the individual no procedural protection [...]. [p. 628]

[60] With respect, it is my opinion the above decisions are not helpful, and are advisory only. The Panel did not make a discrete finding on this question and did not find the order invalid for that reason.

[61] The Panel concluded there were inadequacies in the “establishment and implementation” of the order, and the only “semblance of a plan” was to deal with issues as they were presented to the SNB Board after the order was brought into force (Panel Reasons at para. 70). I agree. The Panel decision did not turn on this ground.

F. *Jurisdiction*

[62] Applying *Dunsmuir*, a question concerning jurisdiction is reviewed on the standard of correctness (see *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, per Rothstein J. at para. 34). The appellant contends the Panel exceeded its jurisdiction when it declared:

[...] if the SNB Board wishes to properly exercise powers vested in them through the NPA and its regulations, the Board should do so through the appointment of employees who are employed exclusively by the Board.

[Panel Reasons at para. 87]

[63] It argues this excess of jurisdiction is evident in the draft substituted Order the Panel attached to its decision, contending it is, in reality, a licencing order. The substituted order would require buyers and sellers dealing with private woodlot owners to be licenced through the SNB Board and they would be required to provide it with information concerning the harvesting of wood in the regulated area, as well as information concerning the types of trees being harvested.

[64] The Panel made “no Order against the Board dismantling its contractual relationship with the Co-op” (J.D. Irving, Limited Submission at p. 34). In fact, it stated the following:

[...] if the SNB Board wishes to properly exercise the powers vested in them through the NPA and its regulations, the Board should do so through the appointment of employees who are employed by the [b]oard.

[65] Section 68(2) of the *Act* grants the following authority to a Panel:

68(2) On an appeal under section 65, a panel may

(a) dismiss the appeal, or

(b) allow the appeal and

68(2) Lors d'un appel prévu à l'article 65, un comité peut

a) rejeter l'appel, ou

b) accueillir l'appel et

(i) set aside the order, decision, direction or determination of the agency or board,
(ii) substitute its order, decision, direction or determination for that of the agency or board, or
(iii) exempt the person who made the appeal from application of the order, decision, direction or determination of the agency or board.

(i) annuler l'arrêté, la décision, la directive ou la détermination de l'agence ou de l'office,
(ii) substituer à son ordonnance, sa décision, sa directive ou sa détermination celle de l'agence ou de l'office, ou
(iii) exempter la personne qui interjette appel de l'application de l'arrêté, de la décision, de la directive ou de la détermination de l'agence ou de l'office.

[66] Section 68(1) of the *Act* grants broad discretion to a Panel. It may consider fairness, undue hardship and the effect of an order or decision, direction or determination of an agency or board on the person appealing, and it may make a decision on the appeal which it considers fair and equitable in the circumstances (s. 68(2)(b)(ii)). The appellant characterizes the substituted order as a “declaration.” In my view, the *Act* granted the Panel the discretion to make the draft substituted order. The principle of deference which attaches to a tribunal when it interprets its home statute was reaffirmed in *Nolan v. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 SCC 39, [2009] 2 S.C.R. 678 at para. 33-34.

[67] Finally, the appellant submits the various grounds of appeal are “intertwined” and “indivisible”, and should the Court allow one ground of appeal, the Panel decision would be tainted in its entirety. The appellant gratuitously inserted sufficiency of reasons in several of its grounds of appeal; however, this ground was not really fleshed out in its submission. Without going much further, I would conclude two things: if I had to consider the sufficiency of reasons as a standalone ground of appeal, I would have concluded the reasons were comprehensive, they meet the standards set by the Supreme Court as well as by this Court, and that ground would have failed.

[68] Firstly, reasons, including the inadequacy thereof, are a component of the reasonableness standard to be met by a tribunal. If reasons pass the *Dunsmuir* standard of justification, transparency and intelligibility, they are considered adequate. If the entirety

of the reasons, taken together with the evidence, explain the result, provide public accountability and permit meaningful appellate review, they are sufficient. See *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708 at para. 14; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. In *Nurses' Union*, Abella J. states:

Read as a whole, I do not see *Dunsmuir* as standing for the proposition that the “adequacy” of reasons is a stand-alone basis for quashing a decision, or as advocating that a reviewing court undertake two discrete analyses -- one for the reasons and a separate one for the result (Donald J. M. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at s. 12:5330 and 12:5510). It is a more organic exercise -- the reasons must be read together with the outcome and serve the purpose of showing whether the result falls within a range of possible outcomes. This, it seems to me, is what the Court was saying in *Dunsmuir* when it told reviewing courts to look at “the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes” (para. 47). [para. 14]

[69] In keeping with the above, it is my opinion, the Panel reasons comply with the above test. See *R. v. R.E.M.*, [2008] 3 S.C.R. 3, [2008] S.C.J. No. 52 (QL) per McLaughlin C.J.C.; *P.R.H. v. M.E.L.*, 2009 NBCA 18, 343 N.B.R. (2d) 100, per Larlee J.A. at paras. 10-14; *N.J.P. v. The Minister of Social Development*, 2012 NBCA 3, 382 N.B.R. (2d) 245, per Quigg J.A.

[70] Secondly, the argument of indivisibility was not developed by the appellant. Relying on Rule 62.21(1), the appellant asserts this Court has the authority to make such an order. Had I been asked to make the determination, as a separate ground of appeal, I would have dismissed this ground.

[71] The Panel in this case concluded that Order No. 2015-604 was invalid for the reasons which have been discussed. I would not interfere with its decision and I would dismiss the appeal.

VI. Disposition

[72] The appeal is dismissed with costs in the amount of \$2,500 payable to J.D. Irving, Limited, and A.V. Nackawic Inc., and combined costs in the amount of \$1,500 to W. & R. Gillespie Ltd. and J.D. Timber Holdings Ltd.

La juge Baird

I. Introduction et contexte

[1] La Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick, dans une décision rendue par un comité et datée du 11 décembre 2017, a annulé l'arrêté de commercialisation n° 2015-604, pris par l'Office de commercialisation des produits forestiers du Sud du Nouveau-Brunswick (l'Office). En vertu de l'arrêté, l'Office serait devenu le « guichet unique » pour la vente de tous les produits forestiers de base provenant de terrains boisés privés dans la zone réglementée. L'Office interjette appel de cette décision en invoquant des erreurs de droit et des erreurs mixtes de droit et de fait qu'aurait commises la Commission. Il sollicite également un jugement déclaratoire portant que l'arrêté est *intra vires*, des dépens et toute autre mesure réparatoire que la Cour pourrait lui accorder.

[2] Ce n'est pas la première fois que l'on demande à la Cour de contrôler une décision rendue par un comité concernant la validité d'un arrêté de commercialisation pris en vertu de la *Loi sur les produits naturels*, L.N.-B. 1999, ch. N-1.2 (la *Loi*). Dans l'arrêt *J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres*, 2014 NBCA 42, 422 R.N.-B. (2^e) 233, la Cour a conclu que la loi confère aux offices de commercialisation la compétence de réglementer les contrats prévoyant la vente de bois par des propriétaires de terrains boisés privés; toutefois, la Cour a conclu qu'un « arrêté de commercialisation » qui n'énonce pas les critères sur lesquels les offices s'appuieront pour accorder une approbation sera invalide (par. 34). J'y reviendrai plus loin. En l'espèce, l'Office avait l'intention de devenir l'organisme désigné par l'intermédiaire duquel les produits forestiers seraient commercialisés et d'imposer à tous les producteurs l'obligation d'offrir en vente et de vendre leur bois exclusivement à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office.

[3] L'Office a été établi en vertu du par. 18(1) de la *Loi* et il est régi par le *Règlement établissant le Plan de commercialisation des produits forestiers du Nouveau-Brunswick – Loi sur les produits naturels*, Règl. du N.-B. 2014-1 (*Règlement 2014-1*), et le *Règlement concernant l'Office de commercialisation des produits forestiers du Sud du Nouveau-Brunswick – Loi sur les produits naturels*, Règl. du N.-B. 2005-146 (*Règlement 2005-146*). L'article 3 du *Règlement 2014-1* pourvoit à l'établissement de plans de commercialisation distincts pour chacun des offices de commercialisation de produits forestiers du Nouveau-Brunswick, au nombre desquels figure l'appelant.

[4] Toutes les personnes s'occupant de la commercialisation, ou de la production et de la commercialisation, du produit réglementé dans une zone réglementée sont régies par un plan (art. 4 du *Règlement 2014-1*). Selon la définition qui en est donnée, le produit réglementé est un produit forestier de base provenant d'un terrain boisé privé situé dans une zone réglementée (art. 5 du *Règlement 2014-1*). La zone réglementée qui relève de l'Office comprend les comtés d'Albert, de Kings, de Queens et de Saint John et la paroisse de Salisbury dans le comté de Westmorland (par. 6(6) du *Règlement 2014-1*).

[5] L'article 7 du *Règlement 2014-1* énonce les pouvoirs qui sont conférés aux offices :

Purposes for the establishment of a Board

7 The purposes for which a Board is established are:

(a) the promotion, control and regulation within its regulated area of the marketing of the regulated product;

(b) the promotion within its regulated area of the production of the regulated product;

Objets de l'établissement d'un Office

7 Les objets pour lesquels un Office est établi sont les suivants :

a) la promotion, le contrôle et la réglementation dans la zone réglementée de la commercialisation du produit réglementé;

b) la promotion dans la zone réglementée de la production du produit réglementé;

(c) the development, conservation and management of forestry resources on private woodlots in its regulated area; and

c) le développement, la conservation et la gestion des ressources forestières sur les terrains boisés privés dans la zone réglementée;

(d) the promotion of the consumption and use of the regulated product.

d) la promotion de la consommation et de l'usage du produit réglementé.

[6] L'Office a le pouvoir de prendre des arrêtés afin de s'acquitter de son mandat et il peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés à l'art. 11 de la *Loi* et par le *Règlement 2014-1* :

Powers of a Board

Pouvoirs d'un Office

9 The following powers are vested in a Board:

9 Un Office est investi des pouvoirs suivants :

[...]

[...]

(g) to require any person who produces the regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the Board;

g) imposer à toute personne qui produit le produit réglementé l'obligation d'offrir en vente et de vendre ce produit à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office;

(h) to prohibit any person from processing, packing or packaging any of the regulated product that has not been sold to, by or through the Board[.]

h) interdire à toute personne de transformer, d'emballer ou d'empaqueter le produit réglementé qui n'a pas été vendu à l'Office, par lui ou par son intermédiaire[.]

[7] L'Office agit comme intermédiaire pour l'achat et la vente de bois par les propriétaires de terrains boisés privés et les transformateurs et, aux termes du *Règlement 2005-146*, il a les pouvoirs suivants :

Powers of Board

Pouvoirs de l'Office

9 The following powers are vested in the Board:

9 L'Office est investi des pouvoirs suivants :

(a) to exempt from any order of the Board any person or class of persons

a) soustraire à l'application d'un arrêté de l'Office toute personne ou catégorie

engaged in the marketing or the production and marketing of the regulated product or any class, variety or grade of the regulated product[.]

de personnes s'occupant de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation du produit réglementé ou de toute catégorie, variété ou classe quelconque de ce produit réglementé[.]

[8] L'Office est supervisé par la Commission. Celle-ci réglemente, s'agissant de la commercialisation, les relations entre les propriétaires de terrains boisés privés et les producteurs, d'une part, représentés par les offices de commercialisation des produits forestiers, et la Province du Nouveau-Brunswick, d'autre part. La Commission est composée d'un président indépendant, de deux représentants des transformateurs, de deux membres représentant les propriétaires de terrains boisés et les producteurs et de deux membres qui représentent le gouvernement du Nouveau-Brunswick. La Commission a le pouvoir d'établir un comité formé d'experts de l'industrie auquel la *Loi* confère le pouvoir d'entendre et de trancher les appels interjetés à l'encontre d'arrêtés pris par un office de commercialisation des produits forestiers. Le 9 août 2017, un comité a été établi afin d'entendre un appel concernant l'arrêté n° 2015-604 pris par l'Office. Le 11 décembre 2017, le comité a rendu sa décision, laquelle oblige la Commission.

[9] L'arrêté en question est venu remplacer l'arrêté n° 2014-604 pris en vertu du *Règlement* 2014-1, qui était entré en vigueur le 14 janvier 2015 avec effet rétroactif au 31 décembre 2014. L'arrêté prescrivait que toutes « les personnes [devaient] » s'inscrire auprès de l'Office avant de commencer ou de poursuivre la commercialisation du produit réglementé et que tous les producteurs du produit réglementé « [devaient] vendre » celui-ci à l'Office (art. 2 à 6). L'arrêté interdisait à toutes « les personnes » de faire l'achat du produit réglementé de sources autres que l'Office et il était interdit à « [t]outes les personnes » de transformer tout produit réglementé qui n'avait pas été vendu par l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office. Les producteurs et les transformateurs différaient à propos de l'incidence de l'arrêté. A.V. Nackawic Inc., plus précisément, croyait qu'elle pouvait continuer à traiter directement avec les propriétaires de terrains boisés privés à condition de remettre les bons de livraison et les droits perçus à l'Office.

[10] Les transformateurs ont conservé l'habitude qu'ils avaient de tout simplement contourner l'Office et de passer des contrats directement avec les producteurs malgré l'adoption de l'arrêté n° 2014-604. En juillet 2015, l'Office a établi un groupe de négociation dans le but de trouver un terrain d'entente en ce qui concernait l'achat et la vente des produits du bois. Le 23 septembre 2015, le groupe de négociation s'est réuni avec des représentants de J.D. Irving, Limited et a proposé un contrat d'achat de bois qui a été rejeté. Plusieurs jours plus tard, le 28 septembre 2015, le personnel de direction de l'Office s'est réuni et a formulé les dispositions de l'arrêté de commercialisation qui est contesté. Le 2 novembre 2015, le projet d'arrêté a été adopté lors d'une réunion du conseil d'administration et il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'arrêté n° 2014-604 ayant alors été abrogé. L'arrêté de commercialisation n° 2015-604 est ainsi rédigé :

2. Toutes les personnes doivent s'enregistrer auprès de l'Office avant de commencer ou de poursuivre la commercialisation du produit réglementé.
3. Toutes les personnes qui produisent le produit réglementé doivent vendre celui-ci à l'Office.
4. Il est interdit à toutes les personnes de faire l'achat du produit réglementé de sources autres que l'Office.
5. Il est interdit à toutes les personnes de transformer tout produit réglementé qui n'a pas été vendu par l'Office.
6. L'arrêté no 2014-604 de l'Office est par la présente abrogé au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

[11] L'Office voulait que l'arrêté n° 2015-604 élimine la possibilité qu'un transformateur ou un producteur passe des contrats directs en exigeant que tous les achats et les ventes de bois produit sur des terrains boisés privés dans la zone réglementée fassent l'objet de contrats passés avec l'Office et par son intermédiaire. Le président de

l'Office, M. Sabine, a confirmé que l'arrêté a été rédigé par les mêmes membres qui avaient négocié, en vain, avec J.D. Irving, Limited. Certains membres de l'Office ont témoigné qu'on ne leur avait pas fourni de copie du projet d'arrêté avant la réunion de novembre 2015 et qu'ils ne savaient pas très bien quelle serait l'incidence de l'arrêté sur leurs opérations quotidiennes avec l'Office ou avec les transformateurs. D'autres membres ont fait part de leur incertitude quant à la mise en œuvre de l'arrêté. Pendant l'audience, le comité a été informé que l'Office avait l'intention de déléguer la responsabilité administrative de la mise en œuvre de l'arrêté à la S.N.B. Wood Cooperative Limited (la « coopérative ») et de lui verser des honoraires à l'acte; toutefois, à la date de la proclamation, aucune ligne directrice ni aucun critère n'avaient été adoptés.

[12] Le 18 novembre 2015, le président de la Commission, M. Fox, a demandé à l'Office de déposer [TRADUCTION] « le plus tôt possible » un énoncé de principes concernant [TRADUCTION] « la mise en œuvre ou l'application » de l'arrêté. La question de savoir si l'Office a ou non compris le but de cette demande ne fait pas l'unanimité. Le président Sabine a témoigné qu'il n'a pas estimé nécessaire de rédiger un énoncé de principes. L'extrait suivant de la transcription de l'audience tenue devant le comité permet de mieux saisir ce point :

[TRADUCTION]

Question : À bien y penser, aujourd'hui, M. Sabine, croyez-vous que ce à quoi M. Fox faisait allusion, c'était exactement les choses dont vous et moi avons discuté? De quelle façon allez-vous mettre cela en œuvre dans un environnement où il pourrait y avoir des pénuries, où il pourrait y avoir des surplus, où des conflits d'intérêts sur la question de savoir qui a le droit de vendre et qui a le droit d'acheter se font jour? Quelles règles vont s'appliquer à ce régime? Ne pensez-vous pas que c'est là ce qui les intéressait?

Réponse : Je pense qu'il demande que lorsque nous le ferons, cela soit transmis à la Commission conformément à l'arrêté, oui.

[Recueil commun des principales références des intimées,
p. 41]

II. La mesure réparatoire sollicitée et la décision du comité

[13] Devant le comité, les transformatrices J.D. Irving, Limited, A.V. Nackawic Inc., D. Murray Harvesters Ltd., W&R Gillespie Ltd. et J.D. Timber Holdings Ltd. ont sollicité les mesures suivantes :

1. une ordonnance annulant l'arrêté n° 2015-604;
2. une ordonnance portant que l'Office ne [TRADUCTION] « doit » pas obliger les parties à s'inscrire auprès de l'Office avant de pouvoir commercialiser un produit réglementé quelconque;
3. une ordonnance portant que l'Office ne [TRADUCTION] « doit » pas interdire à toutes les personnes de faire l'achat du produit réglementé de sources autres que l'Office;
4. une ordonnance portant que l'Office ne [TRADUCTION] « doit » pas interdire à toutes les personnes de transformer tout produit réglementé qui n'a pas été vendu par l'Office;
5. une ordonnance soustrayant les transformateurs à l'application de l'arrêté;
6. les dépens afférents à l'appel;
7. les autres mesures réparatoires qui seront jugées indiquées.

[14] Dans une longue décision datée du 11 décembre 2017, le comité a conclu que l'arrêté n° 2015-604 était invalide pour le motif qu'il :

[TRADUCTION]

- a. faisait d'une compétence conférée par la loi une fonction administrative arbitraire, ce dont la Cour

suprême du Canada a conclu qu'il s'agissait d'un exercice illégitime de pouvoir;

- b. n'était pas suffisamment précis et explicite, ce qui pouvait donner lieu à des suppositions et à des conjectures pour ce qui concernait sa mise en œuvre et son objet;
- c. était mal rédigé et ne reflétait pas l'objet de la *Loi*;
- d. déléguait certains des pouvoirs de l'Office à la SNB Wood Co-op pour la vente des produits forestiers de base, de sorte qu'il outrepassait la compétence légale de l'Office, et il existait une crainte raisonnable de partialité en raison du fait que les employés de la SNB Wood Co-op prendraient part aux négociations en vue de fixer le prix des produits forestiers de base.

[15] En somme, les motifs de décision du comité se résument essentiellement à quatre questions, savoir l'arbitraire (par. 44 à 48); l'interprétation des lois (par. 82 à 86); la délégation illégale de pouvoirs (par. 87); et finalement, la question de la partialité et celle du conflit d'intérêts qui sont étroitement liées à celle de la délégation de pouvoirs (par. 87).

III. Moyens d'appel

[16] L'Office prétend que le comité a commis de nombreuses erreurs de droit ou, subsidiairement, qu'il a commis des erreurs mixtes de fait et de droit. Il fait valoir que le comité :

- i. a commis une erreur lorsqu'il a conclu que l'absence de directives concernant la mise en œuvre de l'arrêté constituait un exercice arbitraire de pouvoir;
- ii. a commis une erreur lorsqu'il a conclu qu'il existait une crainte de partialité du fait de l'embauche du personnel de la coopérative pour la

mise en œuvre de l'arrêté et ses motifs étaient insuffisants pour appuyer ses conclusions;

- iii. a commis une erreur lorsqu'il a conclu que l'arrêté constituait une tentative en vue d'imposer la tenue de négociations avec [TRADUCTION] « une compagnie quelle qu'elle soit » et avait donc été pris dans un but illégitime;
- iv. a commis une erreur lorsqu'il a conclu qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale et ses motifs étaient insuffisants pour appuyer cette conclusion;
- v. a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que l'arrêté violait les principes d'interprétation des lois et avait été mal construit;
- vi. a commis une erreur de fait et de droit lorsqu'il a conclu que l'arrêté était incompatible avec le libellé de la *Loi*; savoir plus précisément, que les expressions « ou par l'intermédiaire de » ou « par lui ou par son intermédiaire » avaient été omises dans le libellé de l'arrêté et ses motifs étaient insuffisants pour appuyer cette conclusion;
- vii. a outrepassé sa compétence lorsqu'il a conclu que les employés de la coopérative n'auraient pas dû être engagés pour exercer les activités quotidiennes de l'Office.

IV. Norme de contrôle

[17] En l'espèce, il existe un droit d'appel conféré par la loi qui ne s'accompagne d'aucune norme de contrôle prescrite; la Cour doit donc déterminer quelle est la norme de contrôle applicable. Elle doit effectuer une analyse contextuelle. (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, aux par. 57 et 62 à 64).

[18] L'Office prétend qu'il y a deux normes de contrôle applicables (voir l'arrêt *Dunsmuir*, aux par. 47 à 49). Dans l'arrêt *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2018 CSC 31, [2018] A.C.S. n° 31 (QL), le juge Gascon a réitéré qu'il existe une présomption selon laquelle la décision d'un tribunal administratif qui interprète sa loi constitutive est assujettie à la norme de la décision raisonnable. L'Office fait en outre valoir que la norme de la décision correcte s'applique pour ce qui concerne les autres questions qu'il a mentionnées dans son mémoire.

[19] Comme l'a dit le juge d'appel Robertson au par. 12 de l'arrêt *J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres*, à une époque postérieure à l'arrêt *Dunsmuir*, « la norme de la décision correcte s'applique à toutes les questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique et qui sont étrangères à l'expertise relative du tribunal administratif, et non pas aux seules questions qui font intervenir des principes de common law ou de droit civil (*Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471 ». Il est indiscutable que la norme de la décision correcte s'applique aux décisions des tribunaux administratifs qui font intervenir une « véritable question de compétence » (*Dunsmuir*, au par. 59). La norme de contrôle dite de la décision correcte concerne des questions touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité, des questions constitutionnelles, des questions qui revêtent une importance capitale pour le système juridique et la délimitation des compétences respectives de tribunaux concurrents. Comme l'a souligné le juge Robertson dans cette affaire, s'ajoutent à cette liste les recours où est invoquée la violation de l'équité procédurale, ou la partialité; toutefois, si la législature a délégué au tribunal le droit d'adopter des lignes directrices ou une politique en matière de mécanismes décisionnels, la norme de la déférence est rétablie (par. 15). Le juge Robertson y a conclu que les décisions de la Commission [des produits forestiers du Nouveau-Brunswick] appellent à la déférence (par. 22). La question de la délégation illégale de pouvoirs en l'espèce sera examinée à l'aune de la norme de la décision raisonnable.

[20] Le contrôle des conclusions se rapportant à la partialité sera effectué d'après la norme de la décision correcte (voir l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, [1976] A.C.S. n° 118 (QL), à la p. 394. La norme de la décision correcte sera appliquée si l'on établit la présence d'une des catégories mentionnées dans l'arrêt *Dunsmuir* ou, exceptionnellement, si une analyse contextuelle montre que l'intention claire du législateur était que la norme de la décision correcte s'applique. Voir l'arrêt *Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail c. St-Onge*, 2018 NBCA 53, [2018] A.N.-B. n° 198 (QL), le juge d'appel Richard, au par. 13. Voir aussi l'arrêt *Groia c. Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 27, [2018] A.C.S. n° 27 (QL), le juge Moldaver.

[21] Les principes susmentionnés demeurent les principes qui doivent nous orienter jusqu'à ce que la Cour suprême en décide autrement. Pour les motifs qui suivent, je conclus que la décision du comité fait partie des issues raisonnables et je ne constate aucune erreur de droit qui justifierait une intervention en appel. Je suis d'avis de rejeter l'appel.

V. Analyse

[22] Le comité a décrit avec perspicacité la toile de fond du litige qui nous occupe lorsqu'il a écrit ceci :

[TRADUCTION]

Le comité estime que, ramenée à sa forme la plus simple, la présente instance fait ressortir deux litiges différents; l'un opposant une partie à laquelle la loi confère des pouvoirs qu'elle cherche désespérément à exercer et des parties qui désirent que l'exercice de ces pouvoirs se fasse en toute équité, de façon uniforme et en conformité avec les objets de la *Loi sur les produits naturels*; l'autre opposant une partie qui a un pouvoir de réglementation et des parties qui ne veulent en aucune façon être réglementées. En ce qui concerne ce dernier litige, le comité est d'avis que si le législateur n'avait pas voulu que la commercialisation ou la

production et la commercialisation des produits forestiers de base au Nouveau-Brunswick fassent l'objet d'une réglementation, celle-ci ne serait pas du tout envisagée dans la *Loi sur les produits naturels*. [par. 81]

[23] Comme on peut le lire dans l'arrêt *J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres*, la Cour a conclu que les offices de commercialisation des produits forestiers jouissent d'une autorité d'origine législative les habilitant à réglementer, pourvu que chaque office « adopte un arrêté de commercialisation énonçant les critères d'après lesquels les conventions de coupe seront évaluées en vue de leur approbation » (par. 34). En l'espèce, la question de savoir si l'Office avait le pouvoir d'adopter un arrêté de commercialisation n'est pas en litige; toutefois, comme nous l'avons vu, la décision du comité soulève, fondamentalement, des questions ressortissant à l'arbitraire, au défaut de fournir des directives ou des critères concernant la mise en œuvre de l'arrêté, à la délégation de pouvoirs, à la relation qu'entretient l'Office avec sa coopérative et au libellé de l'arrêté. Bien que l'appelant invoque un but illégitime et un manquement à l'équité procédurale au nombre des erreurs que comporteraient les motifs du comité, celui-ci n'a pas, comme nous le verrons plus loin, tiré de conclusions distinctes relativement à ces moyens.

A. *L'arbitraire*

[24] Le comité a conclu que l'arrêté n° 2015-604 constituait une tentative de la part de l'Office en vue d'énoncer de nouveau les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi dans un arrêté réglementaire qui lui accordait des pouvoirs discrétionnaires illimités. Au paragraphe 44 de ses motifs, le comité se reporte à l'arrêt *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131, et écrit que [TRADUCTION] « [...] l'arrêté reprend essentiellement les pouvoirs qui leur ont été accordés de sorte qu'est substituée à une compétence conférée par la loi une fonction administrative arbitraire, or, dans l'arrêt *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il s'agissait là d'un exercice illégitime de pouvoir ».

[25] Dans l'arrêt *Brant Dairy*, le juge Laskin a conclu que « [l]es organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré » (p. 132 et 133). Le juge d'appel Robertson a adopté ce principe au par. 3 de l'arrêt *J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres*. En l'espèce, le comité a conclu, à bon droit, que l'Office a le pouvoir de prendre les arrêtés qu'il estime utiles, ou nécessaires, pour réglementer efficacement la commercialisation des produits du bois; toutefois, il a conclu que l'arrêté n° 2015-604 constituait une tentative inadmissible de la part de l'Office d'exercer un [TRADUCTION] « pouvoir illimité et arbitraire », puisqu'il n'y avait ni critère ni lignes directrices indiquant de quelle manière le pouvoir discrétionnaire serait exercé.

[26] Dans l'affaire *Brant Dairy*, la Milk Commission of Ontario avait le pouvoir, conféré par la loi, de réglementer la commercialisation des produits laitiers et de prendre des règlements à cette fin. Le texte législatif autorisait une délégation limitée de ces pouvoirs à l'office compétent, le Milk Marketing Board.

[27] Dans cette affaire, l'office en question avait pris un règlement qui, essentiellement, reprenait le libellé de la disposition habilitante énoncée dans la Loi. Le règlement avait un libellé tellement général qu'il accordait à l'office le pouvoir arbitraire [TRADUCTION] « de fixer et d'attribuer » des quotas de lait aux conditions que l'office estimait appropriées.

[28] Le juge Laskin, qui rendait jugement au nom de la majorité, a annulé le règlement et a écrit que le fait que les pouvoirs conférés devaient être exercés sur la base que l'office en question « juge appropriée » ne l'autorisait pas à « ne pas préciser ses normes » dans le règlement et qu'il ne pouvait pas échapper à son obligation d'incorporer des critères et sa ligne de conduite dans ce règlement. Le juge Laskin a confirmé que les organismes créés par une loi qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement

n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre ces pouvoirs dans un règlement.

[29] La Cour suprême a réitéré les principes susmentionnés dans l'arrêt *Air Canada c. Cité de Dorval*, [1985] 1 R.C.S. 861, [1985] A.C.S. n° 42 (QL). Des pouvoirs conférés par un texte législatif ne peuvent faire l'objet d'une nouvelle délégation sans avoir de contenu. Cela garantit la responsabilisation. Au paragraphe 36, citant le juge Laskin dans l'arrêt *Brant Dairy*, la Cour a écrit ce qui suit :

Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré. C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait à lui-même, dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée; il est évident que cela est illégal, d'après le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Brent*, [1956] R.C.S. 318.

[30] Il est clair que ce principe s'applique à l'Office en l'espèce. L'Office ne pouvait pas se soustraire à la responsabilité qui lui incombait d'explicitier la manière dont l'arrêté n° 2015-604 serait mis en œuvre, ce qui lui aurait permis d'éviter le piège du pouvoir discrétionnaire illimité et, peut-être, le traitement inégal des personnes touchées.

[31] Le juge Robertson a examiné cette même question dans l'arrêt *J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres* où il a conclu que les arrêtés de commercialisation qui se contentent de reprendre les termes de la loi qui confèrent des pouvoirs aux offices seront inopérants. Tant dans ce dernier que dans l'arrêt *Brant Dairy*, les tribunaux ont conclu que les arrêtés de commercialisation qui n'énoncent pas de lignes directrices concernant leur mise en œuvre ou des critères régissant la manière dont sera exercé un pouvoir discrétionnaire seront tenus pour arbitraires.

[32] L'appelant prétend que le « méfait » dont il était question dans les arrêts *Brant Dairy et J.D. Irving, Limited c. Office de commercialisation des produits forestiers du Nord et autres* n'existe pas en l'espèce puisque l'arrêté ne confère pas de pouvoir discrétionnaire pour l'exercice duquel des critères seraient nécessaires. À ce propos, le comité écrit ceci :

[TRADUCTION]

Le comité estime essentiel que les personnes réglementées par des arrêtés de l'Office aient accès aux renseignements voulus en consultant des arrêtés de commercialisation qui énoncent clairement les normes en vertu desquelles ou les limites dans lesquelles elles seront réglementées.

Le comité est d'avis que l'arrêté n° 2015-604, tel qu'il est rédigé, constitue une tentative de la part de l'Office en vue d'exercer un pouvoir illimité et arbitraire. Le comité est aux prises avec des questions semblables à celles qui ont été posées dans l'affaire *Roncarelli*, susmentionnée. Étant donné la définition générale de la commercialisation qui est donnée dans l'arrêté, l'Office a-t-il l'intention de contraindre quiconque exerce une des activités énumérées dans la définition à s'inscrire auprès de l'Office, ou seulement les personnes qui effectuent des achats ou des ventes? Qu'arrive-t-il si quelqu'un ne s'inscrit pas? Quelle incidence cela a-t-il sur le producteur qui vend du bois de chauffage à son voisin, doit-il le vendre d'abord à l'Office? Ce ne sont là que quelques exemples des questions susceptibles de découler de l'arrêté sous sa forme actuelle.

[par. 47 à 48]

[33] Le comité a conclu que l'arrêté, tel que libellé, conférait à l'Office le pouvoir discrétionnaire absolu de décider quelle quantité de bois chaque producteur pouvait vendre à l'Office, quelle quantité chaque transformateur pouvait acheter, et ce, à quel prix. De plus, il a fait observer que l'arrêté ne faisait état d'aucun processus de règlement des différends. Le comité a reconnu le pouvoir discrétionnaire [TRADUCTION] « généreux » dont l'Office est investi, mais il a conclu que les pouvoirs discrétionnaires ont des limites. Comme l'a dit la Cour suprême dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121 :

[TRADUCTION]

Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi. [p. 140]

Voir l'arrêt *New Brunswick Telephone Company, Limited c. John Maryon International Limited and John Maryon And Partners Limited; Maryon c. New Brunswick Telephone Company, Limited*, 43 R.N.-B. (2^e) 469, [1982] A.N.-B. n^o 387 (QL).

[34] Les intimées font valoir que l'Office a précisément fait ce que la Cour suprême lui interdit de faire. Le libellé de l'arrêté contesté reproduit le libellé du *Règlement*, mais il est muet en ce qui concerne la façon dont le régime de délivrance des licences serait mis en œuvre. L'existence de ce problème a été confirmée lors du témoignage qu'a rendu le producteur Scott McMillan, au nom de D. Murray Harvesters Ltd. (dossier d'appel, onglet C). Les intimées prétendent que l'arrêté n^o 2015-604 crée un nouveau régime de réglementation d'application générale et constitue un excès de la compétence que la loi confère à l'Office. Le comité a conclu que l'arrêté ne contenait pas [TRADUCTION] « suffisamment de précisions » quant à la façon dont il serait mis en œuvre et que cette absence de précisions pouvait donner lieu à des conjectures et à des suppositions concernant l'étendue de son pouvoir (motifs du comité, au par. 64). Je souscris à cette conclusion et je suis d'avis que la décision du comité est correcte.

B. *Interprétation des lois*

[35] Le comité a conclu que l'arrêté n^o 2015-604 a été mal construit, qu'il violait les principes d'interprétation des lois et ne respectait pas l'objet de la *Loi*. A.V. Nackawic prétend que l'arrêté est invalide pour des [TRADUCTION] « raisons

d'ordre grammatical ». L'acceptation ou le rejet de cette prétention dépend de la question de savoir si la décision de l'Office d'omettre certains mots dans l'arrêté est contraire à l'esprit et à l'objet de la *Loi*, savoir plus précisément à l'art. 9 du *Règlement 2014-1*, comme nous l'avons vu. L'appelant prétend que suivant son [TRADUCTION] « sens ordinaire et grammatical », cette disposition autorise l'Office à imposer à toute personne l'obligation de vendre le produit réglementé par l'intermédiaire de l'Office. Au paragraphe 67 de son mémoire, il écrit ceci : [TRADUCTION] « La disposition en question envisage deux lignes de conduite que l'Office peut adopter, non pas une seule ligne de conduite qui obligerait l'Office à donner le choix à la partie concernée. » De plus, l'Office prétend que la décision du comité est intrinsèquement contradictoire, faisant valoir à cet égard que le comité a d'une part jugé que l'arrêté était *intra vires*, mais a d'autre part conclu qu'il outrepassait les pouvoirs que le règlement confère à l'Office.

[36] L'alinéa 9d) du *Règlement 2014-1* confère à l'Office le pouvoir d'obliger « toute personne » à s'inscrire et à obtenir une licence auprès de l'Office avant de commercialiser le produit réglementé. Comme nous l'avons vu, les al. 9g) et h) lui confèrent le pouvoir d'« imposer à toute personne qui produit le produit réglementé l'obligation d'offrir en vente et de vendre ce produit à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office » et d'« interdire à toute personne de transformer, d'emballer ou d'empaqueter le produit réglementé qui n'a pas été vendu à l'Office, par lui ou par son intermédiaire ». Le comité a reconnu que l'arrêté était mal construit et a conclu que, s'agissant de l'interprétation législative, il n'y avait pas lieu d'ajouter certains mots, ou d'en omettre, et le lecteur ne devrait pas avoir à combler les lacunes du texte. L'omission des expressions « ou par l'intermédiaire de » et « par lui ou par son intermédiaire » dans l'arrêté n° 2015-604 est importante. Le comité a estimé que le défaut de l'Office d'incorporer dans son arrêté les expressions employées dans la *Loi* était répréhensible et violait les principes fondamentaux de l'interprétation des lois.

[37] L'Office prétend que la disposition en question doit être lue d'une manière disjonctive. Il fait valoir que le comité a erronément utilisé des [TRADUCTION]

« outils » qui ont été conçus pour faciliter l'interprétation des lois et les a [TRADUCTION] « élevés » au rang de règles applicables à la rédaction d'un arrêté. Ce n'est pas ce que le comité a écrit aux par. 84 et 85.

[38] Dans l'arrêt *Small c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBCA 53, 390 R.N.-B. (2^e) 203, la Cour a insisté sur l'importance de la déférence au moment de contrôler la façon dont un tribunal administratif a interprété sa loi habilitante. Voici ce qu'a écrit le juge Robertson :

Le droit a imposé une méthodologie, ou un cadre juridique, pour trancher les questions d'interprétation et il importe peu que la question soit soulevée dans un contexte de droit civil plutôt qu'administratif. Dans les deux cas, la cour de révision examinera la méthodologie employée pour parvenir à une interprétation, dont la question de savoir si le libellé renferme une « ambiguïté ». De manière générale, lorsque la déférence est de mise et qu'il existe une ambiguïté qui permet de faire deux interprétations plausibles, celle que l'instance juridictionnelle a retenue doit commander la déférence. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'interpréter une loi, il est établi en droit qu'il faut en lire les termes dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur, qu'il soit fédéral ou provincial. Pour dire les choses autrement, l'interprétation doit se faire au moyen d'une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la loi dans son ensemble. Cependant, si le libellé est clair, il doit généralement l'emporter. Sinon, il doit céder le pas à l'interprétation qui convient le mieux à l'objet prédominant de la loi (voir *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au par. 21). Aux fins de statuer sur le présent appel, il est facile de soutenir que la même démarche est également applicable, avec les modifications voulues, à l'interprétation d'un contrat comme le règlement administratif en cause. Autrement dit, j'adopte une approche identique à celle que j'aurais suivie si la question d'interprétation visait une clause d'une convention collective. [par. 31]

Voir aussi l'ouvrage de E.A. Driedger, intitulé *Construction of Statutes*, 2^e éd. (Toronto : Butterworths, 1983), à la p. 87. Dans l'arrêt *Small*, la Cour a ajouté que ces principes s'appliquent également aux dispositions adoptées par les assemblées législatives provinciales (voir l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*).

[39] Comme l'a écrit Driedger : [TRADUCTION] « Non seulement faut-il tenir compte de toute la loi, mais il faut, si possible, donner un sens à chaque disposition de la loi; donc s'il y a des interprétations opposées, le principe général veut qu'il faille adopter l'interprétation qui donne un effet à l'ensemble de la loi ou aux dispositions examinées de préférence à celle qui priverait de sens une partie de la loi » (p. 91 et 92).

[40] Le principe susmentionné a été appliqué par le juge Drapeau, juge en chef du Nouveau-Brunswick, dans l'arrêt *LeBlanc c. Doucet et Société d'énergie du Nouveau-Brunswick*, 2012 NBCA 88, 394 R.N.-B. (2^e) 228 :

Dans cet arrêt phare, la Cour suprême du Canada a adopté le principe d'interprétation suivant :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[par. 21]

Pour ce qui est de l'art. 17 de la *Loi d'interprétation*, il prévoit que toute disposition d'un règlement est réputée réparatrice et doit « faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation » de son objet. Or, le législateur a exprimé en termes on ne peut plus clairs l'objet des règles et son intention en ce qui concerne le sens qu'il convient de leur donner. En effet, la règle 1.03(2) prévoit que « [l]es présentes règles doivent recevoir une interprétation libérale afin d'assurer une solution équitable de chaque instance sur le fond, de la façon la moins coûteuse et la plus expéditive. » (J'ai souligné.) Le greffier et la juge de la Cour du Banc de la Reine devaient donner au sous-par. 2(14) une interprétation

libérale afin d'assurer une solution équitable de l'instance sur le fond. Avec égard, l'interprétation qu'ils ont privilégiée n'est pas conforme à cette obligation. [par. 25]

[41] Le même principe a été réitéré par le juge Brown dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Philip Morris International, Inc.*, 2018 CSC 36, [2018] A.C.S. n° 36, au par. 17.

[42] En l'espèce, le comité a non seulement examiné les al. 9g) et h) du règlement sur la commercialisation, mais il a aussi pris en considération les al. 3a) et g) de la partie II de la *Loi* ainsi que l'art. 7 du même règlement, ce qui montre qu'il était attentif aux objets qui ont motivé l'adoption de la *Loi* et des règlements.

[43] Le comité a conclu que l'Office n'avait pas tenu compte du contexte de la *Loi* dans son ensemble lorsqu'il a omis d'inclure certains mots clefs dans l'arrêté. Il a conclu que l'omission de l'expression « et [...] obtenir une licence » supprimait un pouvoir important conféré dans la *Loi* et modifiait l'objet de la *Loi*. Il a jugé que les pouvoirs que le *Règlement 2014-1* confère à l'Office se rapportent à la perception d'un droit de licence et que le mot « et » dans l'expression « à s'inscrire et à obtenir une licence auprès de » est conjonctif (décision du comité, aux par. 74 et 84). Le comité a conclu que l'omission des expressions « ou par l'intermédiaire de » et « par lui ou par son intermédiaire », comme nous l'avons souligné, a modifié d'une manière inappropriée les pouvoirs que confèrent à l'Office les al. 9g) et 9h) du *Règlement*. Il s'en est suivi que le comité a conclu que l'arrêté n° 2015-604 pris par l'Office avait été mal construit (motifs du comité, au par. 80).

[44] Comme nous l'avons souligné, il existe une présomption réfutable selon laquelle la déférence est de mise en ce qui concerne l'interprétation par le comité de sa loi habilitante. Je suis d'avis que le comité a effectué une analyse contextuelle et approfondie. L'appelant ne m'a pas convaincue que le comité a commis une erreur sur cette question. Voir aussi l'arrêt *Robichaud c. Travail sécuritaire NB*, 2018 NBCA 44, [2018] A.N.-B. n° 160 (QL), au par. 8.

C. *La délégation illégale et la partialité*

[45] Le comité a conclu que la relation entre l'Office et la coopérative constituait une délégation illégale de pouvoirs et qu'elle faisait naître une crainte raisonnable de partialité. L'appelant a réuni ces deux conclusions sous un même moyen d'appel; elles seront toutefois examinées séparément puisqu'une norme de contrôle différente s'applique à chacune. Dans le passé, l'Office a permis que ses activités quotidiennes soient exercées par des membres de la coopérative, une association à but lucratif qui compte parmi ses membres environ vingt-cinq pour cent des propriétaires de terrains boisés privés qui sont régis par l'Office. Le vice-président de l'Office a témoigné que le directeur de l'Office est également employé par la coopérative en qualité de directeur général mais relève des conseils d'administration séparément. Les intimées font valoir que puisque la coopérative récolte du bois dans la zone réglementée, l'arrêté n° 2015-604 a pour effet de donner à la coopérative le plein contrôle de la commercialisation du bois produit par les propriétaires de terrains boisés privés, ce qui lui confère un avantage concurrentiel et la met dans une situation de conflit d'intérêts.

[46] Pour sa part, l'Office prétend que la relation qui l'unit à sa coopérative est une relation [TRADUCTION] de « sous-traitance de services ». Le président de l'Office a dit, pour décrire le rôle de la coopérative, qu'elle était [TRADUCTION] « ses mains et ses pieds ». Le comité a conclu que certains éléments de preuve établissaient que l'Office partage des locaux à bureaux avec sa coopérative dans un même immeuble, qu'il recourt aux employés de la coopérative pour qu'ils l'aident dans ses activités quotidiennes, qu'ils ont le même directeur de bureau et que les redevances et versements sont perçus par la coopérative qui les dépose à son compte avant de les remettre à l'Office. Sur ce point, le comité a tiré les conclusions suivantes :

[TRADUCTION]

De plus, le comité est d'avis que la *Loi sur les produits naturels* ne contient aucune disposition qui autorise un office à déléguer à une autre personne les pouvoirs dont il a été investi. Le comité estime que le fait que l'Office ait

recours à des personnes, qui sont exclusivement et légalement employées par la SNB [Wood] Co-op, pour exécuter les prescriptions d'un arrêté de l'Office et ainsi exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, dissipe la frontière qui sépare un simple rapport « mandant et mandataire » d'une délégation des pouvoirs de l'Office.

Bien que la preuve produite à l'audience tenue devant nous ne soit peut-être pas suffisante pour satisfaire au critère juridique qui régit la crainte de partialité, le comité souscrit à la prétention des appelantes selon laquelle il existe une crainte raisonnable de partialité du fait que les employés de la SNB [Wood] Co-op participent à l'exercice des fonctions de l'Office. Toutefois, le comité reconnaît également qu'une interprétation stricte de l'arrêté n° 2015-604 de l'Office, tel qu'il est rédigé, enlèverait en fait à la SNB [Wood] Co-op toute capacité de participer aux activités, si ce n'est celle de s'inscrire auprès de l'Office avant de commencer ou de poursuivre la commercialisation du produit réglementé et de vendre un produit réglementé à l'Office. Le comité est d'avis que si l'arrêté était confirmé sous sa forme actuelle, la question du conflit d'intérêts ou de la partialité pourrait devenir théorique parce qu'il serait contraire aux dispositions de l'arrêté que la SNB [Wood] Co-op participe de quelque façon que ce soit à l'exercice des pouvoirs énoncés dans l'arrêté.

[Motifs du comité, aux par. 55 et 56.]

[47] Le fondement de l'allégation de délégation illégale formulée par les intimées se dégage du témoignage du président, M. Sabine :

[TRADUCTION]

Question : Il va devoir y avoir des négociations de ce genre avec vos producteurs?

Réponse : Je n'appellerais pas ça des négociations, mais d'accord, cet ensemble de circonstances. Oui.

Question : Oui. Eh bien! Vous reconnaissez que quelque chose de ce genre doit avoir lieu pour que l'Office ait l'assurance d'obtenir un approvisionnement qu'il pourra livrer à la scierie.

Réponse : Il nous faudrait un contrat qui est acceptable pour obtenir la quantité requise des propriétaires de terrains

boisés privés et des producteurs et ainsi répondre aux besoins prévus par contrat, oui.

Question : Bien. Et les seuls employés susceptibles de s'engager dans ces discussions et de les mener à bien sur le plan pratique sont les employés de la coopérative?

Réponse : D'accord.

Question : Est-ce que vous en convenez? Il n'y a pas d'autres employés qui peuvent le faire?

Réponse : C'est exact.

Question : Bien, la coopérative elle-même vend du bois à l'Office, n'est-ce pas?

Réponse : Oui.

Question : Donc, vous avez une partie qui va vouloir vendre son bois et qui négocie des clauses contractuelles avec d'autres entités réglementées qui veulent vendre leur bois, est-ce exact?

Réponse : Il se pourrait que des employés fassent partie de l'équipe de négociation, mais comme vous pouvez le voir, la dernière fois, c'est la directrice. La seule personne employée de la coopérative qui fait partie de notre équipe de négociation, la dernière que vous avez mentionnée, est la directrice.

Question : Donc, la directrice de l'équipe de négociation—.

Réponse : Eh bien, elle ne serait pas la directrice de l'équipe de négociation mais elle ferait partie de l'équipe, oui.

Question : D'accord. Est-ce que c'est aussi la directrice de la coopérative qui va vouloir vendre des produits à l'Office?

Réponse : Oui.

Question : Donc, ne voyez-vous pas que vous avez établi une entité réglementée, la coopérative, à l'endroit de laquelle vous exercez un pouvoir de réglementation, qui est

l'agent négociateur auprès d'autres entités réglementées comme celle de M. Gillespie?

Réponse : Non.

[Recueil commun des références, aux p. 33 à 35.]

[48] S'agissant de ce moyen, J.D. Irving, Limited fait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION]

La preuve établit que les activités quotidiennes de l'Office sont en fait exercées par les employés de la coopérative, lesquels cumulent [TRADUCTION] « deux fonctions ». D'une part, il leur incombe d'exercer les activités quotidiennes d'un organisme de réglementation et de s'acquitter de ses obligations. D'autre part, ils sont à l'emploi d'une organisation qui est régie par ce même Office. La coopérative gagne des revenus considérables en agissant pour le compte de l'Office pendant qu'elle s'acquitte de ses obligations. Parmi les membres de la coopérative figure notamment une minorité de propriétaires de terrains boisés privés qui sont en concurrence avec les autres propriétaires de terrains boisés privés qui sont régis par l'Office, y compris les propriétaires qui ont passé des contrats avec [J.D. Irving, Limited]. Cela fait naître une crainte raisonnable de partialité, en ce sens que les employés de la coopérative, en exerçant les activités de l'Office, avantageront les membres de la coopérative et feront passer leurs intérêts avant ceux des autres parties intéressées.

[Mémoire de J.D. Irving, Limited, au par. 62.]

[49] Il existe un principe bien connu qui veut que la délégation d'un pouvoir conféré par la loi soit interdite en l'absence d'une autorisation énoncée dans la loi. Le comité s'est reporté à l'arrêt *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 R.C.S. 3, au par. 93, comme source faisant autorité sur cette question. Les conclusions qu'a tirées le comité aux par. 55 et 56 de sa décision sont énoncées ci-dessus. L'appelant prétend qu'il n'y a pas eu dérogation à ce principe étant donné que le rôle de la coopérative est de nature administrative. Il invoque à cet égard un certain nombre de précédents, y compris l'arrêt *Forget c. Québec (procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90, [1988] A.C.S. n° 68 (QL), où la Cour suprême conclut à la p. 108 que « le principe *delegatus non potest delegare* fait

obstacle à ce que le titulaire d'un pouvoir comportant l'exercice d'une discrétion ne confère à une autre personne ou à un autre organisme le soin d'exercer cette compétence ». L'appelant prétend que puisque les fonctions de la coopérative ne sont pas d'ordre discrétionnaire, législatif, judiciaire ou quasi-judiciaire, il ne peut y avoir violation de la règle. J'estime que la conclusion à laquelle en est arrivé le comité sur cette question est défendable tant d'après la norme de la décision raisonnable que d'après celle de la décision correcte. Il n'y a dans la *Loi*, non plus que dans le *Règlement 2014-1*, aucune disposition qui autorise l'Office à déléguer ses pouvoirs comme il l'a fait. Bien que le recours à des représentants, ou mandataires, soit envisagé à l'al. 13c) de la *Loi*, ces nominations doivent être autorisées à l'avance par la Commission. Aucun arrêté qui aurait autorisé l'Office à s'engager dans une relation mandant et mandataire avec sa coopérative n'a été pris.

[50] Sur la question de la partialité, le comité a écrit ceci : [TRADUCTION] « Bien que la preuve produite à l'audience tenue devant nous ne soit peut-être pas suffisante pour satisfaire au critère juridique qui régit la crainte de partialité, le comité souscrit à la prétention [...] selon laquelle il existe une crainte raisonnable de partialité du fait que les employés de la coopérative participent à l'exercice des fonctions de l'Office » (motifs du comité, au par. 56). L'appelant prétend que cet énoncé qu'a fait le comité prouve qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuve pour étayer une conclusion à cet égard. Le comité a reconnu que le rôle exercé par la coopérative était davantage qu'un simple rôle administratif, et était donc de nature non discrétionnaire, rejetant ainsi la prétention contraire de l'appelant (motifs du comité, par. 87). Il y avait amplement d'éléments de preuve qui appuyaient la conclusion du comité sur ce point. L'Office n'avait pas adopté d'arrêté autorisant le recours à la coopérative comme mandataire. Malgré le fait qu'il avait le pouvoir de le faire, l'Office n'avait pas nommé ses propres employés afin qu'ils exercent ses activités quotidiennes. En fait, le président, M. Sabine, a témoigné que le directeur de l'Office est rémunéré par la coopérative. C'est la coopérative qui déterminait, à sa discrétion, qui aurait la charge de décider quelle quantité de bois serait achetée de chaque producteur et à quel prix. Le comité a conclu que cette pratique n'était pas acceptable [TRADUCTION] « au regard de » la *Loi* et n'empêcherait

pas qu'existe une crainte raisonnable de partialité ou un conflit d'intérêts (cahier d'appel, à la p. 25, par. 87 et 88). Je souscris à sa conclusion. Le comité a conclu que puisque la coopérative avait un intérêt dévolu à la fois comme acheteuse et comme vendeuse, elle obtenait un avantage concurrentiel.

[51] Le critère qui régit la crainte raisonnable de partialité a été énoncé par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, où il a écrit ceci :

[L]a crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. [...] [C]e critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste? ». [par. 394]

[52] Bien qu'il s'agisse de motifs dissidents, la Cour suprême et notre Cour ont, depuis, adopté et appliqué ses conclusions en marquant leur approbation. Voir les arrêts *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484, [1997] A.C.S. n° 84 (QL); *Lambert c. Lacey-House*, 2013 NBCA 48, 406 R.N.-B. (2^e) 346; *Rothsay Residents Association Inc. c. Rothsay Heritage Preservation & Review Board et al.*, 2006 NBCA 61, 299 R.N.-B. (2^e) 369; et *Brooks c. Barreau du Nouveau-Brunswick et autres*, 2015 NBCA 18, 433 R.N.-B. (2^e) 371.

[53] Le comité n'a pas examiné la partialité sous une rubrique distincte dans ses motifs; toutefois, cette question a fait partie de son analyse relative à la délégation de pouvoirs, comme nous l'avons vu. Le comité a examiné la question de la partialité afin de mettre en lumière la relation étroite qui existe entre l'Office et la coopérative. Il a conclu que les employés de la coopérative [TRADUCTION] « cumuleraient deux fonctions » et s'acquitteraient de tâches conflictuelles pour le cas où l'arrêté serait jugé valide. Je conclus que le comité a pris une décision à la fois correcte et raisonnable en concluant

que la délégation de pouvoirs aux employés de la coopérative était répréhensible pour les motifs énoncés et je ne constate aucune erreur sur ce point.

D. *Le but illégitime*

[54] L'appelant prétend que le comité a commis une erreur lorsqu'il a conclu que la prise de l'arrêté n° 2015-604 a été motivée par une volonté [TRADUCTION] d'« imposer » la tenue de négociations avec J.D. Irving, Limited. Cette prétention est erronée, à mon avis, puisqu'il n'y a pas eu de conclusion distincte sur cette question. En fait, le comité a tiré la conclusion suivante : [TRADUCTION] « D'après la preuve, le comité est d'avis que l'Office avait l'intention de négocier une entente-cadre qui s'appliquerait à tous les producteurs du Sud du Nouveau-Brunswick mais était peu disposé à entreprendre avec [J.D. Irving, Limited] des négociations qui respecteraient l'arrêté n° 2005-189 de la Commission » (motifs du comité, au par. 58).

[55] L'intimée J.D. Irving, Limited fait valoir que cela prouve que c'est un but illégitime qui a amené l'Office à procéder de la manière dont il l'a fait. En fait, le comité a conclu que la *Loi* a pour objet de garantir que des négociations [TRADUCTION] « organisées » auront lieu en vue de régler, d'un commun accord, des questions comme le prix, la quantité, la classe du bois et les calendriers de livraison, notamment, entre les producteurs et les transformateurs. Il a dit que cette façon de procéder garantit l'équité et [TRADUCTION] n'« impose » pas de négociations avec une compagnie quelle qu'elle soit; toutefois, le comité n'a pas explicitement conclu à l'existence d'un but illégitime qui aurait amené l'Office à prendre l'arrêté n° 2015-604 dans la foulée de l'échec des négociations (motifs du comité, au par. 61).

[56] En toute déférence envers l'appelant, je suis d'avis que ce moyen est sans fondement étant donné que le comité n'a tiré aucune conclusion de cet ordre.

E. *Équité procédurale*

[57] Je commence par faire observer que ce n'est pas pour cette raison que le comité a annulé l'arrêté. La plainte de l'appelant ressortit en grande partie aux motifs que le comité a donnés relativement au processus qu'a suivi l'Office pendant la période qui a précédé la prise de l'arrêté n° 2015-604. Pendant l'assemblée plénière de l'Office qui a eu lieu le 2 novembre 2015, certains membres ont fait état de leurs préoccupations concernant ce processus. Deux membres, plus précisément, ont dit de la réunion qu'elle semait la confusion et qu'on ne leur avait pas clairement expliqué l'incidence de l'arrêté sur les parties intéressées. Sur ce point, le comité a écrit ce qui suit : [TRADUCTION] « Quoiqu'il en soit, la preuve produite devant le comité a révélé les lacunes dans la communication de l'établissement et de la mise en œuvre de l'arrêté n° 2015-604 pris par l'Office. La seule chose qui ressemblait à un plan était le fait que l'Office devait traiter des questions que soulevait l'arrêté à mesure qu'elles lui seraient présentées après que l'arrêté aurait été établi et mis en vigueur, ce qui, de l'avis du comité, est également insuffisant » (motifs du comité, au par. 70). En fait, quatre jours après la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, l'Office a diffusé un communiqué auprès des membres dans une tentative visant à en clarifier l'incidence (Recueil commun des principales références, à l'onglet K).

[58] Voici ce qu'a dit le comité au par. 66 des motifs : [TRADUCTION] « Les appelantes font toutes valoir que l'établissement et la mise en œuvre de l'arrêté n° 2015-604 de l'Office a violé leur droit à [TRADUCTION] l'"équité procédurale", tandis que l'intimé croit que parce que l'établissement de l'arrêté par l'Office n'était d'ordre ni judiciaire ni quasi-judiciaire, il ne donne pas ouverture au genre de "droits" qu'invoquent les appelantes ».

[59] L'appelant prétend que l'équité procédurale ne s'applique pas parce que la décision de prendre l'arrêté n° 2015-604 a été dictée par des considérations de [TRADUCTION] « politique générale ». Il prétend que le comité a mal appliqué le droit aux faits lorsqu'il a conclu que les intimées avaient droit à l'équité procédurale; puisque

la décision de prendre l'arrêté n° 2015-604 n'était ni judiciaire ni quasi-judiciaire, elle ne fait pas intervenir les droits invoqués par les intimées. L'appelant fonde sa prétention sur les décisions suivantes : *Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (H.C.J.) (QL); *Pelissero c. Ontario Egg Producers Marketing Board*, [1982] O.J. No. 1373 (H.C.J.) (QL); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602, où le juge Dickson (tel était alors son titre) a dit ce qui suit :

Une décision purement administrative, fondée sur des motifs généraux d'ordre public, n'accordera normalement aucune protection procédurale à l'individu [...]. [p. 628]

[60] En toute déférence, j'estime que les décisions susmentionnées ne sont d'aucune utilité et sont uniquement de nature consultative. Le comité n'a pas tiré de conclusion distincte sur la question et n'a pas conclu que l'arrêté était invalide pour ce motif.

[61] Le comité a conclu qu'il y avait eu des lacunes dans [TRADUCTION] « l'établissement et la mise en œuvre » de l'arrêté et que la seule [TRADUCTION] « chose qui ressemblait à un plan » consistait à régler les questions à mesure qu'elles seraient présentées à l'Office une fois l'arrêté mis en vigueur (motifs du comité, au par. 70). Je souscris à sa conclusion. La décision du comité ne reposait pas sur ce moyen.

F. *La compétence*

[62] Si l'on applique l'arrêt *Dunsmuir*, le contrôle d'une question touchant à la compétence appelle l'application de la norme de la décision correcte (voir l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, le juge Rothstein, au par. 34). L'appelant prétend que le comité a outrepassé sa compétence lorsqu'il écrit ceci :

[TRADUCTION]
[S]i l'Office entend exercer convenablement les pouvoirs

que lui confère la *Loi sur les produits naturels* et ses règlements, il devrait le faire en nommant des employés qui sont à l'emploi exclusif de l'Office.

[Motifs du comité, au par. 87]

[63] Il fait valoir que l'excès de compétence est évident à la lecture du projet d'arrêté de substitution que le comité a joint à sa décision et prétend qu'il s'agit, en réalité, d'un arrêté sur la délivrance de licences. L'arrêté de substitution imposerait aux acheteurs et aux vendeurs faisant affaire avec des propriétaires de terrains boisés privés l'obligation d'obtenir une licence auprès de l'Office et ceux-ci seraient tenus de lui fournir des renseignements concernant la récolte du bois dans la zone réglementée ainsi que des renseignements concernant le genre ou l'essence des arbres récoltés.

[64] Le comité n'a rendu [TRADUCTION] « à l'encontre de l'Office, aucune ordonnance anéantissant ses liens contractuels avec la coopérative » (mémoire de J.D. Irving, Limited, à la p. 34). En fait, il a dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

[S]i l'Office entend exercer convenablement les pouvoirs que lui confère la *Loi sur les produits naturels* et ses règlements, il devrait le faire en nommant des employés qui sont à l'emploi de l'Office.

[65] Le paragraphe 68(2) de la *Loi* confère les pouvoirs suivants à un comité :

68(2) On an appeal under section 65, a panel may

(a) dismiss the appeal, or

(b) allow the appeal and

- (i) set aside the order, decision, direction or determination of the agency or board,
- (ii) substitute its order, decision, direction or determination for that of the agency or board, or

68(2) Lors d'un appel prévu à l'article 65, un comité peut

a) rejeter l'appel, ou

b) accueillir l'appel et

- (i) annuler l'arrêté, la décision, la directive ou la détermination de l'agence ou de l'office,
- (ii) substituer à son ordonnance, sa décision, sa directive ou sa détermination celle de l'agence ou

(iii) exempt the person who made the appeal from application of the order, decision, direction or determination of the agency or board.

de l'office, ou

(iii) exempter la personne qui interjette appel de l'application de l'arrêté, de la décision, de la directive ou de la détermination de l'agence ou de l'office.

[66] Le paragraphe 68(1) de la *Loi* accorde de vastes pouvoirs discrétionnaires à un comité. Il peut considérer l'équité, le préjudice indu et l'effet de l'arrêté, de la décision, de la directive ou de la détermination d'une agence ou d'un office à l'égard de la personne qui interjette appel et peut rendre une décision au sujet de l'appel qu'il estime juste et équitable dans les circonstances (ss-al. 68(2)b(ii)). L'appelant qualifie l'arrêté de substitution de « déclaration ». J'estime que la *Loi* conférait au comité le pouvoir discrétionnaire de joindre à sa décision le projet d'arrêté de substitution. Le principe voulant que la déférence soit de mise lorsqu'un tribunal administratif interprète sa loi constitutive a été réaffirmé dans l'arrêt *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, aux par. 33 et 34.

[67] Finalement, l'appelant prétend que les différents moyens d'appel sont [TRADUCTION] « étroitement liés » et [TRADUCTION] « indivisibles » et que si la Cour faisait droit à un des moyens d'appel, la décision du comité serait entachée dans sa totalité. L'appelant a gratuitement incorporé l'insuffisance des motifs dans plusieurs de ses moyens d'appel, or, ce moyen n'a pas vraiment été étoffé dans son mémoire. Sans aller beaucoup plus loin, je tirerais deux conclusions : si je devais examiner l'insuffisance des motifs comme moyen d'appel distinct, force me serait de conclure que les motifs étaient complets et qu'ils satisfont aux normes énoncées par la Cour suprême ainsi que par notre Cour et ce moyen aurait été rejeté.

[68] En premier lieu, les motifs, y compris leur insuffisance, sont un élément de la norme de la décision raisonnable à laquelle doit satisfaire un tribunal administratif. Si les motifs satisfont à la norme énoncée dans l'arrêt *Dunsmuir*, savoir qu'ils possèdent les attributs que sont la justification, la transparence et l'intelligibilité, ils sont jugés suffisants. Si les motifs dans leur intégralité, examinés conjointement avec la preuve,

expliquent le résultat, répondent à un souci de responsabilité à l'égard du public et permettent un contrôle valable en appel, ils sont suffisants. Voir l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurse's Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, au par. 14; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*. Dans l'arrêt *Nurses Union*, la juge Abella a dit ceci :

Je ne suis pas d'avis que, considéré dans son ensemble, l'arrêt *Dunsmuir* signifie que l'« insuffisance » des motifs permet à elle seule de casser une décision, ou que les cours de révision doivent effectuer deux analyses distinctes, l'une portant sur les motifs et l'autre, sur le résultat (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), §§12:5330 et 12:5510). Il s'agit d'un exercice plus global : les motifs doivent être examinés en corrélation avec le résultat et ils doivent permettre de savoir si ce dernier fait partie des issues possibles. Il me semble que c'est ce que la Cour voulait dire dans *Dunsmuir* en invitant les cours de révision à se demander si « la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable » (par. 47). [par. 14]

[69] Conformément à ce qui précède, je suis d'avis que les motifs du comité satisfont au critère susmentionné. Voir les arrêts *R. c. R.E.M.*, [2008] 3 R.C.S. 3, [2008] A.C.S. n° 52 (QL), la juge McLaughlin, juge en chef du Canada; *P.R.H. c. M.E.L.*, 2009 NBCA 18, 343 R.N.-B. (2^e) 100, la juge d'appel Larlee, aux par. 10 à 14; et *N.J.P. c. La ministre du Développement social*, 2012 NBCA 3, 382 R.N.-B. (2^e) 245, la juge d'appel Quigg.

[70] En second lieu, l'appelant n'a pas explicité l'argument relatif à l'indivisibilité. S'appuyant sur la règle 62.21(1), l'appelant fait valoir que notre Cour a le pouvoir de rendre la décision sollicitée. Si on m'avait demandé de trancher la question, en présence d'un moyen d'appel distinct, j'aurais rejeté ce moyen.

[71] Le comité, en l'espèce, a conclu que l'arrêté n° 2015-604 n'était pas valide pour les motifs que nous avons examinés. Je suis d'avis de ne pas modifier sa décision et de rejeter l'appel.

VI. Dispositif

[72] L'appel est rejeté avec dépens de 2 500 \$ payables à J.D. Irving, Limited et de 2 500 \$ payables à A.V. Nackawic Inc., et avec dépens globaux de 1 500 \$ payables à W. & R. Gillespie Ltd. et à J.D. Timber Holdings Ltd.