

Brant Dairy Company Limited and Walkerton Dairies Limited (*Plaintiffs*) *Appellants*;

and

The Milk Commission of Ontario and The Ontario Milk Marketing Board (*Defendants*) *Respondents*.

1972: March 20, 21, 22; 1972: October 18.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Administrative law—Authority of Milk Commission to subdelegate to Marketing Board powers to make regulations with respect to milk—Whether regulations made by Board ultra vires—Applicability to appellants as producers, processors and distributors—Constitutional validity of regulations—The Milk Act, 1965 (Ont.), c. 72, ss. 8(1), (6), 11(2), 12(2)—O. Regs. 294/65, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68.

The appellants, producers, processors and distributors of milk (and, in the case of the first appellant, also a transporter of milk), brought an action against the Milk Commission of Ontario and the Ontario Milk Marketing Board in which they sought a judgment declaring: (a) that Regulation 294/65 made by the Commission is *ultra vires*; (b) that four Regulations made by the Board, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68 are *ultra vires*; and (c) that Regulations 52/68 and 70/68 of the Board do not apply to them as a result of ss. 11 and 12 of *The Milk Act, 1965*. The trial judge dismissed the action and the Court of Appeal affirmed his judgment.

In this Court, for the first time in the litigation, the appellants raised the question of the constitutional validity of the regulations under *The Milk Act, 1965* as invading the exclusive power of Parliament in relation to interprovincial trade or as exceeding provincial legislative authority in allegedly encompassing extra-provincial and interprovincial milk marketing.

Held (Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the orders of the Ontario Court of Appeal and of the trial judge set aside in so far as they sustained the validity of the whole of O. Reg. 52/68 and O. Reg.

Brant Dairy Company Limited et Walkerton Dairies Limited (*Demanderes*) *Appelantes*;

et

The Milk Commission of Ontario et The Ontario Milk Marketing Board (*Défendeurs*) *Intimés*.

1972: les 20, 21, 22 mars; 1972: le 18 octobre.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit administratif—Pouvoir de réglementer le lait—Pouvoir de la Commission de sous-déléguer ce pouvoir à l'Office de mise en marché—Règlements passés par l'Office sont-ils ultra vires—S'appliquent-ils aux appelantes en tant que producteurs, fabricants et distributeurs—Validité constitutionnelle des règlements—Milk Act, 1965 (Ont.), c. 72, art. 8(1), (6), 11(2), 12(2)—Règlements ontariens 294/65, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68.

Les appelantes, des producteurs, fabricants et distributeurs de lait (et, dans le cas de la première appelante, également transporteur de lait), ont institué une action contre la Milk Commission of Ontario et le Ontario Milk Marketing Board pour obtenir un jugement déclarant: (a) que le règlement 294/65 de la Commission est *ultra vires*; (b) que les quatre règlements de l'Office, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68, sont *ultra vires*; (c) et que les règlements 52/68 et 70/68 de l'Office ne s'appliquent pas à elles, étant donné les articles 11 et 12 du *Milk Act, 1965*. Le juge de première instance a rejeté l'action et la Cour d'appel a confirmé son jugement.

En cette Cour, pour la première fois dans le présent litige, les appelantes ont soulevé la question de la constitutionnalité des règlements établis en vertu du *Milk Act, 1965*, parce que ceux-ci empièteraient sur le pouvoir exclusif du Parlement en matière de commerce interprovincial ou parce que l'autorité législative provinciale excéderait sa compétence en visant par ces règlements à régir la mise en marché extra-provinciale et interprovinciale du lait.

Arrêt: L'appel doit être accueilli et les ordonnances de la Cour d'appel et du juge de première instance infirmées pour autant qu'elles confirment la validité de l'ensemble des règlements ontariens 52/68 et 68/68; ces ordonnances doivent être modi-

68/68; these orders should be modified by a declaration that s. 4 of O. Reg. 52/68 and s. 3(4) of O. Reg. 68/68 are *ultra vires*.

With respect to the constitutional question raised by the appellants, all members of the Court agreed that it failed.

Per Fauteux C.J. and Hall, Pigeon and Laskin JJ.: The attack on O. Reg. 294/65 (which delegates certain of the Commission's powers to the Board) failed, as did also the respective attacks on s. (3) (which requires every producer to sell the milk produced by him to the Board, and prohibits the sale to any other persons and also prohibits any person other than the Board from buying such milk) and s. (7) (which regulates transportation) of O. Reg. 52/68, on O. Reg. 70/68 (which, *inter alia*, requires processors to purchase milk from the Board and only from the Board) and on O. Reg. 71/68 (which deals in detail with transportation).

Section 4 of O. Reg. 52/68 is *ultra vires*. It purports to carry out what is delegated to the Board under subss. (i), (ii), (iii) and (iv) of s. 6 (i) of the Commission's Regulation 294/65. These provisions of the Commission's regulation merely repeat the terms of para. 11 of s. 8(1) of *The Milk Act* with the substitution of the words "marketing board" for the word "Commission" in the statute. Paragraph 11 of s. 8(1) is a "providing" clause; the Commission, and, by delegation, the Board are authorized to provide by regulation for a quota system and for quotas. What the Board has done has been to exercise the power in the very terms in which it was given. It has not established a quota system and allotted quotas, but has simply repeated the formula of the statute, specifying no standards and leaving everything in its discretion.

The fact that the powers conferred are to be carried out on a basis that the Board deems proper does not entitle it to keep its standards out of the regulation. The "deem proper" clause of the empowering statute gives the Board (as subdelegate) a wide scope in setting up a quota system and in fixing quotas but it does not allow the Board to escape its obligation to embody its policies in a regulation.

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

fiées par une déclaration que l'art. 4 du règlement ontarien 52/68 et l'art. 3(4) du règlement ontarien 68/68 sont *ultra vires*, les Juges Abbott, Martland, Judson et Ritchie étant dissidents.

En ce qui concerne l'allégation d'inconstitutionnalité soulevée par les appelantes, tous les membres de la Cour sont d'avis qu'elle doit être rejetée.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Hall, Pigeon et Laskin: Il faut rejeter la contestation que l'on oppose au règlement ontarien 294/65 (déléguant à l'Office certains pouvoirs conférés à la Commission). Il faut aussi rejeter celle que l'on oppose à l'alinéa (3) du règlement ontarien 52/68 (obligeant chaque producteur de vendre le lait qu'il produit à l'Office, et défendant de vendre à toute autre personne et défendant aussi à toute personne, sauf l'Office, d'acheter ce lait) et à l'alinéa (7) du règlement ontarien 52/68 (portant sur le transport), au règlement ontarien 70/68 (obligeant, entre autres, les fabricants à acheter le lait de l'Office et seulement de celui-ci) et au règlement ontarien 71/68 (portant sur le transport en détail).

L'article 4 du règlement ontarien 52/68 est *ultra vires*. Il vise à donner suite aux pouvoirs délégués à l'Office aux sous-alinéas (i), (ii), (iii) et (iv) de l'art. 6(i) du règlement ontarien 294/65 de la Commission. Ces dispositions du règlement de la Commission reprennent simplement les termes de l'alinéa 11 de l'art. 8(1) de la loi en remplaçant l'expression «Commission» de la loi par «office de mise en marché». L'alinéa 11 de l'art. 8(1) est une clause «prévoyant» telle et telle chose; la Commission, et par délégation, l'Office, sont autorisés à établir par règlement un système de quotas et des quotas. L'Office a exercé ce pouvoir en usant des termes mêmes du mandat qui lui a été conféré. Il n'a pas établi un système de quotas ni attribué des quotas, mais a simplement repris la formule de la loi, en ne précisant aucune norme et en laissant tout à sa discrétion.

Le fait que les pouvoirs conférés doivent être exercés sur la base que l'Office juge appropriée ne l'autorise pas à ne pas préciser ses normes dans le règlement. Cette clause de la loi habilitante qui se distingue par l'expression «juge approprié» donne une grande latitude à l'Office (en sa qualité de sous-délégué) dans l'établissement et la fixation de quotas, mais elle ne lui permet pas d'échapper à son obligation d'incorporer sa ligne de conduite dans un règlement.

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 con-

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 redelegation 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*, *infra*.

For the same reasons, s. 3(4) of O. Reg. 68/68 (which deals with the licensing of milk producers) is also *ultra vires*. The provision in question is an exercise of the delegated power set out in s. 6 (c) of O. Reg. 294/65 and comes directly from (and repeats in its words) the power conferred upon the Commission by para. 3 of s. 8(1) of the Act.

Per Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Pigeon and Laskin JJ.: The appellants' contention that ss. 11 and 12 of *The Milk Act* exempt them from the regulations requiring them to sell their production to the Board and then purchase from the Board such quantities as they require for their processing operation was rejected.

Per Spence J.: The appeal should be allowed as outlined by Laskin J. and in addition s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68 should be set aside. The said s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68 are *ultra vires* as being *contra* to the plain provisions of s. 11(2) and s. 12(2) of *The Milk Act* and therefore beyond any power contained therein.

Per Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ., dissenting: The judgments in the Courts below dismissing the declaratory action should be affirmed.

What the Commission has done in O. Reg. 294/65 is to delegate to the Board its powers as to licensing and quota fixing as defined in s. 8(1), para. 3, and s. 8(1), para. 11, in the precise terms of the Act. There is no requirement in the Act either as to licences or quotas that the Commission itself should fix standards, and it has under the statute the power to delegate to the Board all its discretionary powers with reference to these two matters.

The objections against the four regulations made by the Board, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68, failed.

tendant 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*.

Pour les mêmes raisons, l'art. 3(4) du règlement ontarien 68/68 (traitant de l'octroi de permis aux producteurs de lait) est également *ultra vires*. Cette disposition constitue un exercice du pouvoir délégué énoncé à l'art. 6(c) du règlement ontarien 294/65 et découle directement du pouvoir conféré à la Commission par l'alinéa 3 de l'art. 8(1) de la loi (en reprenant ses termes).

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Pigeon et Laskin: Doit être rejetée la prétention des appelantes que les art. 11 et 12 du *Milk Act* ont pour effet de les exempter de l'application des règlements les obligeant de vendre leur production à l'Office et d'en acheter de l'Office la quantité requise pour la fabrication.

Le Juge Spence: Il faut accueillir l'appel comme en a disposé le Juge Laskin; de plus on doit annuler l'art. 3 du règlement ontarien 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement ontarien 70/68. Ledit art. 3 du règlement 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement 70/68 sont *ultra vires* parce qu'ils sont contraires aux dispositions claires des art. 11(2) et 12(2) du *Milk Act* et qu'ils excèdent donc les pouvoirs conférés par ce dernier.

Les Juges Abbott, Martland, Judson et Ritchie, dissidents: Les jugements des cours d'instance inférieure qui ont rejeté l'action déclaratoire doivent être confirmés.

Ce que la Commission a fait dans le règlement ontarien 294/65, c'est de déléguer à l'Office ses pouvoirs en matière d'octroi de permis et de fixation de quotas, définis en termes précis par la loi à l'art. 8(1), alinéa 3, et à l'art. 8(1), alinéa 11. La loi n'exige pas que la Commission fixe elle-même les normes relatives aux permis ou aux quotas; en vertu de la loi, elle a le pouvoir de déléguer à l'Office tous ses pouvoirs discrétionnaires quant à ces deux matières.

La contestation opposée aux quatre règlements de l'Office, 52/58, 68/68, 70/68, 71/68, doit être rejetée.

[*Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318; *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*, [1952] 1 S.C.R. 222, applied; *Robbins et al. v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*, [1965] S.C.R. 431, not followed; *Mungoni v. Attorney-General of Northern Rhodesia*, [1960] A.C. 337; *Reference re Regulations (Chemicals)*, [1943] S.C.R. 1, referred to; *Crawford et al. v. Attorney-General of British Columbia et al.*, [1960] S.C.R. 346, distinguished.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹, dismissing an appeal from a judgment of Donohue J. Appeal allowed, Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ. dissenting.

B. H. Kellock, for the plaintiffs, appellants.

J. J. Robinette, Q.C., and *H. E. Harris, Q.C.*, for the defendant, respondent, Ontario Milk Marketing Board.

C. L. Dubin, Q.C., *F. J. Gallant, Q.C.*, and *R. P. Armstrong*, for the defendant, respondent, Milk Commission of Ontario.

T. B. Smith, for the Attorney General of Canada.

John D. Hilton, Q.C., for the Attorney-General of Ontario and Minister of Justice.

M. Trudeau, Q.C., for the Attorney-General of Quebec.

G. S. Cumming, Q.C., for the Attorney-General of British Columbia.

The judgment of Fauteux C.J. and of Hall, Pigeon and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J.—The legal questions in this appeal arise out of the contention of the appellants that as owners of dairy farms with their own herds of cattle, carrying on integrated operations of producing, processing and distributing milk and fluid milk products, they are not subject to regulatory authority asserted over them under *The Milk Act*,

¹ Sub. nom. *Augustine's Farm Dairy et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1971] 2 O.R. 119, 17 D.L.R. (3d) 155.

Arrêts suivis: *Attorney General of Canada c. Brent*, (1956) R.C.S. 318 et *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, (1952) 1 R.C.S. 222. Arrêt non suivi: *Robbins et al. c. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*, (1965) R.C.S. 431. Arrêts mentionnés: *Mungoni v. Attorney-General of Northern Rhodesia*, (1960) A.C. 337 et *Reference re Regulations (Chemicals)*, (1943) R.C.S. 1. Distinction faite avec l'arrêt: *Crawford et al. c. Attorney-General of British Columbia et al.*, (1960) R.C.S. 346.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario¹, rejetant un appel d'un jugement du Juge Donohue. Appel accueilli, les Juges Abbott, Martland, Judson et Ritchie étant dissidents.

B. H. Kellock, pour les demandereses, appelantes.

J. J. Robinette, c.r., et *H. E. Harris, c.r.*, pour le défendeur, intimé, Ontario Milk Marketing Board.

C. L. Dubin, c.r., *F. J. Gallant, c.r.*, et *R. P. Armstrong*, pour la défenderesse, intimée, Milk Commission of Ontario.

T. B. Smith, pour le Procureur Général du Canada.

John D. Hilton, c.r., pour le Procureur Général de l'Ontario et Ministre de la Justice.

M. Trudeau, c.r., pour le Procureur Général de Québec.

G. S. Cumming, c.r., pour le Procureur Général de la Colombie-Britannique.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Hall, Pigeon et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—Les questions de droit soulevées dans le présent appel découlent de la prétention des appelantes qu'en tant que propriétaires de fermes laitières où elles ont leurs propres troupeaux de vaches et effectuent des opérations intégrées de production, de traitement et de distribution de lait et de produits laitiers liquides,

¹ Sub. nom. *Augustine's Farm Dairy et al. v. Milk Commission of Ontario et al.*, [1971] 2 O.R. 119, 17 D.L.R. (3d) 155.

1965 (Ont.), c. 72, and certain regulations thereunder. They allege that it is unlawful to require them to sell their milk to the Ontario Milk Marketing Board, and unlawful to oblige them to buy milk from the Board for processing and distribution to customers. One of the appellants, Brant Dairy Company Limited, is also a transporter of milk, and claims that this activity too is beyond lawful regulation by the Board.

The argument in this Court reached the question of the constitutional validity of the regulations under *The Milk Act* as invading the exclusive power of Parliament in relation to inter-provincial trade or as exceeding provincial legislative authority in allegedly encompassing extra-provincial and interprovincial milk marketing. The Act itself is not challenged, and I question therefore whether a constitutional issue in the strict sense is raised by regulations which (if the submissions of the appellants are correct) would fall on the simple ground that they were beyond the powers delegated to the authorities making them. Be that as it may, it is by implication alone and not through any express terms of the regulations that their validity is challenged. In such a case, and absent any evidence of administrative practice under the regulations that would support the claim of invalidity, a construction comporting with the limits of provincial legislative competence must be given. The constitutional challenge therefore fails.

A second contention of the appellants, which also goes to the heart of their case, is that O. Reg. 294/65 (and especially s. 6(c) and (i)) is *ultra vires* the Milk Commission of Ontario which promulgated it; and that O. Reg. 52/68 (particularly ss. 3, 4 and 7), O. Reg. 68/68 (particularly s. 3), O. Reg. 70/68 (particularly ss. 3, 4 and 5) and O. Reg. 71/68 are *ultra vires* the Ontario Milk Marketing Board which issued them. An understanding of the thrust of this submission necessitates a reference to the scheme of *The*

elles ne sont pas assujetties au pouvoir réglementaire revendiqué à leur égard en vertu du *Milk Act*, 1965 (Ontario) c. 72, et de certains de ses règlements d'application. Elles allèguent qu'il est illégal de les obliger à vendre leur lait à l'Ontario Milk Marketing Board (l'Office) et de les obliger à acheter leur lait de l'Office aux fins du traitement et de la distribution aux clients. L'une des appelantes, Brant Dairy Company Limited, est également transporteur de lait et soutient que cette activité ne relève pas non plus de la compétence légale de l'Office.

En cette Cour, les plaidoiries ont mis en cause la constitutionnalité des règlements établis en vertu du *Milk Act* parce que ceux-ci empièteraient sur le pouvoir exclusif du Parlement en matière de commerce interprovincial ou encore, allègue-t-on, parce que l'autorité législative provinciale excéderait sa compétence en visant par ces règlements à régir la mise en marché extra-provinciale et interprovinciale du lait. La loi dont il s'agit n'est pas elle-même contestée et je me demande donc si une question constitutionnelle, au sens strict de l'expression, se pose lorsque des règlements sont annulés (advenant que les prétentions des appelantes soient fondées) pour le simple motif qu'ils vont au delà des pouvoirs délégués aux autorités qui les font. Quoi qu'il en soit, c'est en raison de causes implicites seulement et non pas à cause du libellé des règlements que leur validité est contestée. En pareil cas, et à défaut de quelque preuve de la coutume administrative établie en vertu des règlements et étayant l'allégation d'invalidité, il faut donner une interprétation compatible avec les limites de la compétence législative provinciale. L'allégation d'inconstitutionnalité doit donc être rejetée.

Les appelantes ont prétendu en deuxième lieu, et ceci touche au nœud du problème, que le règlement ontarien 294/65 (et particulièrement les alinéas (c) et (i) de l'art. 6), promulgué par la Milk Commission of Ontario (la Commission), est *ultra vires* des pouvoirs de cette Commission et que les règlements ontariens 52/68 (particulièrement les art. 3, 4 et 7), 68/68 (particulièrement l'art. 3), 70/68 (particulièrement les art. 3, 4 et 5) et 71/68 établis par le Ontario Milk Marketing Board (l'Office) sont *ultra vires* des

Milk Act, to the delegated powers which it confers and to the terms of the impugned regulations.

The Act is very much skeleton legislation. Section 2 declares its purpose, as follows:

2. The purpose and intent of this Act is to provide for the control and regulation in any or all respects of,

(a) the marketing within Ontario of milk, cream or cheese, or any combination thereof, including the prohibition of such marketing in whole or in part; and

(b) the quality of milk, milk products and fluid milk products within Ontario.

It establishes the Milk Commission of Ontario as a body corporate responsible to the Minister of Agriculture, and between them they hold the key to the operation of the Act under the supervising authority of the Lieutenant-Governor in Council.

Regulatory authority in respect of milk, cream or cheese depends initially upon the establishment of a plan for which a recommendation to the Minister is made by the Commission acting favourably upon a petition of producers (s. 6). Paramount authority for the establishment of plans and for constituting marketing boards to administer them is conferred upon the Lieutenant-Governor in Council (s. 7(1)). The plan in force in the present case, the Ontario Milk Marketing Plan, referable to milk and cheese, was promulgated on October 28, 1965, by the Lieutenant-Governor in Council under O. Reg. 202/65, concurrently with the proclamation of *The Milk Act* itself, and the regulation established the Ontario Milk Marketing Board thereunder.

The advent of this plan opened the way for the Commission to exercise its extensive powers, in respect of milk and cheese as regulated products, under ss. 4(2) and 8 of the Act. The Act nowhere confers any original delegated regulatory authority upon a marketing board constituted under a plan (except that under s. 10 a marketing

pouvoirs de cet Office. Pour comprendre la portée de cette prétention, il faut se reporter au projet que comporte le *Milk Act*, aux pouvoirs qu'il délègue et au libellé des règlements contestés.

La loi est très sommaire. L'article 2 déclare que son objet est le suivant:

[TRANSLATION] 2. La présente loi a pour but et objet le contrôle et la réglementation, sous tous ses aspects,

(a) de la mise en marché du lait, de la crème ou du fromage, ou de toute combinaison de ceux-ci, à l'intérieur de l'Ontario, y compris l'interdiction de pareille mise en marché en totalité ou en partie, et

(b) de la qualité du lait, des produits laitiers et des produits laitiers liquides à l'intérieur de l'Ontario.

La loi crée la Milk Commission of Ontario, corps constitué responsable devant le ministre de l'Agriculture; ceux-ci se partagent les pouvoirs permettant de réaliser l'application de la loi et ils sont soumis au pouvoir de surveillance du lieutenant-gouverneur en conseil.

Le pouvoir réglementaire sur le lait, la crème ou le fromage dépend d'abord de l'établissement d'un plan à l'égard duquel une recommandation est faite au ministre par la Commission, si elle accède à une requête en ce sens présentée par les producteurs (art. 6). La primauté, relativement au pouvoir d'établir des plans et de constituer des offices de mise en marché en vue d'administrer ces plans, est conférée au lieutenant-gouverneur en conseil (art. 7(1)). Le plan en vigueur en l'espèce, le Ontario Milk Marketing Plan, qui a trait au lait et au fromage, a été promulgué par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu du règlement ontarien 202/65 le 28 octobre 1965, jour de la proclamation du *Milk Act*. En vertu dudit *Milk Act*, le règlement en question établissait le Ontario Milk Marketing Board.

L'établissement de ce plan a permis à la Commission d'exercer sur le lait et le fromage, en tant que produits réglementés, les pouvoirs étendus qui lui étaient conférés par les art. 4(2) et 8 de la loi. La loi ne confère nulle part à un office de mise en marché constitué en vertu d'un plan quelque pouvoir réglementaire initialement délè-

board is authorized to inspect books, records and premises), but makes it dependent upon subdelegation to it of powers of the Commission. This subdelegation is authorized by ss. 4(4) and 8(6), to which I will make further reference.

The Commission's authority is conferred in different terms under s. 4 and under s. 8 respectively, and the difference is, in my view, important on the question of the validity of the Board's regulations that are attacked in this case. Before turning to these sections, I wish to refer to certain definitions under s. 1 of the Act, as follows:

9. "distributor" means a person engaged in selling or distributing fluid milk products directly or indirectly to consumers;

11. "fluid milk products" means the classes of milk and milk products processed from grade A milk and designated as fluid milk products in the regulations;

12. "grade A milk" means milk designated as grade A milk in the regulations;

15. "marketing" means buying, selling and offering for sale, and includes advertising, assembling, storing, distributing, financing, packing and shipping and transporting in any manner by any person, and "market" and "marketed" have corresponding meanings;

23. "processing" means heating, pasteurizing, evaporating, drying, churning, freezing, separating into component parts, combining with other substances by any process or otherwise treating milk or cream in the manufacture or preparation of milk products or fluid milk products;

24. "processor" means a person engaged in the processing of milk products or fluid milk products;

25. "producer" means a producer of milk, cream or cheese;

27. "regulated product" means milk, cream or cheese, or any combination thereof, in respect of which a plan is in force;

gué (sauf que l'art. 10 autorise un office de mise en marché à inspecter les livres, registres et locaux), mais elle prévoit que l'office doit dépendre d'une sous-délégation à lui de pouvoirs appartenant à la Commission. Cette sous-délégation est autorisée par les art. 4(4) et 8(6), sur lesquels je reviendrai.

Les pouvoirs de la Commission sont conférés en termes différents à l'art. 4 et à l'art. 8 respectivement, et à mon avis c'est là une différence importante en ce qui concerne la question de la validité des règlements de l'Office qui sont contestés en l'espèce. Avant d'étudier ces articles, je tiens à citer certaines définitions données à l'art. 1 de la loi:

[TRANSLATION] 9. «distributeur» signifie une personne s'occupant de vendre ou de distribuer des produits laitiers liquides directement ou indirectement à des consommateurs;

11. «produits laitiers liquides» signifie les sortes de lait et de produits laitiers traitées à partir du lait de catégorie A et désignées dans les règlements comme étant des produits laitiers liquides;

12. «lait de catégorie A» signifie le lait désigné dans les règlements comme étant du lait de catégorie A;

15. «mise en marché» signifie l'achat, la vente ou l'offre en vente, et comprend la publicité, l'assemblage, l'entreposage, la distribution, le financement, l'emballage et l'expédition et le transport de quelque façon que ce soit par toute personne, et les expressions «mettre en marché» et «mis en marché» ont des sens correspondants;

23. «traitement» signifie la cuisson, la pasteurisation, l'évaporation, le séchage, le barattage, la congélation, la séparation en parties constituantes, la combinaison avec d'autres substances par quelque procédé que ce soit ou toute autre façon de traiter le lait ou la crème dans la transformation ou la préparation de produits laitiers ou de produits laitiers liquides;

24. «fabricant» signifie une personne s'occupant du traitement de produits laitiers ou de produits laitiers liquides;

25. «producteur» signifie un producteur de lait, de crème ou de fromage;

27. «produit réglementé» signifie du lait, de la crème ou du fromage, ou toute combinaison de ceux-ci, à l'égard duquel un plan est en vigueur;

Section 4 opens by providing in subs. (1) that "the Commission shall exercise such powers and perform such duties as are conferred or imposed upon it by or under this Act". It is followed by s. 4(2) which states that "Without limiting the generality of subsection 1, the Commission may" do a series of things enumerated under eleven paragraphs (a) to (k) inclusive. Among the things that it may do are these:

(d) require persons engaged in producing or marketing a regulated product to register their names, addresses and occupations with the Commission or marketing board;

(e) require persons engaged in producing or marketing a regulated product to furnish such information relating to the production or marketing of the regulated product as the Commission or marketing board determines;

(f) appoint persons to inspect the books, records, documents and premises of persons engaged in producing or marketing a regulated product;

(g) stimulate, increase and improve the marketing of milk and milk products by such means as it deems proper;

(h) co-operate with a marketing board or a marketing agency of Canada or of any province of Canada for the purpose of marketing any regulated product;

(k) take such action and make such orders and issue such directions as are necessary to enforce the due observance and carrying out of the provisions of this Act, the regulations, any plan or any agreement or award.

Then comes a subdelegation power, embraced in s. 4(4) which reads:

The Commission may delegate to a marketing board such of its powers under subsection 2 as it deems necessary and may at any time terminate any such delegation.

In contrast to s. 4, which on its face entitles the Commission to proceed on an *ad hoc* basis with respect to the matters enumerated, s. 8 obliges the Commission to act thereunder by making regulations. Section 8(1) begins with these words:

The Commission may make regulations with respect to regulated products generally or to any regu-

L'article 4 édicte d'abord au par. 1 que: [TRADUCTION] «la Commission exerce les pouvoirs et remplit les devoirs qui lui sont conférés ou imposés par la loi ou en vertu de celle-ci». Ce paragraphe est suivi du par. (2) qui décrète que: [TRADUCTION] «sans limiter la généralité du paragraphe 1, la Commission peut» accomplir les actes énumérés dans les onze alinéas (a) à (k) inclusivement. Entre autres, elle peut faire ce qui suit:

[TRADUCTION] d) obliger les personnes engagées dans la production ou la mise en marché d'un produit réglementé à faire enregistrer leurs nom, adresse et occupation devant la Commission ou l'office de mise en marché;

e) obliger les personnes engagées dans la production ou la mise en marché d'un produit réglementé à fournir, relativement à la production ou à la mise en marché du produit réglementé, les renseignements que la Commission ou l'office de mise en marché demande;

f) nommer des personnes pour inspecter les livres, registres, documents et locaux des personnes engagées dans la production ou la mise en marché d'un produit réglementé;

g) stimuler, accroître et améliorer la mise en marché du lait et des produits laitiers par les moyens qu'elle juge appropriés;

h) coopérer avec un office de mise en marché ou un organisme de mise en marché du Canada ou de toute province du Canada aux fins de la mise en marché de tout produit réglementé;

k) prendre les mesures et rendre les ordonnances et donner les directives nécessaires pour assurer l'observation et l'application des dispositions de la présente loi, des règlements, de tout plan ou de toute entente ou répartition.

Puis vient un pouvoir de sous-délégation, à l'art. 4(4), qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] La Commission peut déléguer à un office de mise en marché les pouvoirs conférés au paragraphe 2 qu'elle juge nécessaires et peut en tout temps mettre fin à pareille délégation.

Contrairement à l'art. 4, qui autorise expressément la Commission à procéder sur une base *ad hoc* dans les matières énumérées, l'art. 8 oblige la Commission à agir en vertu de ce dernier article en faisant des règlements. Le début de l'art. 8(1) se lit comme suit:

[TRADUCTION] La Commission peut faire des règlements relativement aux produits réglementés en

lated product, and, without limiting the generality of the foregoing, may make regulations,

and there are then listed, by consecutive numbering, forty-five paragraphs which delineate what may be the subject-matter of the regulations. Among these paragraphs are the following:

1. providing for the licensing of any or all persons before commencing or continuing to engage in the producing, processing or marketing of a regulated product;

2. prohibiting persons from engaging in the producing, processing or marketing of any regulated product, except under the authority of a licence;

3. providing for the refusal to issue a licence to commence to engage in the producing, processing or marketing of a regulated product where the applicant is not qualified by experience, financial responsibility or equipment to properly engage in the business for which the application was made, or for any other reason that the Commission deems proper;

4. providing for the suspension or revocation of, or the refusal to issue or renew, a licence to continue to engage in the producing, processing or marketing of a regulated product, for failure to observe, perform or carry out the provisions of this Act, the regulations, any plan or any order or direction of the Commission or marketing board;

11. providing for,

i. the marketing of a regulated product on a quota basis,

ii. the fixing and allotting to persons of quotas for the marketing of a regulated product on such basis as the Commission deems proper,

iii. the refusing to fix and allot to any person a quota for the marketing of a regulated product for any reason that the Commission deems proper,

iv. the cancelling or reducing of, or the refusing to increase, a quota fixed and allotted to any person for the marketing of a regulated product for any reason that the Commission deems proper, and

général ou relativement à tout produit réglementé, et sans limiter la généralité de ce qui précède, elle peut faire des règlements,

puis vient une liste de quarante-cinq alinéas, numérotés consécutivement, désignant ce qui peut faire l'objet des règlements. Entre autres, se trouvent les alinéas suivants:

[TRADUCTION] 1. prévoyant l'octroi d'un permis à toute personne qui désire commencer ou continuer à s'engager dans la production, le traitement ou la mise en marché d'un produit réglementé;

2. interdisant à une personne de s'engager dans la production, le traitement ou la mise en marché de tout produit réglementé, sauf en conformité d'un permis;

3. prévoyant le refus de délivrer un permis accordant le droit de commencer à s'engager dans la production, le traitement ou la mise en marché d'un produit réglementé, pour le motif que le requérant ne remplit pas les conditions requises, en ce qui concerne l'expérience, la solvabilité ou le matériel, pour exploiter de façon appropriée l'entreprise à l'égard de laquelle la requête est présentée, ou pour tout autre motif que la Commission juge approprié;

4. prévoyant la suspension ou la révocation d'un permis accordant le droit de continuer de s'engager dans la production, le traitement ou la mise en marché d'un produit réglementé, ou le refus de délivrer ou de renouveler pareil permis, pour défaut d'observer, d'exécuter ou de réaliser les dispositions de la présente loi, des règlements, de tout plan ou de toute ordonnance ou directive de la Commission ou d'un office de mise en marché;

11. prévoyant

i. la mise en marché d'un produit réglementé sur une base de quotas,

ii. la fixation et l'attribution de quotas à des personnes à l'égard de la mise en marché d'un produit réglementé, sur la base que la Commission juge appropriée,

iii. le refus de fixer et d'attribuer à toute personne un quota à l'égard de la mise en marché d'un produit réglementé, pour tout motif que la Commission juge approprié;

iv. l'annulation ou la réduction d'un quota fixé et attribué à une personne à l'égard de la mise en marché d'un produit réglementé, ou le refus d'augmenter ce quota, pour tout motif que la Commission juge approprié; et

v. the terms and conditions upon which a person may market a regulated product in excess of the quota fixed and allotted to him;

13. providing for the control and regulation of any regulated product, including the times and places at which the regulated product may be marketed;

16. authorizing a marketing board to determine from time to time the price or prices that shall be paid for the regulated product or any class, variety, grade or size of the regulated product, and to determine different prices for different parts of Ontario;

18. authorizing a marketing board to pay from service charges imposed under paragraph 17 its expenses in carrying out the purposes of the plan;

19. authorizing a marketing board to use any class of licence fees and other moneys payable to it for the purposes of paying the expenses of the marketing board, carrying out and enforcing this Act and the regulations and carrying out the purposes of the plan under which the marketing board is constituted;

20. authorizing a marketing board to establish a fund in connection with the plan for the payment of any moneys that may be required for the purposes mentioned in paragraph 19;

31. providing that the regulated product shall be marketed by, from or through the marketing board, and prohibiting any person from marketing any of the regulated product except by, from or through the marketing board;

32. authorizing any marketing board to prohibit the marketing of any class, variety, grade or size of any regulated product;

33. requiring any person who produces a regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the marketing board constituted to administer the plan under which the regulated product is regulated;

34. prohibiting any person from processing, packing or packaging any of the regulated product that has not been sold to, by or through the marketing board constituted to administer the plan established for the control and regulation of the marketing of the regulated product;

v. les dispositions et conditions en vertu desquelles une personne peut mettre en marché un produit réglementé au delà du quota fixé et attribué pour elle;

13. prévoyant le contrôle et la réglementation de la mise en marché de tout produit réglementé, y compris les époques et endroits auxquels le produit réglementé peut être mis en marché;

16. autorisant un office de mise en marché à fixer à l'occasion le prix ou les prix qui doivent être payés pour le produit réglementé ou pour tout genre, espèce, catégorie ou grosseur du produit réglementé, et à fixer différents prix pour différentes régions de l'Ontario;

18. autorisant un office de mise en marché à payer, à l'aide des frais de service imposés en vertu de l'alinéa 17, les dépenses qu'il subit en réalisant les buts du plan;

19. autorisant un office de mise en marché à utiliser toute catégorie de droits de permis et toutes autres sommes qui lui sont payables afin de payer ses dépenses, exécuter et appliquer la loi et les règlements et réaliser les buts du plan en vertu duquel l'office de mise en marché est constitué;

20. autorisant un office de mise en marché à établir un fonds pour le plan, en vue de payer toute somme qui peut être requise aux fins mentionnées à l'alinéa 19;

31. prévoyant que le produit réglementé doit être mis en marché par ou depuis l'office de mise en marché ou par son intermédiaire, et interdisant à toute personne de mettre en marché l'un quelconque des produits réglementés sauf par ou depuis l'office de mise en marché ou par son intermédiaire;

32. autorisant tout office de mise en marché à interdire la mise en marché d'un genre, d'une espèce, d'une catégorie ou d'une grosseur d'un produit réglementé;

33. obligeant toute personne qui produit un produit réglementé à l'offrir en vente et à le vendre soit à l'office de mise en marché constitué en vue d'administrer le plan en vertu duquel le produit est réglementé, soit par l'intermédiaire de cet office;

34. interdisant à toute personne de traiter ou d'emballer l'un quelconque des produits réglementés qui n'a pas été vendu à l'office de mise en marché constitué en vue d'administrer le plan établi pour contrôler et réglementer la mise en marché du produit, ou qui n'a pas été vendu par cet office ou par l'intermédiaire de celui-ci;

35. authorizing any marketing board to require the price or prices of the regulated product to be paid to or through the marketing board; and to recover such price or prices by suit in a court of competent jurisdiction;

36. authorizing a marketing board to purchase or otherwise acquire such quantity or quantities of the regulated product as the marketing board deems advisable and to sell or otherwise dispose of such quantity or quantities of the regulated product so purchased or otherwise acquired;

37. authorizing any marketing board to conduct a pool or pools for the distribution of all moneys received from the sale of the regulated product, and requiring such marketing board, after deducting all necessary and proper disbursements and expenses, to distribute the remainder of the moneys received from the sale in such manner that every producer receives a share of the remainder of the moneys received from the sale in relation to the amount, class, variety, grade and size of the regulated product delivered by him, and authorizing such marketing board to make an initial payment on delivery of the regulated product and subsequent payments until all the remainder of the moneys received from the sale is distributed to the producers;

Subdelegation of the Commission's regulation-making powers under s. 8(1) to a marketing board is authorized by s. 8(6) which reads:

The Commission may delegate to a marketing board such of its powers under subsection 1 as it deems necessary, and may at any time terminate any such delegation.

I observe here that the regulation-making power of the Commission is, broadly speaking, of two kinds or classes. One class concerns regulations "providing" "prohibiting" or "requiring" certain things. The second class (as in paras. 16, 18, 19, 20, 32, 35, 36 and 37, all of which have been quoted above) concerns regulations "authorizing" a marketing board to do the things enumerated. The distinction between the two classes is one that the Commission observed in its O.Reg. 294/65, to which I will refer presently. It is, in my view, an important distinction that bears directly

35. autorisant tout office de mise en marché à exiger que le prix ou les prix du produit réglementé soient payés à lui ou par son intermédiaire, et à recouvrer pareil(s) prix au moyen d'une action devant le tribunal compétent;

36. autorisant un office de mise en marché à acheter ou autrement acquérir la quantité ou les quantités du produit réglementé que l'office de mise en marché juge indiquées et à vendre pareille(s) quantité(s) du produit réglementé ainsi acheté ou autrement acquis, ou à en disposer de quelque autre façon;

37. autorisant tout office de mise en marché à diriger un pool ou des pools, relativement à la distribution de toute somme tirée de la vente du produit réglementé, et obligeant pareil office de mise en marché, après avoir déduit tous les déboursés et dépenses nécessaires et justes, à distribuer le reste des sommes tirées de la vente de façon que chaque producteur reçoive une partie du reste des sommes tirées de la vente proportionnellement à la quantité, au genre, à l'espèce, à la catégorie et à la grosseur du produit réglementé qu'il a livré, et autorisant pareil office de mise en marché à faire un paiement initial au moment de la livraison du produit réglementé et des paiements subséquents jusqu'à ce que tout le reste des sommes tirées de la vente soit distribué aux producteurs;

La sous-délégation à un office de mise en marché des pouvoirs de réglementation conférés à la Commission à l'art. 8(1) est autorisée par l'art. 8(6), qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] La Commission peut déléguer à un office de mise en marché les pouvoirs à elle conférés au paragraphe (1) qu'elle juge nécessaires et peut en tout temps mettre fin à pareille délégation.

Je tiens à faire remarquer ici que, de façon générale, le pouvoir de réglementation de la Commission se divise en deux groupes ou catégories. Une catégorie a trait aux règlements «prévoyant», «interdisant» ou «prescrivant» certaines choses. La deuxième catégorie (par exemple, les alinéas 16, 18, 19, 20, 32, 35, 36 et 37, tous précités) a trait aux règlements autorisant un office de mise en marché à faire les actes énumérés. La distinction entre les deux catégories a été suivie par la Commission dans son règlement ontarien 294/65, sur lequel je reviendrai. A mon avis, c'est là une dis-

on the validity of the regulations of the Board that are challenged in this case.

For about three years after *The Milk Act* was enacted and proclaimed, there were no powers exercised or regulations made that interfered with the appellants' conduct of their businesses. After the Ontario Milk Marketing Plan had been established by O. Reg. 202/65 of October 28, 1965, the Commission issued O. Reg. 294/65, effective November 1, 1965. This regulation was a whole-sale delegation to the Board of certain of the Commission's powers under s. 4(2) of the Act, as appears by s. 5 of the regulation, and also of certain of the Commission's regulation-making authority, as appears by s. 6 of the regulation. I reproduce s. 5 of the regulation which, as a comparison will show, is exactly in the words of s. 4(2)(d)(e)(g) and (h) of the Act:

5. The Commission delegates to the marketing board the power,

(a) to require persons engaged in producing or marketing milk to register their names, addresses and occupations with the marketing board;

(b) to require persons engaged in producing or marketing milk to furnish such information relating to the production or marketing of milk as the marketing board determines;

(c) to stimulate, increase and improve the marketing of milk by such means as the marketing board deems proper;

(d) to co-operate with a marketing board or a marketing agency of Canada or of any province of Canada for the purpose of marketing milk.

Section 6 of the Commission's regulation aforementioned delegates to the Board the substantial portion of the Commission's "providing", "prohibiting" and "requiring" authority. Nineteen clauses, (a) to (s), are included in s. 6, reproducing the wording, literally in most cases, of paras. 1 to 8 inclusive of s. 8(1) of the Act, paras. 11 to 15 inclusive of the said s. 8(1), and paras. 17, 33, 34, 44, 45 and 31 thereof, in that order.

tion importante ayant directement trait à la validité des règlements de l'Office contestés en l'espèce.

Durant les quelque trois années qui ont suivi l'adoption et la proclamation du *Milk Act*, on n'a exercé aucun pouvoir ni fait aucun règlement touchant à la direction des entreprises des appelantes. Après que le Ontario Milk Marketing Plan eut été établi par le règlement ontarien 202/65 du 28 octobre 1965, la Commission a fait le règlement ontarien 294/65, qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1965. Ce règlement constituait une délégation générale à l'Office de certains pouvoirs conférés à la Commission à l'art. 4(2) de la loi, comme le montre l'art. 5 du règlement, ainsi que de certains pouvoirs de réglementation de la Commission, comme le montre l'art. 6 du règlement. Je citerai l'art. 5 du règlement qui, comme le montre une comparaison, est identique à l'art. 4(2)d), e), g), h), de la loi:

[TRADUCTION] 5. La Commission délègue à l'office de mise en marché le pouvoir

(a) d'obliger les personnes engagées dans la production ou la mise en marché du lait à faire enregistrer leurs nom, adresse et occupation devant l'office de mise en marché;

(b) d'obliger les personnes engagées dans la production ou la mise en marché du lait à fournir, relativement à la production ou à la mise en marché du lait, les renseignements que l'office de mise en marché demande;

(c) de stimuler, d'accroître et d'améliorer la mise en marché du lait par les moyens que l'office de mise en marché juge appropriés;

(d) de coopérer avec un office de mise en marché ou un organisme de mise en marché du Canada ou de toute province du Canada aux fins de la mise en marché du lait.

L'article 6 du règlement de la Commission ci-dessus mentionné délègue à l'Office la majeure partie des pouvoirs de la Commission formant la première catégorie («prévoyant», «interdisant», ou «prescrivant»). Dix neuf clauses, a) à s), se trouvent à l'art. 6; elles reproduisent le texte, littéralement dans la plupart des cas, des alinéas 1 à 8 inclusivement de l'art. 8(1) de la loi, des alinéas 11 à 15 inclusivement dudit art. 8(1) et des alinéas 17, 33, 34, 44, 45 et 31 de ce dernier, dans le même ordre.

Section 7 of the Commission's regulation acts upon its power to "authorize" a marketing board to do the matters enumerated in paras. 16, 18, 19, 20, 32, 35, 36, 37 and 43 of the Act and uses the terms thereof.

The effect of O. Reg. 294/65, in its delegation to the Board was, in the first place, to substitute the Board for the Commission for the exercise of the powers granted by s. 4(2) of *The Milk Act*; second, it amounted to an exercise by the Commission of various of its powers under s. 8(1) to "authorize" the Board to do the things specified in the powers, and in this respect it put the Board in the same position as to those powers as it was in by the delegation to it of the powers under s. 4(2) of the Act; and third, it passed to the Board the various powers of the Commission to "provide", "prohibit" or "require" certain things by *regulation*. (The italicizing is mine.)

The Board acted on the foregoing delegated authority under the four regulations which are questioned by the appellants, namely O. Reg. 52/68, filed on February 26, 1968; O. Reg. 68/68, filed on March 1, 1968; O. Reg. 70/68 and 71/68, filed on that same day. It is by virtue of these orders that *The Milk Act*, about three years after its enactment, took effect against the appellants.

Before dealing with the legal effect of these regulations of the Board, I propose to deal with the attack by the appellants on s. 6(c) and (i) of the Commission's regulation O. Reg. 294/65. These provisions of that regulation read as follows:

6. The Commission delegates to the marketing board, its powers to make regulations with respect to milk,

(c) providing for the refusal to issue a licence to commence to engage in the producing of milk where the applicant is not qualified by experience, financial responsibility or equipment to properly engage in the business for which the application

L'article 7 du règlement de la Commission porte sur son pouvoir d'«autoriser» un office de mise en marché à accomplir les actes énumérés dans la loi aux alinéas 16, 18, 19, 20, 32, 35, 36, 37 et 43, et il est rédigé dans les mêmes termes que ceux-ci.

En ce qui concerne la délégation à l'Office, le règlement ontarien 294/65 a d'abord pour effet de remplacer la Commission par l'Office quant à l'exercice des pouvoirs conférés à l'art. 4(2) du *Milk Act*; en second lieu, il est en quelque sorte l'exercice par la Commission de certains des pouvoirs qui lui sont conférés à l'art. 8(1) d'«autoriser» l'Office à accomplir les actes mentionnés dans les pouvoirs, et, en ce qui concerne ces pouvoirs, il met l'Office dans une situation semblable à celle dans laquelle celui-ci a été placé du fait de la délégation à lui des pouvoirs prévus à l'art. 4(2) de la loi; troisièmement, il transmet à l'Office les divers pouvoirs qu'a la Commission de «prévoir» d'«interdire» ou de «prescrire» certaines choses par *règlement*. (J'ai mis le mot en italique.)

L'Office s'est fondé, pour agir, sur les pouvoirs ci-dessus mentionnés qui lui avaient été délégués en vertu des quatre règlements contestés par les appelantes, soit le règlement ontarien 52/68, déposé le 26 février 1968, le règlement ontarien 68/68, déposé le 1^{er} mars 1968, et les règlements ontariens 70/68 et 71/68, déposés le même jour. C'est en vertu de ces ordonnances que le *Milk Act*, environ trois ans après son adoption, a pris effet contre les appelantes.

Avant d'examiner l'effet légal de ces règlements de l'Office, je me propose de parler des alinéas c) et i) de l'art. 6 du règlement ontarien 294/65 de la Commission, qui est contesté par les appelantes. Ces dispositions se lisent comme suit:

[TRADUCTION] La Commission délègue à l'office de mise en marché ses pouvoirs de faire, relativement au lait, des règlements

c) prévoyant le refus de délivrer un permis accordant le droit de commencer à s'engager dans la production du lait, pour le motif que le requérant ne remplit pas les conditions requises, en ce qui concerne l'expérience, la solvabilité ou le

was made, or for any other reason that the marketing board deems proper;

- (i) providing for,
 - (i) the marketing of milk on a quota basis,
 - (ii) the fixing and allotting to persons of quotas for the marketing of milk on such basis as the marketing board deems proper,
 - (iii) the refusing to fix and allot to any person a quota for the marketing of milk for any reason that the marketing board deems proper,
 - (iv) the cancelling or reducing of, or the refusing to increase, a quota fixed and allotted to any person for the marketing of milk for any reason that the marketing board deems proper, and
 - (v) the terms and conditions upon which a person may market milk in excess of the quota fixed and allotted to him;

The quoted provisions delegate to the Board the Commission's powers under paras. 3 and 11 of s. 8(1) of the Act. The basis of the attack on this delegation is that the Commission's powers under these paragraphs were associated with a duty conferred on it alone; the language of the Act was express that what "the Commission deems proper" was to govern. I cannot agree with this reading of paras. 3 and 11 of s. 8(1). In authorizing unqualified delegation by the Commission to the Board, the Act envisaged a substitution of the latter for the former to the extent that the Commission deemed it proper to do so. I take this to mean that the Commission could lawfully invest the Board with the discretion originally committed to the Commission in the carrying out of the powers conferred by the Act.

The discretions associated with the powers vested in the Commission by paras. 3 and 11 were as fully delegable as the powers themselves, of which, indeed, they are inseparable parts: see *Mungoni v. Attorney-General of Northern Rhodesia*², at p. 350. If the contrast with the power set out in s. 4(2)(e) of the Act (ending with the

matériel, pour exploiter de façon appropriée l'entreprise à l'égard de laquelle la requête est présentée, ou pour tout autre motif que l'office de mise en marché juge approprié;

- i) prévoyant
 - (i) la mise en marché du lait sur une base de quotas,
 - (ii) la fixation et l'attribution à des personnes de quotas, à l'égard de la mise en marché du lait, sur la base que l'office de mise en marché juge appropriée,
 - (iii) le refus de fixer et d'attribuer à toute personne un quota à l'égard de la mise en marché du lait, pour tout motif que l'office de mise en marché juge approprié, et
 - (iv) l'annulation ou la réduction d'un quota fixé et attribué à une personne à l'égard de la mise en marché du lait, ou le refus d'augmenter ce quota, pour tout motif que l'office de mise en marché juge approprié, et
 - (v) les dispositions et conditions en vertu desquelles une personne peut mettre en marché du lait au delà du quota fixé et attribué pour elle;

Les dispositions citées délèguent à l'Office les pouvoirs de la Commission en vertu des alinéas 3 et 11 de l'art. 8(1) de la loi. Pour contester cette délégation, on se fonde sur ce que les pouvoirs de la Commission en vertu de ces alinéas sont associés à un devoir qui n'est imposé qu'à elle seule; la loi dit expressément que ce qui est déterminant, c'est ce que la Commission «juge approprié». Je ne puis souscrire à cette interprétation des alinéas 3 et 11 de l'art. 8(1). En autorisant la Commission à faire une délégation inconditionnelle à l'Office, la loi envisageait que celui-ci allait remplacer celle-là dans la mesure où la Commission le jugeait approprié. Selon moi, cela veut dire que la Commission pourrait légalement donner à l'Office la discrétion qu'elle a initialement reçue quant à l'exercice des pouvoirs conférés par la loi.

La discrétion associée aux pouvoirs conférés à la Commission par les alinéas 3 et 11 peut être déléguée autant que les pouvoirs eux-mêmes; de fait, elle en fait intégralement partie: voir *Mungoni v. Attorney-General of Northern Rhodesia*², à la p. 350. Si l'on y oppose le pouvoir énoncé à l'art. 4(2)(e) de la loi (la fin du texte étant: «que la

² [1960] A.C. 337.

² [1960] A.C. 337.

words "as the Commission or marketing board deems proper") is relied on, my view would be that it leads to the opposite conclusion to that urged by counsel for the appellants; and that is that s. 4(2) is couched so as to permit a partial delegation of an otherwise integrated power and discretion, while paras. 3 and 11 of s. 8(1) do not permit an associated operation of the powers thereunder by the Commission and the Board concurrently; rather, there must be delegation of an entirety or none at all. In my opinion, therefore, the attack on O. Reg. 294/65 fails.

Turning to the Board regulations above-mentioned, the challenge to O. Reg. 52/68 is directed particularly to ss. 3, 4 and 7 thereof, which are in these terms:

3. (1) Every producer shall offer to sell and sell the milk produced by him to the marketing board.

(2) No producer shall offer to sell or sell the milk produced by him to any person other than the marketing board.

(3) No person other than the marketing board shall buy milk from a producer.

4. (1) All grade A milk bought by the marketing board from a producer shall be sold by the producer and bought by the marketing board on a quota basis.

(2) The marketing board may fix and allot to persons quotas for the marketing of milk on such basis as the marketing board deems proper.

(3) The marketing board may refuse to fix and allot to any person a quota for the marketing of milk for any reason that it deems proper.

(4) The marketing board may cancel or reduce or refuse to increase the quota fixed and allotted to any person under subsection 2 for any reason that it deems proper.

7. (1) The milk of producers shall be transported by persons appointed by the marketing board as its agents for that purpose.

(2) No person shall transport milk produced by a producer other than a person appointed by the marketing board as its agent for that purpose.

Commission ou l'office de mise en marché juge approprié), selon moi, il faut en venir à la conclusion contraire à celle de l'avocat des appelantes; soit, que l'art. 4(2) est rédigé de façon à permettre une délégation partielle d'un pouvoir et d'une discrétion par ailleurs intégrés, alors que les alinéas 3 et 11 de l'art. 8(1) ne permettent pas que la Commission et l'Office exercent ensemble les pouvoirs qui y sont mentionnés; plutôt, il doit y avoir ou bien une délégation globale ou bien aucune délégation. A mon avis, par conséquent, il faut rejeter la contestation que l'on oppose au règlement ontarien 294/65.

Quant aux règlements de l'Office ci-dessus mentionnés, ce sont particulièrement les art. 3, 4 et 7 qui sont contestés dans l'attaque visant le règlement ontarien 52/68; ils se lisent comme suit:

[TRADUCTION] 3. (1) Chaque producteur doit offrir en vente et vendre le lait qu'il produit à l'office de mise en marché.

(2) Aucun producteur ne doit offrir en vente ni vendre le lait qu'il produit à une personne autre que l'office de mise en marché.

(3) Personne, sauf l'office de mise en marché, ne doit acheter du lait d'un producteur.

4. (1) Tout le lait de catégorie A acheté d'un producteur par l'office de mise en marché doit être vendu par le producteur et acheté par l'office de mise en marché sur une base de quotas.

(2) L'office de mise en marché peut fixer et attribuer des quotas à des personnes à l'égard de la mise en marché du lait, sur la base qu'il juge appropriée.

(3) L'office de mise en marché peut refuser de fixer et d'attribuer à une personne un quota à l'égard de la mise en marché du lait, pour tout motif qu'il juge approprié.

(4) L'office de mise en marché peut annuler, réduire ou refuser d'augmenter le quota fixé et attribué à une personne en vertu du paragraphe (2) pour tout motif qu'il juge approprié.

7. (1) Le lait des producteurs doit être transporté par les personnes nommées à titre d'agents à cette fin par l'office de mise en marché.

(2) Personne, sauf une personne nommée à titre d'agent à cette fin par l'office de mise en marché, ne doit transporter du lait produit par un producteur.

Section 3 of O. Reg. 52/68 is an exercise of the delegated power found in s. 6(o) of O. Reg. 294/65 which, in turn, was a delegation by the Commission, in almost literal terms, of the power conferred upon it by s. 8(1), para. 33 of the Act. I find the Board's exercise of the delegated power unexceptionable; it has by regulation provided exactly what para. 33 required it, as a subdelegate, to do.

Section 4 of O. Reg. 52/68 is of another order. It purports to carry out what is delegated to it under subss. (i), (ii), (iii) and (iv) of s. 6(i) of the Commission's Regulation 294/65. These provisions of the Commission's regulation merely repeat the statutory terms of para. 11 of s. 8(1) with the substitution of the words "marketing board" for the word "Commission" in the statute. Paragraph 11 of s. 8(1) is a "providing" clause; the Commission, and, by delegation, the Board are authorized to provide by regulation for a quota system and for quotas. What the Board has done has been to exercise the power in the very terms in which it was given. It has not established a quota system and allotted quotas, but has simply repeated the formula of the statute, specifying no standards and leaving everything in its discretion.

I am of the opinion that s. 4 of O. Reg. 52/68 is *ultra vires*. The fact that the powers conferred are to be carried out on a basis that the Board deems proper does not entitle it to keep its standards out of the regulation. The "deem proper" clause of the empowering statute gives the Board (as subdelegate) a wide scope in setting up a quota system and in fixing quotas but it does not allow the Board to escape its obligation, as I read the statute, to embody its policies in a regulation.

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 redelegation by the Board to itself in a form different from that originally authorized; and that this is illegal is evident from the judg-

L'article 3 du règlement ontarien 52/68 constitue un exercice du pouvoir délégué mentionné à l'art. 6(o) du règlement ontarien 294/65 qui, lui, constitue une délégation par la Commission, de façon presque textuelle, du pouvoir qui lui est conféré à l'art. 8(1), alinéa 33, de la loi. Selon moi, l'exercice par l'Office de ce pouvoir délégué est inattaquable; par règlement, il a fait exactement, en sa qualité de sous-délégué, ce que l'alinéa 33 l'obligeait à faire.

L'article 4 du règlement ontarien 52/68 est d'un autre ordre. Il vise à donner suite aux pouvoirs délégués à l'Office aux sous-alinéas (i), (ii), (iii) et (iv) de l'art. 6(i) du règlement ontarien 294/65 de la Commission. Ces dispositions du règlement de la Commission reprennent simplement les termes de l'alinéa 11 de l'art. 8(1) de la loi en remplaçant l'expression «Commission» de la loi par «office de mise en marché». L'alinéa 11 de l'art. 8(1) est une clause «prévoyant» telle et telle chose; la Commission, et par délégation, l'Office, sont autorisés à établir par règlement un système de quotas et des quotas. L'Office a exercé ce pouvoir en usant des termes mêmes du mandat qui lui a été conféré. Il n'a pas établi un système de quotas ni attribué des quotas, mais a simplement repris la formule de la loi, en ne précisant aucune norme et en laissant tout à sa discrétion.

Je suis d'avis que l'art. 4 du règlement ontarien 52/68 est *ultra vires*. Le fait que les pouvoirs conférés doivent être exercés sur la base que l'Office juge appropriée ne l'autorise pas à ne pas préciser ses normes dans le règlement. Cette clause de la loi habilitante qui se distingue par l'expression «juge approprié» donne une grande latitude à l'Office (en sa qualité de sous-délégué) dans l'établissement et la fixation de quotas, mais, selon mon interprétation de la loi, elle ne lui permet pas d'échapper à son obligation d'incorporer sa ligne de conduite dans un règlement.

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,

ment of this Court in *Attorney General of Canada v. Brent*³.

In the *Brent* case, what was in issue was the exercise of power delegated to the Governor in Council by the *Immigration Act* to make regulations respecting enumerated matters. What the Governor in Council did was to embody the very powers in a regulation which confided their application to a special inquiry officer. This was held to be an invalid subdelegation; it converted the required reflection in a regulation of the opinion of the Governor in Council into an unregulated exercise from time to time of the opinion of a special inquiry officer.

The principle is the same here. The Board was required to legislate by regulation. Instead, it has purported to give itself random power to administer as it sees fit without any reference point in standards fixed by regulation.

The same point of principle that emerges from the *Brent* case was taken earlier in this Court in *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*⁴. There the municipality was authorized under provincial legislation to act by by-law, *inter alia*, to regulate the location within the municipality of industrial and commercial establishments and other buildings intended for special purposes, and to divide the municipality into districts or zones for the purpose of such regulation and, with respect to each of such districts or zones, to prescribe various matters enumerated in the provincial grant of authority. What the municipality did by by-law was (to quote the words of Fauteux J., as he then was, speaking for this Court) "to leave ultimately to the exclusive discretion of the members of the Council of the City, for the time being in office, what it was authorized by the provincial Legislature . . . to actually regulate by by-law" (at p. 229). The learned Justice of this Court went on to say this (and it is highly appropriate to the present case):

Thus, section 76 [of the by-law] effectively transforms an authority to regulate by legislation into a

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*³.

Dans l'affaire *Brent*, il était question de l'exercice du pouvoir délégué au gouverneur en conseil par la *Loi sur l'immigration* de faire des règlements sur des matières spécifiées. Le gouverneur en conseil avait incorporé les pouvoirs mêmes dans un règlement, confiant leur application à un enquêteur spécial. Il a été jugé que c'était là une sous-délégation invalide; était substituée à l'opinion du gouverneur en conseil, que devait refléter le règlement, l'opinion que pourrait se former à l'occasion un enquêteur spécial, sans que ce dernier ne soit soumis à des contraintes réglementaires.

Le principe est ici le même. L'Office était tenu de légiférer par règlement, mais il a plutôt tenté de se conférer le pouvoir arbitraire d'administrer comme il le jugeait bon sans préciser ses normes par règlement.

Le principe qui ressort de l'affaire *Brent* avait déjà été adopté par cette Cour dans l'affaire *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*⁴. Dans cette affaire-là, la municipalité était autorisée, en vertu d'une loi provinciale, à agir par règlement, entre autres, pour régler les endroits où devaient se trouver, dans la municipalité, les établissements industriels et commerciaux et les autres édifices destinés à des fins spéciales, pour diviser la municipalité en districts ou zones aux fins du règlement et, pour chaque district ou zone, prescrire diverses choses énumérées dans la loi provinciale. Par règlement, la municipalité avait laissé (et je citerai les termes du Juge Fauteux, alors juge puîné, qui parlait au nom de cette Cour) [TRADUCTION] «d'une façon finale à la discrétion exclusive des membres du conseil de la ville alors en fonction ce que la législature provinciale l'a autorisée . . . à régir effectivement par règlement» (p. 229). Le savant juge de cette Cour a ajouté ce qui suit: (commentaire particulièrement pertinent en l'espèce):

[TRADUCTION] Ainsi, l'article 76 [du règlement] transforme de fait un pouvoir de réglementer par

³ [1956] S.C.R. 318.

⁴ [1952] 1 S.C.R. 222.

³ [1956] R.C.S. 318.

⁴ [1952] 1 R.C.S. 222.

mere administrative and discretionary power to cancel by resolution a right which, untrammelled in the absence of any by-law, could only, in a proper one, be regulated.

It was contended that the validity of the s. 4 of O. Reg. 52/68 is established by the judgment of this Court in *Robbins et al. v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*⁵, which affirmed judgments by the Ontario Court of Appeal⁶, and by Grant J.⁷, rejecting a challenge to certain regulations made by the Tobacco Board in pursuance of powers delegated to it by the Ontario Farm Products Marketing Board. The judgments of this Court and of the Ontario Court of Appeal are founded on that of Grant J., and I propose to examine its *rationale* with reference to the issue whether the delegated power herein was exceeded in the sense that it was not exercised according to its terms. I need not enlarge on the proposition that a statutory body like the Board in this case, especially one which is a subdelegate, must stay strictly within its powers; and unless there is adequate statutory language to that end, as was found to exist in *Reference re Regulations (Chemicals)*⁸, it cannot redelegate, either to itself or to any one else the powers conferred upon it alone to be exercised by regulation.

There is a similarity in the powers conferred upon the Ontario Farm Products Marketing Board in the *Robbins* case and those conferred upon the Commission in the present case. In the *Robbins* case too the Marketing Board was authorized to delegate its regulation-making powers to a local board. There, as here, it was given broad powers to make regulations under s. 8 (the same section number in both cases). Both *The Farm Products Marketing Act*, now R.S.O. 1970, c. 162, which was involved in the *Robbins* case, and *The Milk Act* were amended in their respective sections 8 by 1968-69 (Ont.),

législation en un simple pouvoir administratif et discrétionnaire d'annuler par résolution un droit qui, illimité à défaut de quelque règlement, serait nécessairement, dans un règlement valide, réglementé.

On a prétendu que la validité de l'art. 4 du règlement ontarien 52/68 est établie par le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire *Robbins c. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers Marketing Board*⁵, confirmant l'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario⁶, et le jugement du Juge Grant⁷, lesquels rejetaient les griefs formulés à l'encontre de certains règlements faits par le Tobacco Board en conformité de pouvoirs qui lui avaient été délégués par le Ontario Farm Products Marketing Board. Les arrêts de cette Cour et de la Cour d'appel de l'Ontario sont fondés sur le jugement du Juge Grant, et je me propose d'examiner les motifs qu'il a donnés relativement à la question de savoir si l'on avait outrepassé le pouvoir délégué en l'espèce, en ce sens que ce pouvoir n'aurait pas été exercé en conformité de la délégation. Je n'ai pas à m'étendre sur la proposition que les organismes créés par statut, comme l'Office en l'espèce, particulièrement lorsqu'ils sont visés par une sous-délégation, doivent agir strictement dans les limites de leurs attributions; à défaut de termes adéquats à cette fin dans la loi, comme il a été conclu que c'était le cas dans le *Renvoi sur les règlements (produits chimiques)*⁸, ils ne peuvent pas déléguer de nouveau soit à eux-mêmes, soit à un autre, les pouvoirs conférés à eux seuls et destinés à être exercés par règlement.

Il existe une ressemblance entre les pouvoirs conférés au Ontario Farm Products Marketing Board dans l'affaire *Robbins* et ceux qui ont été conférés à la Commission en l'espèce. Dans l'affaire *Robbins*, le Marketing Board était, là aussi, autorisé à déléguer ses pouvoirs de réglementation à un office local. Dans cette affaire-là comme dans celle-ci, des pouvoirs étendus de réglementation avaient été conférés en vertu de l'art. 8 (le même numéro d'article dans les deux causes). Le *Farm Products Marketing Act*, actuellement R.S.O. 1970, c. 162, qui était en jeu dans l'affaire *Robbins*, et le *Milk Act* ont été modifiés

⁵ [1965] S.C.R. 431.

⁶ [1964] 1 O.R. 653.

⁷ [1964] 1 O.R. 56.

⁸ [1943] S.C.R. 1.

⁵ [1965] R.C.S. 431.

⁶ [1964] 1 O.R. 653.

⁷ [1964] 1 O.R. 56.

⁸ [1943] R.C. S. 1.

c. 37, s. 3(3) and by 1968-69 (Ont.), c. 67, s. 1, to add the following paragraph thereto (and I quote here the amendment to *The Milk Act*):

Where the Commission authorizes a marketing board to exercise any of the powers mentioned in subsection 1, the marketing board, in the exercise of such powers, may make regulations or orders or issue directions.

I point to this amendment as bearing directly on the issue raised by s. 4 of O. Reg. 52/68. In distinguishing regulations, orders and directions, it points up the legislative character of regulations. Nothing, in my opinion, turns on the inclusion in the aforesaid amendment of *The Milk Act* of a section providing that O. Reg. 294/65, O. Reg. 52/68, O. Reg. 68/68 and O./Reg. 70/68, *inter alia*, shall be deemed to have been made under *The Milk Act* as amended by the added clause above-quoted and shall be deemed to have been filed under *The Regulations Act* on the day of actual filing. The regulations in question remained such after as well as before the amendment.

The powers invoked in the *Robbins* case were not, however, only those under s. 8 as it had been amended by 1962-63 (Ont.), c. 45 (which were powers referable to any regulated product), but were also particular powers, in extension of those in s. 8, conferred by a new s. 18, also enacted by 1962-63 (Ont.), c. 45 and applicable to tobacco alone. In so far as the *Robbins* case turned on the retrospective application of the regulations to the 1963 tobacco year, it is clearly of no consequence for the present case. There are other distinguishing features based on the content of some of the regulations passed by the Tobacco Board which reflected known standards upon which that Board acted in enacting limitations and prohibitions upon the production of tobacco in view of the surpluses that had accumulated.

Where the *Robbins* case is similar to the present one is in the way the Tobacco Board exercised its delegated power to make regulations (in the words of s. 18(2)(a) of the statute)

tous deux à leurs articles 8 par 1968-69 (Ont.), c. 37, art. 3(3) et par 1968-69 (Ont.), c. 67, art. 1, l'alinéa suivant y étant ajouté (et je cite ici la modification apportée au *Milk Act*):

[TRANSLATION] Lorsque la Commission autorise un office de mise en marché (marketing board) à exercer l'un quelconque des pouvoirs mentionnés au paragraphe 1, l'office de mise en marché, en exerçant pareils pouvoirs, peut faire des règlements, rendre des ordonnances ou donner des directives.

Je signale cette modification parce qu'elle porte directement sur la question soulevée par l'art. 4 du règlement ontarien 52/68. En faisant des distinctions entre les règlements, les ordonnances et les directives, la modification montre le caractère législatif des règlements. A mon avis, rien ne dépend de l'incorporation dans la loi apportant ladite modification au *Milk Act* d'un article prévoyant que les règlements ontariens 294/65, 52/68, 68/68 et 70/68, entre autres, sont réputés avoir été faits en vertu du *Milk Act* tel que modifié par l'inclusion de la clause précitée, et avoir été déposés en vertu de la *Loi sur les règlements* le jour où ils l'ont réellement été. Les règlements en question sont demeurés tels quels après aussi bien qu'avant le jour de la modification.

Les pouvoirs invoqués dans l'affaire *Robbins* n'étaient toutefois pas uniquement ceux dont il était question à l'art. 8, tel que modifié par 1962-63 (Ont.), c. 45, (pouvoirs ayant trait à tout produit réglementé), car étaient également invoqués, en plus de ceux de l'article 8, des pouvoirs particuliers, qui étaient conférés par un nouvel art. 18, également adopté par 1962-63 (Ont.), c. 45, et qui s'appliquaient uniquement au tabac. Pour autant que l'affaire *Robbins* portait sur l'application rétroactive des règlements au tabac produit en 1963, il est clair qu'elle importe peu en l'espèce. D'autres aspects distinctifs se présentaient, fondés sur le contenu de certains des règlements adoptés par le Tobacco Board où étaient reflétées des normes connues sur lesquelles ce dernier se fondait pour imposer, à cause des surplus accumulés, des limitations et des interdictions relatives à la production du tabac.

Ce en quoi l'affaire *Robbins* est semblable à la présente cause, c'est la façon dont le Tobacco Board avait exercé son pouvoir délégué de faire des règlements (selon les termes de l'art. 18(2)a)

“providing for the refusal to grant a licence for the producing of tobacco for any reason that the Board deems proper”. The delegation to it of this power by the Farm Products Marketing Board was, of course, in those words, with the substitution of “local board” for “Board”. The Tobacco Board acted on this delegation by enacting this regulation:

The local board may refuse to grant a licence to produce tobacco for any reason that the local board deems proper.

Grant J. in sustaining the validity of this regulation said this (at pp. 66-67):

The 1963 amendments to the Act make it clear that it was the intention of the Legislature to confer an unrestricted discretion on the local board to grant or refuse licences to produce tobacco, annual tobacco acreage allotments and tobacco marketing quotas. There are no limits in the Act to the discretion granted to the Board and there is nothing therein requiring the Board to set up standards.

I do not think that this is a correct analysis of the Act in question. It ignores the fact that not only delegation but subdelegation is involved, and that the power is circumscribed by the obligation to exercise it through regulations. This was the point taken by this Court in the *Brent* case. The passage quoted above from the reasons of Grant J. in the *Robbins* case puts the power into the category of an original grant of authority exercisable *ad hoc* or treats the power as if it was included among those given generally by s. 4 of *The Milk Act*, or the similar s. 4 of *The Farm Products Marketing Act*. I have already pointed out that s. 8 is of a different order.

I do not overlook the discretionary element in the grant of authority to the Commission and, by subdelegation, to the Board in this case and, similarly, to the relevant tribunals in the *Robbins* case. What is objectionable, in my view of the law, is not the breadth of the delegation or the subdelegation but the failure of the subdelegate (and it would equally be a failure in the Com-

de la loi) [TRADUCTION] «prévoyant le refus d'accorder un permis de production de tabac pour tout motif jugé approprié par l'Office». La délégation de ce pouvoir au Tobacco Board par le Farm Products Marketing Board était évidemment rédigée dans ces termes, le terme « office » étant remplacé par l'expression « office local ». Le Tobacco Board s'est fondé sur cette délégation pour adopter le règlement suivant:

[TRADUCTION] L'office local peut refuser d'accorder un permis de production de tabac pour tout motif qu'il juge approprié.

En confirmant la validité de ce règlement, le Juge Grant a dit ce qui suit (pp. 66-67):

[TRADUCTION] Les modifications apportées à la loi en 1963 montrent clairement que la Législature avait l'intention de conférer une discrétion absolue à l'office local relativement à l'octroi de permis de production de tabac, aux attributions annuelles d'étendues de culture du tabac et aux quotas de mise en marché du tabac. La loi ne limite aucunement la discrétion accordée à l'office et aucune de ses dispositions n'oblige celui-ci à établir des normes.

Je ne crois pas que c'est là une analyse correcte de la loi en question. On n'y tient pas compte du fait que non seulement une délégation mais également une sous-délégation est en jeu, et que le pouvoir se trouve limité par l'obligation de l'exercer au moyen de règlements. C'est là le point de vue qu'avait adopté cette Cour dans l'affaire *Brent*. Dans l'extrait précité de ses motifs, dans l'affaire *Robbins*, le Juge Grant range le pouvoir dans la catégorie de ceux que viserait l'octroi initial de pouvoirs pouvant être exercés *ad hoc* ou traite le pouvoir comme s'il était inclus parmi ceux qui ont été conférés d'une façon générale à l'art. 4 du *Milk Act*, ou à l'art. 4, identique, du *Farm Products Marketing Act*. J'ai déjà signalé que l'art. 8 est d'un autre ordre.

Je ne méconnais pas l'élément discrétionnaire qui est en jeu lorsque l'on octroie des pouvoirs à la Commission puis, par le biais de la sous-délégation, à l'Office en cause dans la présente espèce, comme c'était aussi le cas pour les tribunaux en cause dans l'affaire *Robbins*. Ce à quoi l'on peut s'occuper, selon mon interprétation du droit, ce n'est pas à l'étendue de la délégation ou de la

mission itself as delegate) to provide even a minimum of direction and specification in s. 4 of O. Reg. 52/68. The Commission was given a discretion to fix the "law" on enumerated matters, and was authorized to subdelegate its power to the Board. Either one, as the regulation-making authority, could retain discretion as to the execution or application of the "law", but that is not this case so far as s. 4 is concerned. There was no "law" stated.

The Board appreciated the need to offer some guide lines to those over whom it sought to exercise authority. Under date of February 27, 1968, it addressed a memorandum to "all dairies, distributors, industrial milk plants and milk transporters" which forewarned of regulations that were being prepared to be effective March 1, 1968, and designed, *inter alia*, to inaugurate area pooling to enable the Board to operate fluid milk price pools and in that connection to licence all producers, appoint transporters and establish five price pool areas. I note that this memorandum came a day after the filing of O. Reg. 52/68, but it also appears that O. Reg. 52/68 (which specified five pooling areas) and O. Reg. 70/68 were designed to implement the memorandum.

The Board had earlier formulated its quota policy under a policy statement of November 1, 1967, which elaborated upon a previous statement of policy dated in October of that year. This printed pamphlet or brochure of November 1, 1967, indicated the bases upon which fluid milk producers would be given quotas, and it also dealt with quota transfers and with maintenance and adjustment of quotas. There was no indication in this policy statement that a regulation would be promulgated to carry out the delegated authority granted by s. 6(i) of O. Reg. 294/65. A revised quota policy was issued under date of August 1, 1968, again without expressed inten-

sous-délégation, mais au défaut du sous-délégué (défaut de la Commission elle-même en sa qualité de déléguée) de fournir ne serait-ce qu'un minimum de directives et de précisions à l'art. 4 du règlement ontarien 52/68. On a donné à la Commission la discrétion d'établir des « règles » en certaines matières et on l'a autorisée à sous-déléguer son pouvoir à l'Office. En sa qualité d'organisme de réglementation, chacun d'eux peut conserver un pouvoir discrétionnaire quant à l'exécution ou à l'application des « règles », mais ce n'est pas le cas pour autant que l'art. 4 est en jeu. Aucune « règle » n'a été énoncée.

L'Office a constaté le besoin d'offrir certaines lignes de conduite à ceux sur lesquels il voulait exercer son autorité. Il a adressé une note datée du 27 février 1968 à [TRADUCTION] « toutes les laiteries, tous les distributeurs, toutes les manufactures de lait industriel et tous les transporteurs de lait »; il y informait ceux-ci qu'on était en train de rédiger des règlements, lesquels devaient entrer en vigueur le 1^{er} mars 1968 et devaient, entre autres choses, inaugurer des pools régionaux en vue de permettre à l'Office d'exploiter des pools pour le prix du lait liquide et, à cet égard, d'octroyer des permis à tous les producteurs, de nommer des transporteurs et d'établir cinq pools régionaux pour le prix du lait. Je remarque que cette note est datée du jour suivant le dépôt du règlement ontarien 52/68, mais il appert en outre que les règlements ontariens 52/68 (qui parlait de cinq régions de pools), 70/68 et 71/68 devaient donner suite à cette note.

L'Office avait déjà formulé sa ligne de conduite relativement aux quotas dans une déclaration du 1^{er} novembre 1967, qui s'ajoutait à une déclaration antérieure datée du mois d'octobre de cette année-là. Cet imprimé ou cette brochure du 1^{er} novembre 1967 indique les bases sur lesquelles on donnerait des quotas aux producteurs de lait liquide, et traite également des transferts de quotas et du maintien et de l'ajustement des quotas. Cette déclaration ne laisse pas entendre qu'un règlement serait promulgué en vue d'exercer le pouvoir délégué à l'art. 6(i) du règlement ontarien 294/65. Une déclaration révisée portant sur les quotas a été faite le 1^{er} août 1968; encore une

tion to embody it in a regulation. This statement of policy ends with the following sentence:

This policy carries the intent of The Ontario Milk Marketing Board but is subject to revision and change or legal advice.

There can be and there was no pretence that this statement of policy satisfied the regulation-making authority delegated to the Board by the Commission. The Board had shown in at least part of its O. Reg. 70/68 that it knew how to fix standards in discharge of its power to make regulations, just as the Commission exhibited similar knowledge in its O. Reg. 432 respecting, *inter alia*, quality and sanitary conditions, and as the Board had also exhibited in its O. Reg. 71/68 respecting transportation.

Two points arise in connection with the *Robbins* case; the first is whether it should be followed because of an *in para materia* rule of construction, having regard to the similar objects of *The Milk Act* and of *The Farm Products Marketing Act*; the second is whether it should be followed in any event because it is more recent than the *Brent* case. On the first point, it is my opinion that what is involved is not simply a question of the construction of comparable statutes, but rather a general principle of the scope of delegated legislative power. The second point concerns the authority of decisions of this Court in subsequent cases and is of larger significance.

None of the Courts which heard and decided the *Robbins* case made any reference in their respective reasons to the *Brent* case. It was certainly cited, as the factum filed in this Court by the appellants in that case reveals. I do not propose to speculate in these reasons why it was not referred to and examined. For myself, I think it was a relevant authority, and, moreover, that it stated a principle which was apt in *Robbins* as it is here. It is a principle that this Court had also expressed in *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.*, *supra*. The fact that *Robbins* was more recent than *Brent*

fois, il n'y est pas précisé qu'on veut incorporer la nouvelle ligne de conduite dans un règlement. Cette déclaration se termine par la phrase suivante:

[TRADUCTION] Cette ligne de conduite contient l'intention du Ontario Milk Marketing Board, mais elle est exprimée sous réserve des révisions, modifications ou opinions juridiques qui pourront intervenir.

On ne saurait soutenir, et l'on ne soutient pas, que cette déclaration était conforme au pouvoir de réglementation délégué à l'Office par la Commission. Dans une partie au moins de son règlement ontarien 70/68, l'Office a montré qu'il savait comment établir des normes dans l'exercice de son pouvoir de réglementation, comme la Commission l'avait d'ailleurs fait dans son règlement ontarien 432, portant, entre autres, sur les conditions relatives à la qualité et à l'hygiène; cette capacité d'établir des normes, l'Office l'a en outre démontrée dans son règlement ontarien 71/68 portant sur le transport.

Deux questions se posent relativement à l'arrêt *Robbins*; il s'agit d'abord de savoir si, eu égard aux objets semblables du *Milk Act* et du *Farm Products Marketing Act*, cet arrêt devrait être suivi à cause de la règle d'interprétation *in para materia*; il s'agit ensuite de savoir s'il devrait être suivi de toute façon parce qu'il est plus récent que l'arrêt *Brent*. Quant à la première question, je suis d'avis que ce n'est pas uniquement une question d'interprétation de lois comparables qui est en jeu, mais plutôt un principe général quant à l'étendue du pouvoir législatif délégué. La seconde question a trait à l'autorité des décisions de cette Cour dans des affaires subséquentes et a plus d'importance.

Aucune des Cours qui ont entendu et décidé la cause *Robbins* n'a fait mention de l'arrêt *Brent* dans ses motifs. A coup sûr, ce dernier a été cité, comme le révèle le factum déposé en cette Cour par les appelants dans cette cause-là. Je ne me propose pas de faire des conjectures dans les présents motifs quant à savoir pourquoi elles n'en ont pas fait mention et ne l'ont pas étudié. Quant à moi, je crois que c'était un précédent pertinent et que le principe qui y a été énoncé s'applique autant à l'affaire *Robbins* qu'à la présente espèce. C'est un principe que cette Cour a également

does not establish an invariable principle of preference as between two apparently conflicting judgments of this Court. It may have been the case in *Robbins* that the exigent situation facing the Ontario tobacco industry led to a wider construction of the special authority given by s.18 of *The Farm Products Marketing Act*, as enacted by 1962-63 (Ont.), c. 45, than would otherwise have been sanctioned. Grant J. appears to suggest this in the concluding paragraph of his reasons. Earlier in his reasons he had referred to the statutory changes as "economic and not merely regulatory". I do not think that this is a distinction that supports a difference in legal principle. In any event, there can be no appeal to similar emergency circumstances in the present case; and in so far as principle is concerned, I am of the opinion that what was stated by this Court in the *Brent* case and earlier in *Verdun v. Sun Oil Co. Ltd.* should be applied here. Their force is not lost merely because they have not been considered in the reasons of this Court in a subsequent case.

I return to O.Reg. 52/68 and to the challenge to s.7 thereof, already quoted. The contention is that no authority could be given to the Board to regulate transportation because neither s.4 nor s.8 mention transportation. The same attack is made on O.Reg. 71/68, filed on March 1, 1968, which deals in some detail with transportation. What is put against this submission is that "transportation" is included in the definition of "marketing" under s.1, para. 15 of *The Milk Act*, and that among the powers given to the Commission by s.8 and delegable to the Board are the power to provide for "the control and regulation of the marketing of any regulated product" (para. 13), the power to provide that a regulated product "shall be marketed by, from or through the marketing board" (para. 31), and the power to appoint agents (para. 43). The answer given to this composite submission is that s.18 of *The Milk Act* expressly includes "transportation" (para. 16) among the regulation-making powers

exprimé dans l'affaire *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, précitée. Le fait que l'affaire *Robbins* est plus récente que l'affaire *Brent* n'établit pas un principe invariable de préférence entre deux jugements de cette Cour apparemment contradictoires. Il se peut que dans l'affaire *Robbins*, la situation précaire à laquelle l'industrie ontarienne du tabac devait faire face ait donné lieu à une interprétation plus large du pouvoir spécial conféré à l'art. 18 du *Farm Products Marketing Act*, tel qu'il a été adopté par 1962-63 (Ont.), c. 45, que celle qui aurait autrement prévalu. C'est ce que le Juge Grant semble indiquer dans le dernier alinéa de ses motifs. Plus haut dans ses motifs, il avait dit que les modifications apportées à la loi étaient d'une nature [TRADUCTION] «économique et non pas simplement réglementaire». Je ne crois pas que c'est là une distinction justifiant une différence sur le plan des principes de droit. De toute façon, on ne peut invoquer aucune circonstance semblable d'urgence dans la présente cause; pour autant qu'un principe est en jeu, je suis d'avis que ce qui a été dit par cette Cour dans l'affaire *Brent*, et auparavant dans l'affaire *Verdun c. Sun Oil Co. Ltd.*, devrait s'appliquer ici. Ces arrêts s'appliquent toujours même si cette Cour n'en a pas tenu compte en rendant ses motifs dans un arrêt ultérieur.

Je reviens au règlement ontarien 52/68 et aux prétentions formulées contre l'art. 7 de celui-ci, dont j'ai déjà fait mention. On soutient que l'Office ne pouvait pas être autorisé à réglementer le transport parce qu'il n'en était fait mention ni à l'art. 4 ni à l'art. 8. On soutient la même chose en ce qui concerne le règlement ontarien 71/68, déposé le 1^{er} mars 1968, et portant en détail sur le transport. A l'encontre de cette prétention, on dit que le «transport» est compris dans la définition de l'expression «mise en marché» de l'art. 1, alinéa 15 du *Milk Act*, et que parmi les pouvoirs conférés à la Commission à l'art. 8 et qui peuvent être délégués à l'Office, se trouvent celui de prévoir le [TRADUCTION] «contrôle et la réglementation de la mise en marché de tout produit réglementé» (alinéa 13), celui de prévoir qu'un produit réglementé [TRADUCTION] «doit être mis en marché par ou depuis l'Office de mise en marché, ou par son intermédiaire» (alinéa 31), et celui de nommer des agents (alinéa 43). La réponse don-

of the Commission (for which the approval of the Lieutenant-Governor in Council is required), and that none of these powers are delegable by the Commission. "*Inclusio unius, exclusio alterius*" appears to be the proposition.

The detailing of powers under ss.4, 8 and 18 of *The Milk Act* to be exercised by the Commission largely by regulation and to a smaller extent without, and delegable by it in respect of those under ss.4 and 8 only, is almost an *in terrorem* listing, exhibiting in my opinion duplication and overlap. It is not for me to say how the Legislature should deal with the problems involved in regulating milk marketing, but I cannot believe that a more symmetrical arrangement compatible with flexibility would have been impractical. I am not disposed, however, to frustrate the legislative purpose declared in s.2 of *The Milk Act* by a narrow construction, and hence I would not exclude regulation of transportation under s.8(1) because it is also comprehended under s.18. In my opinion, therefore, the attack on s.7 of O.Reg. 52/68 and on O.Reg. 71/68 fails. In coming to this conclusion, I do not rely at all upon the agent appointing power given by para. 43 of s.8(1).

The next submission of the appellants relates to the validity of O.Reg. 68/68 which deals with the licensing of milk producers. The attack here is upon s.3(4) of the regulation which is as follows:

The marketing board may refuse to issue a licence to commence to engage in the producing of milk where the applicant is not qualified by experience, financial responsibility or equipment to properly engage in the business for which the application was made, or for any other reason that the marketing board deems proper.

née à cette prétention composite est que l'art. 18 du *Milk Act* inclut expressément le «transport» (alinéa 16) dans les pouvoirs de réglementation de la Commission (à l'égard desquels l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil est requise), et qu'aucun de ces pouvoirs ne peut être délégué par la Commission. «*Inclusio unius, exclusio alterius*» semble être la proposition qui s'applique.

La liste des pouvoirs énumérés aux art. 4, 8 et 18 du *Milk Act*, qui doivent être exercés par la Commission en grande partie par réglementation et dans une moindre mesure sans réglementation, et dont seuls ceux qui sont prévus aux art. 4 et 8 peuvent être délégués par celle-ci, constitue presque une énumération *in terrorem*; à mon avis, il y a double emploi et recoupement. Ce n'est pas à moi qu'il appartient de dire comment la Législature devrait traiter les problèmes que comporte la réglementation de la mise en marché du lait, mais je ne puis croire qu'un arrangement plus symétrique, tout en étant flexible, n'aurait pas été pratique. Toutefois, je ne suis pas disposé à frustrer par une interprétation étroite le but de la loi, expressément mentionné à l'art. 2 du *Milk Act*, et je n'exclurais donc pas la réglementation du transport en vertu de l'art. 8(1) pour le motif qu'elle est également visée à l'art. 18. A mon avis, par conséquent, les prétentions formulées contre l'art. 7 du règlement ontarien 52/68, et contre le règlement ontarien 71/68, doivent être rejetées. En tirant cette conclusion, je ne me fonde absolument pas sur le pouvoir de nommer des agents, conféré à l'alinéa 43 de l'art. 8(1).

L'autre prétention des appelantes a trait à la validité du règlement ontarien 68/68, traitant de l'octroi de permis aux producteurs de lait. Cette prétention porte sur l'art. 3(4) du règlement qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] L'office de mise en marché peut refuser de délivrer un permis accordant le droit de commencer à s'engager dans la production du lait, pour le motif que le requérant ne remplit pas les conditions requises, en ce qui concerne l'expérience, la solvabilité ou le matériel, pour exploiter de façon appropriée l'entreprise à l'égard de laquelle la requête est présentée, ou pour tout autre motif que l'office de mise en marché juge approprié.

This provision is an exercise of the delegated power set out in s.6(c) of O.Reg. 294/65 and comes directly from (and repeats in its words) the power conferred upon the Commission by para. 3 of s.8(1) of the Act. For the reasons already given by me for holding s.4 of O.Reg. 52/68 to be *ultra vires*, I hold that s.3(4) of O.Reg. 68/68 is also *ultra vires*.

O.Reg. 70/68 is challenged on the same ground as that raised against s.3 of O.Reg. 52/68. It stems from s.6(o), (p) and (s) of O.Reg. 294/65 which drew upon paras. 33 and 34 of s.8(1) of the Act. Sections 3, 4 and 5 of O.Reg. 70/68 which are the focus of the challenge to this regulation read as follows:

3. All milk supplied to a processor shall be sold to the processor by the marketing board and bought by the processor from the marketing board on the terms and conditions prescribed in this Regulation.

4. (1) No processor shall buy milk from any person other than the marketing board.

(2) No person other than the marketing board shall sell milk to a processor.

(3) No processor shall sell the milk produced by a producer.

5. No processor shall process, pack or package any milk that has not been sold by the marketing board.

They do not stand alone, but, as s.3 states, are reinforced by detailed provisions which are part of O.Reg. 70/68. I am of the opinion that O.Reg. 70/68 was a valid exercise of power properly delegated to the Board by the Commission.

It remains to consider the submissions of the appellant on ss.11 and 12 of *The Milk Act*. I have nothing to add on this score to what has been said by my brother Judson in his reasons, and, accordingly, I find that ss.11(2) and 12(2) do not have the effect of exempting the appellants from the force of O.Reg. 52/68 and O.Reg. 70/68.

In the result, I would allow the appeal and set aside the orders of the Ontario Court of Appeal and of Donohue J. in so far as they sustained the validity of the whole of O.Reg. 52/68 and

Cette disposition constitue un exercice du pouvoir délégué énoncé à l'art. 6c) du règlement ontarien 294/65 et découle directement du pouvoir conféré à la Commission par l'alinéa 3 de l'art. 8(1) de la loi (en reprenant ses termes). Pour les raisons que j'ai déjà données pour déclarer l'art. 4 du règlement ontarien 52/68 *ultra vires*, je suis d'avis que l'art. 3(4) du règlement ontarien 68/68 est également *ultra vires*.

Le règlement ontarien 70/68 est contesté pour le même motif que celui qui est invoqué contre l'art. 3 du règlement ontarien 52/68. Il découle de l'art. 6o), p) et s) du règlement ontarien 294/65, rédigé d'après les alinéas 33 et 34 de l'art. 8(1) de la loi. Les articles 3, 4 et 5 du règlement ontarien 70/68, au cœur de la contestation de ce règlement, se lisent comme suit:

[TRANSLATION] 3. Tout le lait fourni à un fabricant doit être vendu à celui-ci par l'office de mise en marché et acheté par le fabricant de l'office de mise en marché aux conditions prescrites dans le présent règlement.

4. (1) Aucun fabricant ne doit acheter du lait d'une personne autre que l'office de mise en marché.

(2) Personne, sauf l'office de mise en marché, ne doit vendre du lait à un fabricant.

(3) Aucun fabricant ne doit vendre le lait produit par un producteur.

5. Aucun fabricant ne doit traiter ou emballer du lait qui n'a pas été vendu par l'office de mise en marché.

Ces articles ne sont pas isolés; comme le dit l'art. 3, ils sont renforcés par des dispositions détaillées faisant partie du règlement ontarien 70/68. Je suis d'avis que le règlement ontarien 70/68 constitue un exercice valide du pouvoir valablement délégué à l'Office par la Commission.

Il reste à examiner les prétentions de l'appellante quant aux art. 11 et 12 du *Milk Act*. Je n'ai rien à ajouter sur ce point à ce qu'a dit mon collègue le Juge Judson dans ses motifs, et par conséquent, je conclus que les art. 11(2) et 12(2) n'ont pas pour effet d'exempter les appelantes de l'application des règlements ontariens 52/68 et 70/68.

En définitive, je suis d'avis d'accueillir l'appel et d'infirmes les ordonnances de la Cour d'appel de l'Ontario et du Juge Donohue pour autant qu'elles confirment la validité de l'ensemble des

O.Reg. 68/68; and I would modify those orders by a declaration that s.4 of O.Reg. 52/68 and s.3(4) of O.Reg. 68/68 are *ultra vires*. The appellants should have their costs throughout.

The judgment of Abbott, Martland, Judson and Ritchie JJ. was delivered by

JUDSON J. (*dissenting*)—The two appellants in this Court are plaintiffs in an action against the Milk Commission of Ontario and the Ontario Milk Marketing Board in which they seek a judgment declaring:

- (a) that Regulation 294/65 made by the Commission is *ultra vires*;
- (b) that four Regulations made by the Board, 52/68, 68/68, 70/68, 71/68, are *ultra vires*; and
- (c) that Regulations 52/68 and 70/68 of the Board do not apply to them as a result of ss. 11 and 12 of *The Milk Act*.

The trial judge dismissed the action and the Court of Appeal affirmed his judgment.

The appellants are producers, processors and distributors of grade A milk as defined by the Regulations, and were so engaged before the enactment of *The Milk Act*, 1965. In addition, one of the appellants, Brant Dairy, is a transporter of milk. Each appellant owns a farm, a herd of dairy cattle and a dairy which processes raw milk into the various fluid milk products. Each appellant distributes those fluid milk products to the ultimate consumer.

After March 1, 1968, when the Board's regulations came into force, the Board and the Commission sought to compel the appellants to sell to the Board all the milk produced by them and purchase it back, or other milk, for processing in their dairies and distribution to their customers.

The appellants contend that ss. 11 and 12 of *The Milk Act*, 1965 exempt them from the regulations requiring them to sell their production to the Board and then purchase from the Board such

règlements ontariens 52/68 et 68/68; je suis d'avis de modifier ces ordonnances par une déclaration que l'art. 4 du règlement ontarien 52/68 et l'art. 3(4) du règlement ontarien 68/68 sont *ultra vires*. Les appelantes devraient avoir droit à leurs dépens en toutes les Cours.

Le jugement des Juges Abbott, Martland, Judson et Ritchie a été rendu par

LE JUGE JUDSON (*dissident*)—Les deux appelantes en cette Cour sont les demanderesse dans une action intentée contre la Milk Commission of Ontario (la Commission) et le Ontario Milk Marketing Board (l'Office) pour obtenir un jugement déclarant:

- (a) que le règlement 294/65 de la Commission est *ultra vires*;
- (b) que les quatre règlements de l'Office 52/68, 68/68, 70/68, 71/68, sont *ultra vires*; et
- (c) que les règlements 52/68 et 70/68 de l'Office ne s'appliquent pas à elles, étant donné les articles 11 et 12 du *Milk Act*.

Le juge de première instance a rejeté l'action et la Cour d'appel a confirmé son jugement.

Les appelantes sont des producteurs, fabricants et distributeurs de lait de catégorie A, selon la définition des règlements, et elles l'étaient avant l'adoption du *Milk Act* de 1965. De plus, l'une des appelantes, Brant Dairy, est un transporteur de lait. Chaque appelante est propriétaire d'une ferme, d'un troupeau de vaches laitières et d'une laiterie de traitement du lait cru en vue de la fabrication des divers produits laitiers liquides. Chaque appelante distribue ces produits laitiers liquides au consommateur.

Après le 1^{er} mars 1968, jour où les règlements de l'Office sont entrés en vigueur, ce dernier et la Commission ont cherché à obliger les appelantes à vendre à l'Office tout le lait qu'elles produisaient et à racheter celui-ci, ou d'autre lait, pour le traitement dans leurs laiteries et la distribution à leurs clients.

Les appelantes soutiennent que les articles 11 et 12 du *Milk Act* de 1965 les exemptent de l'application des règlements qui les obligent à vendre leurs produits à l'Office et à acheter de ce dernier

quantities as they require for their processing operation.

The Milk Act, 1965 was enacted to control the marketing of milk in all respects within Ontario. The Act established the Commission and authorized it to make regulations with respect to the marketing of milk, including quotas and pools for the distribution of moneys received from the sale of milk, and to delegate such powers to the Board.

Acting under s. 7(1)(a) of *The Milk Act, 1965*, the Lieutenant Governor-in-Council made O. Reg. 202/65 establishing a plan for the control and regulation of the marketing within Ontario of milk and cheese and constituting the Ontario Milk Marketing Board as a Board to administer the plan.

Under the authority of s. 8 of the Act, the Commission made O. Reg. 294/65 which delegated to the Board, powers to regulate the marketing of milk, including the marketing of milk on a quota basis, and the power to conduct a pool or pools for the distribution of all moneys received from the sale of milk.

The Board then made O. Reg. 295/65 in which it exercised some of the powers delegated to it by the Commission under O. Reg. 294/65, but the Board did not then exercise its power to conduct a pool or pools.

Then the Board made Ontario Regulations 52/68, 70/68 and 71/68 to implement the grade A milk pool. Under these regulations, all grade A producers in the province are required to sell their milk only to the Board. All grade A milk bought by the Marketing Board from a producer is sold by the producer and bought by the Board on a quota basis. All grade A processors are required to buy only from the Board. Producers are assigned to particular processors, and transporters are appointed to act as the Board's agents to transport the milk from the producer's premises to the assigned processor. The Board purchases milk F.O.B. the producer's premises and delivers it to the processor. The processor pays the Board and the Board pays the producer. Since the price of milk and transportation costs vary in different parts of the province, five area

les quantités requises pour leur opération de traitement.

Le *Milk Act* de 1965 a été adopté en vue de contrôler sous tous rapports la mise en marché du lait en Ontario. La loi créait la Commission et l'autorisait à faire des règlements relativement à la mise en marché du lait, y compris les quotas et les pools pour la distribution des sommes tirées de la vente du lait, et à déléguer ces pouvoirs à l'Office.

Se fondant sur l'art. 7(1)(a) du *Milk Act* de 1965, le lieutenant-gouverneur en conseil a fait le règlement 202/65 établissant un plan de contrôle et de réglementation de la mise en marché du lait et du fromage à l'intérieur de l'Ontario et constituant le Ontario Milk Marketing Board comme Office chargé de l'administration du plan.

Se fondant sur l'art. 8 de la loi, la Commission a fait le règlement ontarien 294/65, déléguant à l'Office les pouvoirs de réglementer la mise en marché du lait, y compris la mise en marché sur une base de quotas, et le pouvoir de diriger un pool ou des pools pour la distribution de toutes les sommes tirées de la vente du lait.

Par la suite, l'Office a fait le règlement ontarien 295/65, dans lequel il exerçait certains des pouvoirs qui lui étaient délégués par la Commission en vertu du règlement ontarien 294/65, mais l'Office n'a pas exercé son pouvoir de diriger un pool ou des pools à ce moment-là.

Puis, l'Office a fait les règlements ontariens 52/68, 70/68 et 71/68 en vue de créer le pool relatif au lait de catégorie A. En vertu de ces règlements, tous les producteurs de lait de catégorie A de la province doivent vendre leur lait uniquement à l'Office. Tout le lait de catégorie A acheté d'un producteur par l'Office de mise en marché est vendu par le producteur et acheté par l'Office sur une base de quotas. Tous les fabricants de lait de catégorie A sont tenus d'acheter uniquement de l'Office. Les producteurs doivent traiter avec des fabricants désignés, et des transporteurs sont nommés pour agir à titre d'agents de l'Office dans le transport du lait depuis les locaux du producteur jusqu'à ceux du fabricant approprié. L'Office achète le lait franco locaux du producteur et le livre au fabricant. Ce dernier paie l'Office, qui paie le producteur. Étant donné

pools are created for the distribution of the moneys amongst the producers.

I will deal first with ss. 11 and 12 of *The Milk Act*. The appellants assert that because of subs. (2) of each of these sections, Regulations 52/68 and 70/68 do not apply to them. These sections read:

11. (1) Any person who is a producer and distributor is entitled in his respective capacities as a producer and as a distributor to all the rights and privileges and is subject to all the duties and obligations of a producer and of a distributor.

(2) Any person who is a producer and distributor shall be deemed to have received in his capacity as a distributor from himself in his capacity as a producer the milk produced by him that he distributes and to have contracted in that capacity with himself in his capacity as a producer for the marketing thereof upon the condition that the regulations, orders, directions, agreements and awards and the renegotiated agreements and awards made under this Act apply.

12. (1) Any person who is a producer and processor is entitled in his respective capacities as a producer and as a processor to all the rights and privileges and is subject to all the duties and obligations of a producer and of a processor.

(2) Any person who is a producer and a processor shall be deemed to have received in his capacity as a processor from himself in his capacity as a producer the milk produced by him that he processes and to have contracted in that capacity with himself in his capacity as a producer for the marketing thereof upon the condition that the regulations, orders, directions, agreements and awards and renegotiated agreements and awards made under this Act apply.

The only difference between the two sections is that s.11 deals with "producers and distributors" and s.12 deals with "producers and processors". Both the appellants are producers, processors and distributors. Subsection (1) of each of the above-quoted sections makes it plain that the appellants are, in their respective capacities, entitled to all the rights and privileges but also subject to all the duties and obligations under the Act. The question is whether the second subsections modify

que le prix du lait et les frais de transport sont différents d'une région à l'autre de la province, cinq pools régionaux ont été créés pour la distribution des sommes d'argent aux producteurs.

Je parlerai d'abord des art. 11 et 12 du *Milk Act*. Les appelantes affirment qu'à cause du par. 2 de chacun de ces articles, les règlements 52/68 et 70/68 ne s'appliquent pas à elles. Ces articles se lisent comme suit:

[TRANSLATION] 11. (1) Quiconque est un producteur et un distributeur a, en ses qualités respectives de producteur et de distributeur, tous les droits et privilèges et est soumis à tous les devoirs et obligations d'un producteur et d'un distributeur.

(2) Quiconque est un producteur et un distributeur est censé avoir reçu en sa qualité de distributeur, de lui-même en sa qualité de producteur, le lait produit par lui qu'il distribue, et avoir conclu en cette qualité, avec lui-même en sa qualité de producteur, un contrat de mise en marché du lait, avec la réserve que les règlements, ordonnances, directives, ententes et répartitions et les ententes et répartitions renégociés faites en vertu de la présente loi, s'appliqueront.

12. (1) Quiconque est un producteur et un fabricant a, en ses qualités respectives de producteur et de fabricant, tous les droits et privilèges et est soumis à tous les devoirs et obligations d'un producteur et d'un fabricant.

(2) Quiconque est un producteur et un fabricant est censé avoir reçu en sa qualité de fabricant, de lui-même en sa qualité de producteur, le lait produit par lui qu'il transforme, et avoir conclu en cette qualité, avec lui-même en sa qualité de producteur, un contrat de mise en marché du lait, avec la réserve que les règlements, ordonnances, directives, ententes et répartitions et les ententes et répartitions renégociées faites en vertu de la présente loi, s'appliqueront.

La seule différence entre les deux articles, c'est que l'art. 11 parle des «producteurs et distributeurs» alors que l'art. 12 parle des «producteurs et fabricants». Les deux appelantes sont des producteurs, fabricants et distributeurs. Le paragraphe (1) de chacun des articles précités montre clairement que les appelantes ont, en leurs qualités respectives, tous les droits et privilèges mais sont également soumises à tous les devoirs et obligations édictés par la loi. Il s'agit de savoir si les

or limit the application of the first subsections to the appellants. My opinion is that they do not.

The second subsections owe their origin to certain observations made in this Court in *Crawford et al. v. Attorney-General of British Columbia et al.*⁹, where the *British Columbia Milk Industry Act* was under consideration. The marketing scheme provided for under that Act was fundamentally different from the one we now have in the Province of Ontario. Under the British Columbia Act producers could make their own contracts with processors as to time for delivery and as to quantities, but only as a blended price fixed by the British Columbia Milk Board. The object of the blended price was to arrive at a price for all purchasers based on a combination of the fluid milk prices (a higher price) and the price for milk for manufacturing purposes (a lower price). The scheme under the British Columbia statute contemplated that purchasers who sold more milk on the fluid milk market than other purchasers would have to account, through the Board, to those other purchasers who sold less than they did. The ultimate object was that each producer of qualifying milk should receive a uniform blended price for his product regardless of the ultimate utilization of his particular milk.

The observation made in this Court is the following:

The language of s. 44 of the Act must be construed as imposing upon a producer-vendor such of the obligations of a vendor as are by their nature applicable. The relation between a producer and a vendor, such as above referred to, is that of a vendor and purchaser and the obligation imposed by s. 24 rests upon a vendor *qua* purchaser. Since one cannot contract with oneself this portion of the order cannot refer to a producer-vendor. Whether there is anything done by the Board in its dealings with producer-vendors which may be objectionable as beyond its powers cannot be determined upon the material before us.

paragraphes 2 modifient ou restreignent l'application des paragraphes 1, en ce qui concerne les appelantes. A mon avis, ils ne le font pas.

Les paragraphes 2 ont été adoptés par suite de certaines observations faites en cette Cour dans la cause *Crawford et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*⁹, dans laquelle le *British Columbia Milk Industry Act* a été étudié. Le plan de mise en marché prévu par cette loi était fondamentalement différent de celui qui est actuellement en vigueur en Ontario. En vertu de la loi de la Colombie-Britannique, les producteurs pouvaient conclure leurs propres contrats avec les fabricants en ce qui concerne les moments de livraison et les quantités, mais uniquement à un prix unifié établi par la British Columbia Milk Board. L'objet de ce prix unifié était de fixer, pour tous les acheteurs, un prix fondé sur une combinaison du prix du lait à l'état liquide (plus élevé) et du prix du lait de transformation (moins élevé). En vertu de la loi de la Colombie-Britannique, le plan prévoyait que les acheteurs qui vendaient plus de lait que les autres acheteurs sur le marché du lait liquide seraient tenus de rendre compte, par l'intermédiaire de l'Office, à ces autres acheteurs qui vendaient moins qu'eux. L'objet ultime, c'était que chaque producteur de lait accepté devait avoir un prix unifié uniforme pour son produit, indépendamment de l'utilisation finale de son lait.

Cette Cour a fait le commentaire suivant:

[TRADUCTION] Il faut interpréter l'art. 44 de la loi comme imposant aux producteurs-vendeurs les obligations d'un vendeur qui, par leur nature, sont applicables. La relation qui existe entre un producteur et un vendeur, du genre dont il a été question plus tôt, est celle qui existe entre un vendeur et un acheteur, et l'obligation imposée par l'article 24 s'applique au vendeur en sa qualité d'acheteur. Étant donné qu'on ne peut conclure un contrat avec soi-même, cette partie de l'ordonnance ne peut pas viser les producteurs-vendeurs.

La question de savoir si l'office prend, dans ses marchés avec les producteurs-vendeurs, des mesures auxquelles on pourrait s'opposer parce qu'elles ne sont pas dans les limites de ses attributions, ne peut être tranchée à l'aide des données à notre disposition.

⁹ [1960] S.C.R. 346 at p. 358, 22 D.L.R. (2d) 321.

⁹ [1960] R.C.S. 346, 358; 22 D.L.R. (2d) 321.

For an understanding of the problem it is necessary to note that in the British Columbia Act, "vendor" is used in the sense of a processor or distributor. It would appear, therefore, that subss. (2) of ss. 11 and 12 were passed by the Ontario Legislature to meet the problem discussed in the *Crawford* case in the event that the Board should adopt a marketing technique similar to that in British Columbia, that is to say, where producers sell the milk to purchasers at a blended price fixed by the Board.

British Columbia, following the decision in this Court, amended its Act in terms corresponding to those of subss. (2) of ss. 11 and 12. These amendments were supported in the British Columbia Court of Appeal in *Milk Board v. Hillside Farm Dairy Ltd. et al.*¹⁰

The Ontario scheme under consideration in the present appeal differs from the British Columbia scheme dealt with in the *Crawford* case. The British Columbia scheme may, for brevity, be referred to as a system of equalization of payments to be made by producers who sell direct to the processor or distributor. O. Reg. 52/68, under consideration here, requires a producer to sell his milk to the Board and only to the Board. O. Reg. 70/68 requires processors to purchase milk from the Board and only from the Board. Therefore, in this situation, the first subsections are clearly applicable and the second subsections have no application.

Regulation 294/65 of the Commission

The plan with which we are concerned was established by O. Reg. 202/65. This was a regulation made by the Lieutenant Governor in Council pursuant to s. 7 of the Act. It dealt with the marketing within Ontario of milk and cheese and constituted the Board to administer the plan. Then followed O. Reg. 294/65, a regulation made by the Commission pursuant to s. 8 of the Act. It delegated extensive powers to the Marketing Board to make regulations relating to licences, quotas, requirement that producers must sell to or through the Marketing Board and the prohibition against processing, packing or packaging any

Pour comprendre le problème, il faut noter que dans la loi de la Colombie-Britannique, le terme «vendeur» est employé dans le sens de fabricant ou de distributeur. Par conséquent, il semblerait que les paragraphes (2) des articles 11 et 12 ont été adoptés par la législature ontarienne en vue de régler le problème discuté dans l'affaire *Crawford*, au cas où l'Office adopterait une technique de mise en marché semblable à celle qui existe en Colombie-Britannique, c'est-à-dire, en vertu de laquelle les producteurs vendent le lait aux acheteurs à un prix unifié fixé par l'Office.

A la suite de la décision rendue en cette Cour, la Colombie-Britannique a modifié sa loi en adoptant un libellé qui correspond à celui du par. (2) des articles 11 et 12. Ces modifications ont été approuvées en Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la cause *Milk Board v. Hillside Farm Dairy Ltd. et al.*¹⁰

Le plan ontarien présentement à l'étude est différent du plan de la Colombie-Britannique examiné dans l'affaire *Crawford*. En somme, on peut dire que le plan de la Colombie-Britannique est un système de péréquation de paiements à être effectués par les producteurs qui vendent directement aux fabricants ou aux distributeurs. Le règlement ontarien 52/68, présentement à l'étude, oblige les producteurs à vendre leur lait à l'Office et seulement à celui-ci. Le règlement ontarien 70/68 oblige les fabricants à acheter le lait de l'Office et uniquement de celui-ci. Dans ces conditions, par conséquent, les paragraphes un sont clairement applicables et les paragraphes deux ne s'appliquent pas.

Règlement 294/65 de la Commission

Le plan que nous examinons a été établi par le règlement ontarien 202/65. Il s'agissait d'un règlement fait par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 7 de la loi. Ce règlement portait sur la mise en marché du lait et du fromage à l'intérieur de l'Ontario et créait l'Office en vue d'administrer le plan. Vint ensuite le règlement ontarien 294/65, fait par la Commission en vertu de l'article 8 de la loi. Il délègue des pouvoirs étendus à l'Office de mise en marché en ce qui concerne la réglementation des permis, des quotas, de l'obligation pour les producteurs de vendre à l'Office de mise en marché ou par son

¹⁰ (1963), 43 W.W.R. 131, 40 D.L.R. (2d) 731.

¹⁰ (1963), 43 W.W.R. 131, 40 D.L.R. (2d) 731.

milk that had not been sold to or by or through the Marketing Board. It gave the power to determine prices and to conduct pools. This regulation of the Commission, O. Reg. 294/65, is attacked on the ground that it purports to delegate to the Board more than the Commission is authorized to delegate, and that as a result, the whole regulation is *ultra vires* the Commission.

The precise grounds on which the delegation is attacked are set out in paras. 14 and 15 of the statement of claim:

14. Ontario Regulation 294/65 is *ultra vires* the Commission in that section 6(c) and (i) thereof purport to delegate to the Board the power to make regulations respecting the refusal of licences and the fixing, allotting, refusing to fix and allot and the cancelling or reducing of quotas for any reasons the Board deems proper, contrary to the express terms of *The Milk Act*, 1965, section 8.

15. Ontario Regulation 294/65 is *ultra vires* the Commission in that section 7(h) thereof purports to authorize the Board to conduct pools for the distribution of monies received from the sale of milk when such pools have not been established.

The power of the Commission to deal with these matters is set out in s. 8(1) of the Act in paras. (3) and (11) respectively. The power of the Commission to delegate these powers is set out in s. 8(6) of the Act in the following terms:

8. (6) The Commission may delegate to a marketing board such of its powers under subsection 1 as it considers necessary, and may at any time terminate any such delegation.

These are very plain words. What the Commission has done in O. Reg. 294/65 is to delegate to the Board its powers as to licensing and quota fixing as defined by s. 8(1), para. 3, and s. 8(1), para. 11, in the precise terms of the Act. There is no requirement in the Act either as to licences or quotas that the Commission itself should fix standards, and it has under the statute the power to delegate to the Board all its discretionary powers with reference to these two matters. On

intermédiaire, et de l'interdiction de traiter ou d'emballer le lait qui n'a pas été vendu à l'Office de mise en marché, ou par lui ou par son intermédiaire. Il confère le pouvoir de déterminer les prix et de diriger des pools. Ce règlement (294/65) de la Commission est contesté pour le motif qu'il tend à déléguer à l'Office des pouvoirs plus étendus que ceux que la Commission est autorisée à déléguer et est donc entièrement *ultra vires*.

Les motifs précis pour lesquels la délégation est contestée sont énoncés aux paragraphes 14 et 15 de la déclaration:

[TRADUCTION] 14. Le règlement ontarien 294/65 de la Commission est *ultra vires* des pouvoirs de celle-ci parce que les alinéas (c) et (i) de l'article 6 de ce règlement délèguent à l'Office le pouvoir de faire des règlements relativement au refus d'accorder des permis, à la fixation et à l'attribution des quotas, au refus de fixer et attribuer ces quotas et à l'annulation ou à la réduction des quotas pour tout motif que l'Office juge approprié, en contravention des termes précis du *Milk Act*, 1965, article 8.

15. Le règlement ontarien 294/65 de la Commission est *ultra vires* des pouvoirs de celle-ci parce que l'alinéa (h) de l'article 7 de ce règlement autorise l'Office à diriger des pools pour la distribution des sommes d'argent tirées de la vente du lait alors que pareils pools n'ont pas été établis.

Les pouvoirs de la Commission dans ces matières sont énoncés à l'art. 8(1) de la loi, aux alinéas (3) et (11) respectivement. Le pouvoir de délégation de la Commission est énoncé à l'article 8(6) de la loi dans les termes suivants:

[TRADUCTION] 8. (6) La Commission peut déléguer à un office de mise en marché les pouvoirs à elle conférés au paragraphe (1) qu'elle juge nécessaires et peut en tout temps mettre fin à pareille délégation.

Ce sont là des termes très clairs. Ce que la Commission a fait dans le règlement ontarien 294/65, c'est de déléguer à l'Office ses pouvoirs en matière d'octroi de permis et de fixation de quotas, définis en termes précis par la loi à l'art. 8(1), alinéa 3, et à l'art. 8(1), alinéa 11. La loi n'exige pas que la Commission fixe elle-même les normes relatives aux permis ou aux quotas; en vertu de la loi, elle a le pouvoir de déléguer à l'Office tous ses pouvoirs discrétionnaires quant

a plain construction of the Act, there is to me no doubt about this delegation.

A similar power of delegation was involved in *Robbins et al. v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*¹¹; affirmed by the Ontario Court of Appeal¹²; and affirmed in this Court¹³. This case, in my opinion, is conclusive against the appellants on the question of delegation.

The next regulations under attack are four regulations made by the Board: O. Reg. 52/68, O. Reg. 68/68, O. Reg. 70/68 and O. Reg. 71/68.

O. Reg. 52/68

This requires every producer to sell the milk produced by him to the Marketing Board and prohibits the sale to any other person. It also prohibits any person other than the Marketing Board from buying such milk. It also provides for quotas. The regulation is attacked on the ground that it cannot include producers and processors and producers and distributors, and this because of the provisions of ss. 11 and 12 of the Act. I have already dealt with this argument.

The power of the Board to regulate quotas is also attacked, particularly its power to cancel or reduce or refuse to increase the quota "for any reason that it deems proper." Its power to establish and regulate pools is also attacked, and its power to regulate transportation.

In my opinion, all these powers are within the powers properly delegated by the Commission to the Board.

O. Reg. 68/68

Section 3 of this regulation, which deals with licensing, is attacked for one of the reasons already mentioned, namely, that the Board may refuse to issue a licence for lack of qualifications in the fields of experience, financial responsibility, or equipment, or "for any other reason that the Marketing Board deems proper." This has already been dealt with.

à ces deux matières. En interprétant la loi simplement, je n'ai aucun doute en ce qui concerne cette délégation.

Un pouvoir semblable de délégation était en jeu dans la cause *Robbins et al. v. Ontario Flue-Cured Tobacco Growers' Marketing Board*¹¹, dont la décision a été confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario¹² et par cette Cour¹³. A mon avis, l'arrêt rendu dans cette cause fait clairement échec aux prétentions des appelantes sur la question de la délégation.

Les autres règlements contestés sont quatre règlements de l'Office: 52/68, 68/68, 70/68 et 71/68.

52/68

Ce règlement oblige chaque producteur à vendre le lait qu'il produit à l'Office de mise en marché et interdit toute vente à un tiers. Il interdit également à toute autre personne que l'Office de mise en marché d'acheter le lait. Il prévoit également l'établissement de quotas. Le règlement est contesté pour le motif qu'il ne peut viser les producteurs et fabricants et les producteurs et distributeurs, étant donné les articles 11 et 12 de la loi. J'ai déjà répondu à cet argument.

Le pouvoir de l'Office de réglementer les quotas est également contesté, particulièrement son pouvoir d'annuler ou de réduire ou de refuser d'augmenter les quotas [TRADUCTION] «pour tout motif que l'Office juge approprié». Son pouvoir d'établir et de réglementer des pools est également contesté, ainsi que son pouvoir de réglementer le transport.

A mon avis, tous ces pouvoirs font partie des pouvoirs que la Commission avait valablement délégués à l'Office.

68/68

L'article 3 de ce règlement, qui traite de l'octroi des permis, est contesté pour l'un des motifs précités, soit, que l'Office peut refuser de délivrer un permis parce que les conditions relatives à l'expérience, à la solvabilité ou au matériel ne sont pas remplies ou [TRADUCTION] «pour tout autre motif que l'Office de mise en marché juge approprié». Cette prétention a déjà été examinée.

¹¹ [1964] 1 O.R. 56, 41 D.L.R. (2d) 107.

¹² [1964] 1 O.R. 653, 43 D.L.R. (2d) 413.

¹³ [1965] S.C.R. 431, 52 D.L.R. (2d) 96.

¹¹ [1964] 1 O.R. 56, 41 D.L.R. (2d) 107.

¹² [1964] 1 O.R. 653, 43 D.L.R. (2d) 413.

¹³ [1965] R.C.S. 431, 52 D.L.R. (2d) 96.

O. Reg. 70/68

Sections 3 and 4 of this regulation deal with the obligation of processors to buy from and sell to the Board. This is attacked as being contrary to ss. 11 and 12 of *The Milk Act*. This I have already dealt with.

O. Reg. 71/68

This regulation deals with grade A milk transportation and provides that every transporter (who is a person appointed by the Marketing Board as its agent for the transportation of milk) must transport the milk on the terms and conditions prescribed in the regulation. The regulation is attacked on the ground that it is unsupported by any authority. There is no ground for this objection. Section 1(15) of the Act defines "marketing" to include transportation. Section 8(1), para. (13), of the Act enables the Commission to provide "for the control and regulation of the marketing of any regulated product", and by s. 8(1), para. (31), the Commission is empowered to make regulations providing that the regulated product shall be marketed by, from or through the Marketing Board. Section 8(1), para. (43), authorizes the Commission to make regulations authorizing any marketing board to appoint agents, to prescribe their duties in terms and conditions of employment, and to fix their remuneration.

All these powers the Commission under s. 8(6) of the Act can delegate to the Marketing Board and did delegate under its regulation O. Reg. 294/65. The Board properly exercised the powers delegated to it.

For these reasons, I would affirm the judgments in the Courts below, dismissing the declaratory action.

In this Court, for the first time in this litigation, the appellants raised a constitutional issue — one that was neither mentioned in the pleadings nor argued in the Courts below. The issue is set out by order of this Court dated September 9, 1971, in these terms:

Are Ontario regulations 294/65, 52/68, 68/68 and 70/68 *ultra vires* the Milk Commission of On-

70/68

Les articles 3 et 4 de ce règlement traitent de l'obligation, pour les fabricants, d'acheter de l'Office et de vendre à l'Office. Ce règlement est contesté pour le motif qu'il va à l'encontre des articles 11 et 12 du *Milk Act*. J'ai déjà parlé de cette question.

71/68

Ce règlement traite du transport du lait de catégorie A et édicte que chaque transporteur (nommé par l'Office de mise en marché à titre d'agent pour le transport du lait) doit transporter le lait en respectant les conditions prescrites dans le règlement. Ce dernier règlement est contesté pour le motif qu'il ne serait pas autorisé. Cette objection n'est pas valable. L'article 1(15) de la loi définit le terme «mise en marché» comme incluant le transport. L'article 8(1), alinéa (13), de la loi permet à la Commission de prévoir [TRADUCTION] «le contrôle et la réglementation de la mise en marché de tout produit réglementé», et en vertu de l'article 8(1), alinéa (31), la Commission a le pouvoir de faire des règlements prévoyant que le produit réglementé doit être mis en marché par ou depuis l'Office de mise en marché, ou par son intermédiaire. L'article 8(1), alinéa (43), permet à la Commission à faire des règlements autorisant tout office de mise en marché à nommer des agents, à établir leurs fonctions dans les conditions d'emploi, et à fixer leur traitement.

Tous ces pouvoirs, la Commission peut les déléguer à l'Office de mise en marché en vertu de l'article 8(6) de la loi, ce qu'elle a fait en vertu de son règlement ontarien 294/65. L'Office a valablement exercé les pouvoirs qui lui avaient été délégués.

Pour ces motifs, je suis d'avis de confirmer les jugements des cours d'instance inférieure qui ont rejeté l'action déclaratoire.

En cette Cour, pour la première fois dans le présent litige, les appelantes ont soulevé une question constitutionnelle—qui n'a été ni mentionnée dans les conclusions, ni plaidée devant les cours d'instance inférieure. La question est énoncée, par une ordonnance de cette Cour datée du 9 septembre 1971, en ces termes:

Les règlements ontariens 294/65, 52/68, 68/68 et 70/68 sont-ils *ultra vires* des pouvoirs de la Milk

tario and the Ontario Milk Marketing Board for the reason that the provisions thereof are not limited in their application (either expressly or by implication) to intra-provincial commerce and therefore constitute legislation that could be enacted only under the authority of the Parliament of Canada pursuant to Section 91 paragraph 2 of the British North America Act?

The appellants' position is that these regulations are *ultra vires* because they are not limited in their application, either expressly or by implication, to intra-provincial commerce, and include milk and the marketing of milk produced within Ontario for the purpose of export from the province as well as milk produced elsewhere and imported into the province, and prohibit inter-provincial trade in milk as far as the Province of Ontario is concerned.

On the other hand, the Commission and the Board and the provinces represented on this appeal submit that no constitutional issue arises, that the regulations do not offend the federal power over the regulation of trade and commerce, and that on their proper interpretation, they apply only to intra-provincial trade in milk and do not apply to interprovincial trade in this commodity. They say further that the Board has not asserted and does not now assert the power under these regulations to regulate the marketing of milk in interprovincial trade and that there is no evidence that the Board has ever attempted to do so. The constitutional validity of *The Milk Act* itself is not in question in this appeal and is not attacked by the appellants.

Section 2 of *The Milk Act* contains the following declaration:

2. The purpose and intent of this Act is to provide for the control and regulation in any or all respects of,

(a) the marketing within Ontario of milk, cream or cheese, or any combination thereof, including the prohibition of such marketing in whole or in part; and

(b) the quality of milk, milk products and fluid milk products within Ontario.

Commission of Ontario et du Ontario Milk Marketing Board pour le motif que leurs dispositions ne sont pas restreintes dans leur application (soit expressément, soit implicitement) au commerce intra-provincial et constituent donc une législation qui ne pourrait être adoptée qu'en vertu des pouvoirs que l'article 91, alinéa 2, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a conférés au Parlement canadien?

Les appelantes soutiennent que ces règlements sont *ultra vires* parce qu'ils ne sont pas restreints dans leur application, soit expressément, soit implicitement, au commerce intra-provincial, et qu'ils visent le lait et la mise en marché du lait produit à l'intérieur de l'Ontario aux fins de l'exportation ainsi que le lait produit ailleurs et importé, et interdisent le commerce interprovincial du lait en ce qui concerne l'Ontario.

D'autre part, la Commission, l'Office et les provinces représentées dans le présent appel soutiennent qu'aucune question constitutionnelle ne se pose, que les règlements ne portent pas atteinte au pouvoir fédéral en matière de réglementation du trafic et du commerce, et que, bien interprétés, ils ne s'appliquent qu'au commerce intra-provincial du lait et non au commerce interprovincial de cette denrée. Ils ajoutent que l'Office n'a pas revendiqué et ne revendique pas, en vertu de ces règlements, le pouvoir de réglementer la mise en marché du lait, dans le cadre du commerce interprovincial, et que rien ne prouve que l'Office ait déjà tenté de le faire. La constitutionnalité même du *Milk Act* n'est pas en jeu dans le présent appel et n'est pas contestée par les appelantes.

L'article 2 du *Milk Act* renferme la déclaration suivante:

[TRADUCTION] 2. La présente loi a pour but et objet le contrôle et la réglementation, sous tous ses aspects,

(a) de la mise en marché du lait, de la crème ou du fromage, ou de toute combinaison de ceux-ci, à l'intérieur de l'Ontario, y compris l'interdiction de pareille mise en marché en totalité ou en partie, et

(b) de la qualité du lait, des produits laitiers et des produits laitiers liquides à l'intérieur de l'Ontario.

Moreover, each of the impugned regulations contains the following governing provision:

This Regulation provides for the control and regulation in any and all respects of the marketing *within* Ontario of milk, including the prohibition of such marketing in whole or in part.

This case is clearly distinguishable from the recent judgment of this Court in the *Manitoba Egg Reference* case¹⁴, which found that plan under consideration there was aimed at the restriction or limitation of interprovincial trade to enable Manitoba producers to restrict or limit, through the Board to be established under that proposed legislation, by means of quotas to control the entry of eggs into the provincial market.

The impugned regulations do not go beyond the regulation of the marketing of milk produced, processed and distributed in Ontario. There is nothing in them to indicate that either the Commission or the Board intended to restrict or control the free flow of interprovincial trade. No provision in the regulations purports to treat interprovincial trade in milk or authorize its restriction. If it did so, it would be contrary to the stated intention of the Act, set out above, and of each regulation. Each regulation should be construed to apply in a limited manner and there is no implication that any of them aim at the restriction or control of interprovincial trade.

The regulations properly only apply to a limited class of persons and transactions, that is to the licensing of persons in Ontario as producers, to producers of milk in Ontario, to the sale or marketing of milk in Ontario through the Ontario Milk Marketing Board, and to the processing of milk in Ontario by Ontario processors. There is nothing in the regulations that indicates that they apply otherwise than exclusively to persons and acts within the territorial jurisdiction of the province.

There is no evidence in the present appeal of any interprovincial trade in milk sought to be regulated. There is no evidence of any problems

De plus, chacun des règlements contestés renferme la disposition maîtresse suivante:

[TRANSLATION] Le présent règlement vise le contrôle et la réglementation, sous tous ses aspects, de la mise en marché du lait à l'intérieur de l'Ontario, y compris l'interdiction de pareille mise en marché en totalité ou en partie.

On peut établir des distinctions claires entre la présente cause et le jugement que cette Cour a rendu récemment dans le *Renvoi concernant les œufs du Manitoba*¹⁴, jugement selon lequel le plan examiné dans cette cause-là avait pour but de restreindre ou de limiter le commerce interprovincial en vue de permettre aux producteurs du Manitoba de restreindre ou de limiter, par l'intermédiaire de l'Office devant être établi en vertu de la loi projetée, au moyen de quotas de contrôle, l'entrée des œufs sur le marché provincial.

Les règlements contestés ne font que réglementer la mise en marché du lait produit, traité et distribué en Ontario. Rien dans ces règlements n'indique que la Commission ou l'Office avaient l'intention de restreindre ou de contrôler la libre circulation des échanges commerciaux interprovinciaux. Aucune disposition ne tend à régir le commerce interprovincial du lait ou à autoriser sa restriction. S'il en était ainsi, ce serait à l'encontre de l'objet déclaré de la loi, dont nous avons parlé ci-dessus, et de chaque règlement. Chaque règlement doit s'interpréter de façon à s'appliquer d'une façon restreinte et rien ne laisse supposer que l'un d'entre eux a pour but de restreindre ou de contrôler le commerce interprovincial.

Les règlements ne s'appliquent à bon droit qu'à une catégorie restreinte de personnes et d'opérations, soit à l'octroi de permis de producteur, en Ontario, aux producteurs de lait de l'Ontario et à la vente ou à la mise en marché du lait en Ontario par l'intermédiaire du Ontario Milk Marketing Board, ainsi qu'au traitement du lait en Ontario par les fabricants ontariens. Rien dans les règlements n'indique qu'ils ne visent pas exclusivement des personnes et des opérations relevant de la compétence territoriale de la province.

Dans le présent appel, il n'existe aucune preuve selon laquelle on aurait cherché à réglementer des échanges relevant du commerce interprovincial du

¹⁴ [1971] S.C.R. 689.

¹⁴ [1971] R.C.S. 689.

arising in relation to interprovincial trade that the regulations were designed to meet. It cannot, therefore, be inferred that the regulations are to be construed as being aimed at interprovincial trade. Further, there is no evidence as to the application of the regulations that might bear on their interpretation as other than *intra vires*.

Neither is there any evidence as to any interprovincial trade in the milk produced or processed by the plaintiff dairies. The facts such as they appear indicate quite the reverse; that the milk processed by both dairies was locally produced and, after processing, was locally distributed and consumed. There is no evidence whether the Milk Commission of Ontario or the Ontario Milk Marketing Board have applied or attempted to apply any part of the marketing plan constituted by the regulations to milk produced in Ontario and destined for processing or consumption outside the province or to milk produced outside Ontario and destined for processing or consumption within Ontario. We are not confronted in this appeal with any problems which might arise if an attempt had been made to administer these regulations in such a manner as to control or interfere with interprovincial trade in milk.

The test that determines whether a marketing plan or its administration is *ultra vires* the province is the test applied in the *Manitoba Reference* (Mr. Justice Martland at p. 703). Is it "designed to restrict or limit the free flow of trade between provinces as such"? On the facts of the present appeal, it cannot be concluded that O. Regs. 294/65, 52/68, 68/68 and 70/68 are so designed.

I would dismiss the appeal with costs and answer "No" to the constitutional question.

SPENCE J.—I have had the opportunity of perusing the reasons written by Mr. Justice Judson and Mr. Justice Laskin and need not repeat their detailed analysis of the circumstances. I have come to the conclusion that I am prepared

lait. Il n'existe aucune preuve indiquant que les règlements visent à régler certains problèmes relatifs au commerce interprovincial. Par conséquent, on ne saurait déduire que les règlements doivent s'interpréter comme visant le commerce interprovincial. De plus, il n'existe aucune preuve, quant à l'application des règlements, propre à favoriser l'interprétation que ceux-ci ne sont pas *intra vires*.

Il n'existe non plus aucune preuve que les demanderessees se sont livrées au commerce interprovincial du lait produit ou traité dans leurs laiteries. Les faits, tels qu'ils ressortent, indiquent plutôt le contraire: que le lait traité par les deux laiteries était produit localement et qu'après le traitement, il était distribué et consommé localement. Il n'existe aucune preuve que la Milk Commission of Ontario ou le Ontario Milk Marketing Board aient appliqué ou tenté d'appliquer quelque partie du plan de mise en marché établi par les règlements au lait produit en Ontario et destiné à être traité ou consommé en dehors de la province, ou au lait produit en dehors de l'Ontario et destiné à être traité ou consommé à l'intérieur de l'Ontario. Dans le présent appel, nous ne faisons pas face aux problèmes qui pourraient se présenter si l'on avait tenté d'appliquer ces règlements de façon à contrôler ou à entraver le commerce interprovincial du lait.

Le critère permettant de déterminer si un plan de mise en marché ou son administration par la province est *ultra vires* et celui qui a été appliqué dans le *Renvoi du Manitoba* (M. le Juge Martland, p. 703). Le plan est-il «destiné à restreindre ou à limiter la libre circulation des échanges commerciaux entre les provinces comme telles»? Eu égard aux faits du présent appel, on ne saurait conclure que les règlements ontariens 294/65, 52/68, 68/68 et 70/68 sont destinés à réaliser un tel objet.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens et de répondre non à la question concernant la constitutionnalité.

LE JUGE SPENCE—J'ai eu l'occasion d'examiner les motifs écrits de mes collègues les Juges Judson et Laskin; je n'ai pas à reprendre l'analyse détaillée qu'ils ont faite des circonstances. J'ai conclu que je suis disposé à souscrire à l'avis ex-

to concur with the view expressed by Mr. Justice Laskin in his reasons with one exception. Mr. Justice Laskin has adopted the view expressed by Mr. Justice Judson that s. 11(2) and s. 12(2) of *The Milk Act*, 1965 (Ont.), c. 72, have no application to the problem. With regret, I cannot agree with that view. I am quite ready to accept the analysis made by Mr. Justice Judson that those sections came into being after the decision in this Court in *Crawford et al. v. Attorney-General of British Columbia et al.*¹⁵, where Mr. Justice Locke, at pp. 357 and 358, made the statement recited in the reasons of Mr. Justice Judson. After that statement, amendments were made in the British Columbia Act to the same effect as those which now appear in ss. 11(2) and 12(2) of the Ontario *Milk Act*, and those amendments were upheld in *Milk Board v. Hillside Farm Dairy Ltd. et al.*¹⁶

Although the genesis of the sections was the situation in which the Legislature dealt with a system of equalization of payments to be made by producers who sell direct to the processor or distributor, the words of the two subsections contain no limitation of their application to such a plan. Sections 11 and 12 provide as follows:

11. (1) Any person who is a producer and distributor is entitled in his respective capacities as a producer and as a distributor to all the rights and privileges and is subject to all the duties and obligations of a producer and of a distributor.

(2) Any person who is a producer and distributor shall be deemed to have received in his capacity as a distributor from himself in his capacity as a producer the milk produced by him that he distributes and to have contracted in that capacity with himself in his capacity as a producer for the marketing thereof upon the condition that the regulations, orders, directions, agreements and awards and the re-negotiated agreements and awards made under this Act apply.

12. (1) Any person who is a producer and processor is entitled in his respective capacities as a producer and as a processor to all the rights and privileges and is subject to all the duties and obligations of a producer and of a processor.

primé par mon collègue le Juge Laskin dans ses motifs, sauf une exception. Le Juge Laskin a adopté l'avis de mon collègue le Juge Judson que les art. 11(2) et 12(2) du *Milk Act*, 1965 (Ont.), c. 72, ne s'appliquent pas ici. Avec regret, je ne puis souscrire à cet avis. Certes, je suis disposé à accepter l'analyse de mon collègue le Juge Judson, d'après laquelle ces articles ont été adoptés à la suite de la décision que cette Cour avait rendue dans l'affaire *Crawford et al. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique et al.*¹⁵, décision dans laquelle le Juge Locke, pp. 357 et 358, avait fait la déclaration citée par le Juge Judson dans ses motifs. A la suite de cette déclaration, des modifications furent apportées à la loi de la Colombie-Britannique; elles ont le même effet que celles qui apparaissent maintenant aux art. 11(2) et 12(2) du *Milk Act* ontarien et elles ont été maintenues dans l'arrêt *Milk Board v. Hillside Farm Dairy Ltd. et al.*¹⁶

Bien que les articles aient eu pour origine la situation dans laquelle la législature envisageait un système de péréquation de paiements à être effectués par les producteurs qui vendent directement aux fabricants ou aux distributeurs, les textes des deux paragraphes ne contiennent rien limitant leur application à pareil plan. Les articles 11 et 12 édictent ce qui suit:

[TRADUCTION] 11. (1) Quiconque est un producteur et un distributeur a, en ses qualités respectives de producteur et de distributeur, tous les droits et privilèges et est soumis à tous les devoirs et obligations d'un producteur et d'un distributeur.

(2) Quiconque est un producteur et un distributeur est censé avoir reçu en sa qualité de distributeur, de lui-même en sa qualité de producteur, le lait produit par lui qu'il distribue, et avoir conclu en cette qualité, avec lui-même en sa qualité de producteur, un contrat de mise en marché du lait, avec la réserve que les règlements, ordonnances, directives, ententes et répartitions et les ententes et répartitions renégociées faites en vertu de la présente loi, s'appliqueront.

12. (1) Quiconque est un producteur et un fabricant a, en ses qualités respectives de producteur et de fabricant, tous les droits et privilèges et est soumis à tous les devoirs et obligations d'un producteur et d'un fabricant.

¹⁵ [1960] S.C.R. 346, 22 D.L.R. (2d) 321.

¹⁶ (1963), 43 W.W.R. 131, 40 D.L.R. (2d) 731.

¹⁵ [1960] R.C.S. 346, 22 D.L.R. (2d) 321.

¹⁶ (1963), 43 W.W.R. 131, 40 D.L.R. (2d) 731.

(2) Any person who is a producer and a processor shall be deemed to have received in his capacity as a processor from himself in his capacity as a producer the milk produced by him that he processes and to have contracted in that capacity with himself in his capacity as a producer for the marketing thereof upon the conditions that the regulations, orders, directions, agreements and awards and the re-negotiated agreements and awards made under this Act apply.

It will be seen, therefore, that subs. (2) of s. 11 and subs. (2) of s. 12 have, by their words, a general application to any scheme which might be adopted for the control of milk producing, processing and distributing.

In *The Milk Act*, the possible use of various schemes is provided for. Section 8(1) in para. (16) makes provision for the Commission making regulations authorizing a marketing board to determine from time to time the price or prices that shall be paid for the regulated product or any class, variety, grade or size thereof thereby contemplating a scheme similar to that which is operative in the Province of British Columbia. Had the Ontario Commission adopted in Ontario such a scheme then the anomaly pointed out by Mr. Justice Locke in the *Crawford* case would have been cured by the provisions of ss. 11(2) and 12(2). The Commission in Ontario chose a different system, a system whereby all milk was to be sold to the Marketing Board and milk or milk products could only be purchased by processors or distributors from the said Board. So for anyone who was engaged only as a producer, or only as a processor, or only as a distributor, the scheme would work in accordance with the regulations. Where a person is engaged in a dual capacity of both producer and processor or processor and distributor, or a triple capacity of producer, processor and distributor, the plain provisions of s. 11(2) and s. 12(2) prevent s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68 applying. Section 3 of O. Reg. 52/68 provides:

3. (1) Every producer shall offer to sell and sell the milk produced by him to the marketing board.

(2) Quiconque est un producteur et un fabricant est censé avoir reçu en sa qualité de fabricant, de lui-même en sa qualité de producteur, le lait produit par lui qu'il transforme, et avoir conclu en cette qualité, avec lui-même en sa qualité de producteur, un contrat de mise en marché du lait, avec la réserve que les règlements, ordonnances, directives, ententes et répartitions et les ententes et répartitions renégociées faites en vertu de la présente loi, s'appliqueront.

Par conséquent, nous voyons que, par leurs termes mêmes, le paragraphe (2) de l'art. 11 et le paragraphe (2) de l'art. 12 s'appliquent généralement à tout plan pouvant être adopté pour contrôler la production, le traitement et la distribution du lait.

Dans le *Milk Act*, l'utilisation possible de divers plans est prévue. L'alinéa (16) du par. (1) de l'art. 8 prévoit l'adoption par la Commission de règlements autorisant un office de mise en marché à déterminer de temps en temps le prix ou les prix qui doivent être payés pour le produit réglementé ou pour tout genre, espèce, catégorie ou grosseur de celui-ci, envisageant ainsi un plan semblable à celui qui s'applique en Colombie-Britannique. Si la commission ontarienne avait adopté un plan semblable en Ontario, les art. 11(2) et 12(2) auraient remédié à l'anomalie signalée par le Juge Locke dans l'affaire *Crawford*. En Ontario, la commission a choisi un système différent, qui prévoit que tout le lait doit être vendu à l'office de mise en marché et que le lait ou les produits laitiers peuvent seulement être achetés par les fabricants ou les distributeurs dudit office. Donc, pour tous ceux qui sont uniquement producteurs, uniquement fabricants ou uniquement distributeurs, le plan s'applique conformément aux règlements. Lorsque quelqu'un est à la fois producteur et fabricant ou fabricant et distributeur, ou encore producteur, fabricant et distributeur, les art. 11(2) et 12(2) empêchent clairement l'art. 3 du règlement 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement 70/68 de s'appliquer. L'article 3 du règlement 52/68 édicte ce qui suit:

[TRANSLATION] 3. (1) Chaque producteur doit offrir en vente et vendre le lait qu'il produit à l'office de mise en marché.

(2) No producer shall offer to sell or sell the milk produced by him to any person other than the marketing board.

(3) No person other than the marketing board shall buy milk from a producer.

And ss. 3 and 5 of O.Reg. 70/68 provide:

3. All milk supplied to a processor shall be sold to the processor by the marketing board and bought by the processor from the marketing board on the terms and conditions prescribed in this Regulation.

5. No processor shall process, pack or package any milk that has not been sold by the marketing board.

When a statute provides, as it does in s. 11(2) and s. 12(2), that a person who is a producer and also a distributor shall be deemed to have received in his capacity as distributor from himself in his capacity as producer the milk and that when he is a producer and processor shall be deemed to have received from himself in his capacity as producer the milk which he processes, and in each case to have contracted with himself in his dual capacity, then a provision in a regulation requiring him in one capacity to sell to the Board and in another capacity to buy from the Board, in each case exclusively, is exactly *contra* to the provisions of the statute. Of course, no authority need be cited for the proposition that no regulation can make provision contrary to the statute which authorizes the regulations and in the case of s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68 the contradiction is apparent.

I cannot agree that because the Legislature may have been thinking of one scheme when it enacted s. 11(2) and s. 12(2) the provisions of those subsections may be ignored when the Commission has adopted a different scheme. As I have said, the Commission, under the statute, could have taken whatever scheme it deemed appropriate and had the Legislature intended that certain of the provisions in the statute should apply only in the case of the Commission adopting one scheme and others apply only in the case of the Commission adopting another scheme, the

(2) Aucun producteur ne doit offrir en vente ni vendre le lait qu'il produit à une personne autre que l'office de mise en marché.

(3) Personne, sauf l'office de mise en marché, ne doit acheter du lait d'un producteur.

Les art. 3 et 5 du règlement 70/68 édictent ce qui suit:

[TRANSLATION] 3. Tout le lait fourni à un fabricant doit être vendu à celui-ci par l'office de mise en marché et acheté par le fabricant de l'office de mise en marché aux conditions prescrites dans le présent règlement.

5. Aucun fabricant ne doit traiter ou emballer du lait qui n'a pas été vendu par l'office de mise en marché.

Lorsqu'une loi édicte, comme le font les art. 11(2) et 12(2), que celui qui est à la fois producteur et distributeur est réputé avoir reçu le lait, en sa qualité de distributeur, de lui-même en sa qualité de producteur, et que celui qui est producteur et fabricant est réputé avoir reçu de lui-même en sa qualité de producteur le lait qu'il traite, et que dans un cas comme dans l'autre cette personne est réputée contracter avec elle-même en sa double qualité, la disposition d'un règlement l'obligeant à vendre à l'office, à un titre, et à acheter de l'office, à un autre titre, et ce, exclusivement dans chaque cas, est en tous points contraire aux dispositions de la loi. Bien entendu, il est inutile de citer un précédent à l'appui de la proposition qu'aucun règlement ne peut renfermer une disposition contraire à la loi qui autorise les règlements et en ce qui concerne l'art. 3 du règlement 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement 70/68, la contradiction est manifeste.

Je ne puis convenir que parce que la législature peut avoir envisagé un plan défini lorsqu'elle a adopté les art. 11(2) et 12(2), on peut ne pas tenir compte des dispositions de ces paragraphes (2) lorsque la Commission adopte un plan différent. Comme je l'ai dit, en vertu de la loi, la Commission aurait pu adopter tout plan qu'elle estimait approprié, et si la législature avait voulu que certaines des dispositions de la loi ne s'appliquent que si la Commission adoptait un certain plan et que d'autres dispositions ne s'appliquent qu'en cas d'adoption d'un autre plan par la Com-

legislation could have been so drafted. No such legislative device was adopted and an attempt to confine the general words of a statute to the case where the Commission had adopted one scheme and ignored those general words when the Commission had adopted another scheme is, I think, *contra* to the well-established principle of the construction of statutes under what has been variously designated as the natural, ordinary or literal method of construction. Lord Watson said in *Salomon v. A. Salomon & Co., Ltd.*¹⁷, at p. 38:

In a Court of Law or Equity, what the Legislature intended to be done or not to be done can only be legitimately ascertained from that which it has chosen to enact, either in express words or by reasonable and necessary implication.

Other examples of the well-known canon may be multiplied and need not be set out herein.

For these reasons, I am of the opinion that s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68 are *ultra vires* as being *contra* to the plain provisions of s. 11(2) and s. 12(2) of *The Milk Act* and therefore beyond any power contained therein.

In the result, I would allow the appeal as outlined by Mr. Justice Laskin and in addition would set aside the said s. 3 of O. Reg. 52/68 and ss. 3 and 5 of O. Reg. 70/68.

I also would allow the appellants' costs throughout.

Appeal allowed with costs, ABBOTT, MARTLAND, JUDSON and RITCHIE JJ. dissenting.

Solicitors for the plaintiffs, appellants: Waterous, Holden, Kellock & Kent, Brantford.

Solicitor for The Milk Commission of Ontario: F. F. Gallant, Toronto.

Solicitors for The Ontario Milk Marketing Board: Fleming, Harris, Barr, Hildebrand & Co., St. Catharines.

mission, la loi aurait pu être rédigée en conséquence. Aucune disposition législative à cet effet n'a été adoptée et toute tentative de limiter les termes généraux d'une loi au cas où la Commission adopte un certain plan et de ne pas en tenir compte lorsque la Commission adopte un autre plan est, selon moi, contraire au principe bien établi d'interprétation des lois que recouvre la méthode d'interprétation diversement appelée naturelle, ordinaire ou littérale. Dans l'arrêt *Salomon v. A. Salomon & Co., Ltd.*¹⁷, p. 38, Lord Watson a dit ce qui suit:

[TRADUCTION] Dans une cour de justice ou d'*equity*, on ne peut s'assurer à bon droit de ce que la législature voulait imposer ou ne pas imposer qu'en se fondant sur ce qu'elle a choisi d'adopter soit en termes exprès, soit par implication raisonnable et nécessaire.

On peut trouver bon nombre d'autres exemples de cette règle bien connue et je n'ai pas à les énoncer ici.

Pour ces motifs, je suis d'avis que l'art. 3 du règlement 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement 70/68 sont *ultra vires* parce qu'ils sont contraires aux dispositions claires des art. 11(2) et 12(2) du *Milk Act* et qu'ils excèdent donc les pouvoirs conférés par ce dernier.

Par conséquent, je suis d'avis d'accueillir l'appel comme en a disposé mon collègue le Juge Laskin; de plus, j'annulerais ledit art. 3 du règlement 52/68 et les art. 3 et 5 du règlement 70/68.

Je suis également d'avis d'accorder leurs dépens aux appelantes en toutes les Cours.

Appel accueilli avec dépens, les Juges ABBOTT, MARTLAND, JUDSON et RITCHIE étant dissidents.

Procureurs des demanderesses, appelantes: Waterous, Holden, Kellock & Kent, Brantford.

Procureur de la défenderesse, intimée, The Milk Commission of Ontario: F. F. Gallant, Toronto.

Procureurs du défendeur, intimé, The Ontario Milk Marketing Board: Fleming, Harris, Barr, Hildebrand & Co., St. Catharines.

¹⁷ [1897] A.C. 22.

¹⁷ [1897] A.C. 22.