

IN THE MATTER OF an Appeal from the Court of Appeal for the Province of Ontario

AND IN THE MATTER OF a reference to the Court of Appeal pursuant to *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, Chapter 79, by Order-in-Council No. 956/76 respecting the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7; the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 19-20-21 Eliz. II, c. 65 and *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162 and certain Regulations and Orders passed thereunder.

1977: June 21, 22, 23, 24; 1978: January 19.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Distribution of legislative authority — Agreement between federal and provincial Ministers of Agriculture regarding a comprehensive egg marketing scheme — Validity of legislation dealing with egg marketing scheme — Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 — Farm Products Marketing Agencies Act, 1970-71-72 (Can.), c. 65 — The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, c. 162 — The British North America Act, 1867.

An agreement was entered into between the federal Minister of Agriculture and federal marketing agency and their provincial counterparts in all the provinces whereby the parties agreed to establish a comprehensive egg marketing scheme under the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1970-71-72 (Can.), c. 65. The programme involved federal and provincial marketing plans establishing quotas for export, interprovincial and intraprovincial trade. The Canadian Egg Marketing Agency was established and set overall quotas for each Province. The Agency could also impose levies or charges on the marketing of eggs by egg producers and these were to be collected on behalf of the Agency by the local egg board. In Ontario the Ontario Farm Products Marketing Board set individual production quotas based on the Province's quota set by the federal and also prohibited the possession of laying hens by persons without a quota. By Order-in-Council of April 7, 1976, the Executive Council of Ontario referred to

DANS L'AFFAIRE d'un pourvoi visant un arrêt de la Cour d'appel de la province de l'Ontario

ET DANS L'AFFAIRE d'un renvoi à la Cour d'appel conformément à *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79, par le décret n° 956/76 relativement à la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7; la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 19-20-21, Eliz. II, chap. 65 et *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162 et des règlements et ordonnances d'application.

1977: 21, 22, 23 et 24 juin; 1978: 19 janvier.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

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

Droit constitutionnel — Répartition du pouvoir législatif — Accord entre les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture visant un programme complet de commercialisation des œufs — Validité de la loi relative au programme de commercialisation des œufs — Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 1970-71-72 (Can.), chap. 65 — The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, chap. 162 — L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Le ministre fédéral de l'Agriculture, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme et leurs homologues provinciaux ont conclu un accord pour mettre sur pied un programme complet de commercialisation des œufs conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1970-71-72 (Can.), chap. 65. Le programme prévoyait des plans fédéraux et provinciaux de commercialisation fixant des contingents aux fins du commerce d'exportation et du commerce interprovincial et intra-provincial. On a établi un Office canadien de commercialisation des œufs qui a fixé des contingents généraux pour chaque province. L'Office était également habilité à imposer des redevances ou frais aux personnes s'occupant de la commercialisation des œufs et ces redevances ou frais devaient être perçus pour son compte par l'Office local de commercialisation des œufs. En Ontario, le *Farm Products Marketing Board* a fixé des contingents individuels de production basés sur le contingent provincial établi par le

the Court of Appeal for Ontario under *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, c. 79, thirteen questions relating variously to the validity of certain provisions of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, and of a number of orders and regulations under these three statutes. The reference concerned the interaction of the federal and provincial legislation and of the agencies established thereunder in the regulation and marketing of eggs, the possession of laying hens and levies collected for various purposes. The Court of Appeal upheld the validity of the challenged provisions with Dubin J.A. dissenting only as to the validity of s. 2(2)(a) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* and of s. 4(a) of the *Ontario Egg Order*, S.O.R. 72-243, promulgated under that Act. The questions and answers are set forth in the reasons of Laskin C.J.

Held: The appeal should be allowed in part.

The answers by the Court of Appeal to those questions submitted to it as to which this further appeal was taken are varied only as to the answer to question 1, i.e. as to whether ss. 2 and 3 of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, are *ultra vires*, which is answered "No, as to s. 2(1); yes, as to s. 2(2)(a); no, as to s. 2(2)(b); and no, as to s. 3 in respect of s. 2(1) and s. 2(2)(b)".

Per Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ.: *P.E.I. Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392, gave a constitutional method of escape from the prohibition of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, [1951] S.C.R. 31, which denied authority for delegation of legislative power between Parliament and a provincial legislature. *Willis* permits delegation of administrative authority to a provincial board to exercise like regulatory authority in an area of federal competence as it exercises in the provincial area. The challenge to the validity of s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* accordingly fails.

gouvernement fédéral et a également interdit aux personnes auxquelles aucun contingent n'avait été fixé de posséder des poules pondeuses. Par décret du 7 avril 1976, le Conseil exécutif de l'Ontario a soumis à la Cour d'appel de l'Ontario, en vertu de *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79, treize questions se rapportant, de façons diverses, à la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, de la *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162, et d'un certain nombre de décrets et de règlements édictés en vertu de ces trois lois. Le renvoi concerne l'interaction des législations fédérale et provinciale, ainsi que des offices créés en vertu de celles-ci, à l'égard de la réglementation de la commercialisation des œufs, de la possession de poules pondeuses et des redevances perçues à diverses fins. La Cour d'appel a déclaré valides les dispositions attaquées, le juge d'appel Dubin n'étant dissident que sur la validité de l'art. 2(2)a) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale et de l'art. 4a) du *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S. 72-243 promulgué en vertu de cette loi. Les questions et leurs réponses sont citées dans les motifs du juge en chef Laskin.

Arrêt: Le pourvoi doit être accueilli en partie.

Les réponses de la Cour d'appel aux questions qui lui ont été posées, qui ont ensuite été portées devant cette Cour, ne sont modifiées qu'en ce qui concerne la question n° 1, qui était de savoir si les art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, excédaient la compétence du Parlement du Canada; la Cour y a répondu comme suit «Non, en ce qui concerne le par. 2(1); oui, en ce qui concerne l'al. 2(2)a); non, en ce qui concerne l'al. 2(2)b); et non, en ce qui concerne l'art. 3 relativement au par. 2(1) et à l'al. 2(2)b)».

Le juge en chef Laskin et les juges Judson, Spence et Dickson: L'arrêt *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392 a sanctionné une façon constitutionnelle d'échapper à la prohibition de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*, [1951] R.C.S. 31, qui a nié la possibilité d'une délégation de pouvoir législatif entre le Parlement et une législature provinciale. L'arrêt *Willis* permet au Parlement de déléguer à un organisme provincial le pouvoir administratif d'exercer, dans un domaine de compétence fédérale, un pouvoir réglementaire semblable à celui qu'il exerce dans le domaine provincial. En conséquence, l'attaque contre la validité du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* est irrecevable.

With regard to s. 2(2) of that Act it is time that there was an end to making the validity of intraprovincial marketing schemes turn on fine distinctions between what is truly price fixing and what are adjustment levies when in both situations the thrust of the scheme is to provide for orderly marketing and to equalize the position and the returns of producers or vendors or both, by pooling production and controlling marketing. There are compelling reasons to set aside the doctrine in *Crystal Dairy*, [1933] A.C. 168, a case which has already been effectively overruled in respect of the validity of provincially authorized expenses or administration levies. Section 2(2)(a) of the Act is therefore invalid as *ultra vires* the Parliament of Canada. This result is not, however, catastrophic because it is left to the provincial legislatures to deal with price arrangements including provision for adjustment levies in the context of their valid legislation in relation to intraprovincial marketing. The power is where it should be in this respect.

Per Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ.: Section 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* (Canada) contemplates the delegation to a provincial marketing board of authority over interprovincial and export trade. It is clearly within the principle of the *Willis* case, [1952] 2 S.C.R. 392, and therefore *intra vires*, as is s. 3 in respect thereto. Section 2(2) provides for levies in respect of products in intraprovincial trade (s. 2(2)(a)) and in extraprovincial trade (s. 2(2)(b)). Sub-paragraph 2(2)(a) purports to authorize the granting to a provincial board or agency of the authority to impose and to use levies or charges in relation to the powers granted to such board under the laws of any province with respect to the marketing of any agricultural product locally within the province. Such levies are not taxes when they are not collected for purposes other than defraying expenses or effecting adjustment or redistribution amongst producers. It is proper to overrule what may be left of the judgment in *Crystal Dairy*. This might well be considered as the logical development of the decision in *Crawford and Hillside Farm Dairy*, [1960] S.C.R. 346. The net result of the scheme upheld in that case was an equalisation of returns among producers which gave them, in the end, the same monetary returns as adjustment levies would have yielded in a simpler manner. The courts will look through any scheme in order to strike down all attempts to do indirectly what cannot be done directly. If the complex scheme was valid and not just a colourable device this is proof enough that the direct method, the adjustment levies, are not unconstitutional as long as

En ce qui concerne le par. 2(2) de cette loi, il est temps de cesser de faire dépendre la validité des régimes de commercialisation intra-provinciale de distinctions subtiles entre ce qui constitue de la véritable fixation des prix et ce qui constitue des contributions d'ajustement, alors que dans les deux cas le but premier du régime de réglementation est de stabiliser le marché et d'égaliser la situation et les recettes des producteurs ou des vendeurs, ou des deux, en mettant en commun la production et en contrôlant le marché. Il existe d'impérieuses raisons de rejeter la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, [1933] A.C. 168, un arrêt effectivement écarté sur la question de la validité des contributions aux dépenses ou frais d'administration autorisés par une province. En conséquence, l'al. 2(2)a) de la Loi excède la compétence du Parlement du Canada. Ce résultat n'est pas toutefois catastrophique car il est loisible aux provinces de prendre des mesures concernant les prix et notamment d'édicter des dispositions sur les contributions de rajustement dans le cadre de leur législation valide relative à la mise en marché intra-provinciale. Le pouvoir est là où il doit être à cet égard.

Les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré: Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* (Canada) délègue à un organisme provincial de commercialisation une compétence en matière de commerce interprovincial et d'exportation. Il est clair que cette délégation est conforme au principe énoncé dans l'arrêt *Willis*, [1952] 2 R.C.S. 392 et cet article est donc valide, tout comme l'est à cet égard l'art. 3. Le paragraphe 2(2) impose des redevances relativement aux produits faisant l'objet de commerce intra-provincial (al. 2(2)a)) et extra-provincial (al. 2(2)b)). L'alinéa 2(2)a) prévoit qu'un office ou organisme provincial peut, à l'égard des pouvoirs conférés audit office, selon la loi de quelque province, en ce qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province, être autorisé à imposer les contributions ou droits et à utiliser les sommes en provenant. Ces contributions ne constituent pas des taxes lorsqu'elles ne sont pas perçues à des fins autres que celles de rembourser des frais ou d'effectuer des rajustements ou redistributions parmi les producteurs. Il convient d'écarter ce qui peut rester du jugement rendu dans l'affaire *Crystal Dairy* et l'on peut considérer que ce n'est là que la conséquence logique de l'arrêt rendu dans l'affaire *Crawford and Hillside Farm Dairy*, [1960] R.C.S. 346. Le régime de commercialisation du lait jugé valide dans cet arrêt avait comme résultat final une péréquation des recettes entre les producteurs, qui leur donnait en fin de compte les mêmes recettes que celles qu'ils auraient obtenues par le moyen beaucoup plus simple des contributions de rajus-

they are confined to intraprovincial operations [as they were in *A. G. Saskatchewan v. A. G. Canada*, [1949] A.C. 110]. As adjustment levies are within provincial jurisdiction the federal legislation on the subject is invalid.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* (Canada) is not invalid. However federal intrusion into local trade would be just as unconstitutional if done by buying and selling as if done by any other method, save in the case of operations by federal agencies acting for proper federal purposes.

As to the validity of the several sections of *The Farm Products Marketing Act* of Ontario, a legislature may delegate powers to an agency as much as it sees fit. Further as there is no reason to consider this Act as going beyond its professed intent the impugned sections are not invalid.

Questions 8 and 9 concern the validity of the egg producers quota regulations made under the authority of the Ontario Act. The control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. Egg farms, the kind of factories in which feed is converted into eggs and fowl, are local undertakings subject to provincial jurisdiction under s. 92(10) of the *B.N.A. Act*, unless they are considered "agriculture" in which case by virtue of s. 95 the jurisdiction is provincial subject to the overriding authority of Parliament. The *Carnation* case, [1968] S.C.R. 238, is however conclusive in favour of provincial jurisdiction over undertakings where primary agricultural products are transformed into other food products. It is a conclusion which cannot be different even if the whole production is going into extraprovincial trade. An operator cannot claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade and there is no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. In consequence a workable control scheme has to be effective with respect to all eggs irrespective of intended disposition. Egg farms are, like any other farms, local undertakings subject to provincial authority irrespective of the destination of their output and that legislative authority extends to the control of production as to quantity. This

tement. Les tribunaux doivent chercher l'intention derrière les mots pour mettre en échec toute tentative de faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement. Si le régime compliqué est valide et ne constitue pas un artifice, cela prouve bien que les contributions de rajustement, le moyen direct, ne sont pas inconstitutionnelles tant qu'elles se limitent à des opérations intra-provinciales [comme c'était le cas dans l'affaire *P.G. de la Saskatchewan c. P.G. du Canada*, [1949] A.C. 110]. Etant donné que les contributions de rajustement sont de compétence provinciale, il s'ensuit que la législation fédérale sur le sujet est invalide.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (Canada) n'est pas invalide. Cependant l'intrusion fédérale dans le commerce local est tout aussi inconstitutionnelle lorsqu'elle se fait par des achats et des ventes que lorsqu'elle se fait d'une autre manière, sauf dans le cas où les organismes fédéraux font de telles opérations à des fins fédérales légitimes.

En ce qui concerne la validité de plusieurs dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, une législature peut à sa discrétion déléguer des pouvoirs à un organisme et rien ne justifie de donner à cette loi une interprétation qui aille au-delà de son intention déclarée. Les dispositions contestées sont donc valides.

Les questions 8 et 9 portent sur la validité des règlements de contingentement des producteurs d'œufs établis en vertu de la loi ontarienne. Le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, relevant de la compétence provinciale. Les exploitations avicoles, expression employée pour désigner ce genre d'usines où l'on transforme les aliments en volaille et en œufs, constituent des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en vertu de l'art. 92(10) de l'*A.A.N.B.*, à moins de considérer qu'il s'agit d'«agriculture» relevant alors, en vertu de l'art. 95, de la compétence provinciale sous réserve du pouvoir prépondérant du Parlement. L'arrêt *Carnation*, [1968] R.C.S. 238, est décisif en faveur de la compétence provinciale sur les entreprises qui transforment des produits agricoles primaires en divers autres produits alimentaires. C'était la seule conclusion possible, même si toute la production avait été expédiée à l'extérieur de la province. Un exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial et il n'y a aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. En conséquence, toute réglementation efficace doit s'appliquer à tous les œufs quelle qu'en soit la destination. Les exploitations avicoles sont, comme

does not imply any provincial control of extraprovincial trade. The provincial regulations in question were not aimed at such extraprovincial trade and in so far as it affects this trade it is only complementary to the federal regulations. This is perfectly legitimate, otherwise federal-provincial cooperative action in regulating a commodity in both intraprovincial and extraprovincial trade would be impossible. Provinces may not make use of their control over local undertakings to regulate extraprovincial marketing but this does not prevent the use of provincial control to complement federal regulation of interprovincial trade.

[*P.E.I. Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392; *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238 followed; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Ltd.*, [1933] A.C. 168, 1 D.L.R. 82, [1932] 3 W.W.R. 639 overruled; *Re: Quebec Magistrates' Court*, [1965] S.C.R. 772; *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney General for Canada*, [1949] A.C. 110; *Madden v. Nelson and Fort Shefford Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Shannon et al. v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Jorgenson v. Attorney General of Canada*, [1971] S.C.R. 725; *C.N.R. v. Nor-Min Supplies Ltd.*, [1977] 1 S.C.R. 322; *Reference re The Farm Products Marketing Act of Ontario*, [1957] S.C.R. 198; *Attorney General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] S.C.R. 689; *Burns Foods Limited et al. v. Attorney General for Manitoba et al.*, [1975] 1 S.C.R. 494; *Attorney General for Ontario et al. v. Attorney General of Canada et al.*, [1912] A.C. 571; *Reference re Natural Products Marketing Act*, [1937] A.C. 377; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; *Brant Dairy Co. v. Milk Marketing Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada (Nova Scotia Inter-Delegation Case)*, [1951] S.C.R. 31; *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act*, [1943] S.C.R. 1; *Murphy v. C.P.R. Co. et al.*, [1958] S.C.R. 626; *Caron v. The King*, [1924] A.C. 999; *Reference re Employment and Social Insurance Act*, [1937] A.C. 355; *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] S.C.R. 357; *Ontario Boys' Wear Ltd. v.*

toutes les autres fermes, des entreprises locales assujetties au pouvoir provincial, quelle que soit la destination de leur production et ce pouvoir peut s'étendre à la réglementation de la production sous le rapport de la quantité. Cela n'implique pas un contrôle provincial sur le commerce extra-provincial. La réglementation provinciale en question ne vise pas le commerce extra-provincial et dans la mesure où elle l'atteint, elle complète la réglementation établie sous l'autorité fédérale. Cela est parfaitement légitime et le contraire signifierait que toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue de réglementer le commerce intra-provincial et extra-provincial d'une denrée serait impossible. Les provinces ne peuvent se servir de leur pouvoir sur les entreprises locales pour réglementer la commercialisation extra-provinciale, mais cela n'empêche pas l'utilisation du pouvoir provincial pour compléter la réglementation fédérale relative au commerce extra-provincial.

[Jurisprudence: *P.E.I. Potato Marketing Board c. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Carnation Co. Ltd. c. l'Office des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238, suivis; *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Ltd.*, [1933] A.C. 168, 1 D.L.R. 82, [1932] 3 W.W.R. 639, rejeté; *Re: La Cour de magistrat du Québec*, [1965] R.C.S. 772; *Le Procureur général de la Saskatchewan c. Le Procureur général du Canada*, [1949] A.C. 110; *Madden v. Nelson and Fort Shefford Railway Co.*, [1899] A.C. 626; *Shannon et al. c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708; *Renvoi re La Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Jorgenson c. Le Procureur général du Canada*, [1971] R.C.S. 725; *Le C.N. c. Nor-Min Supplies Ltd.*, [1977] 1 R.C.S. 322; *Renvoi re The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, [1957] R.C.S. 198; *Le Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] R.C.S. 689; *Burns Foods Limited et al. c. Le Procureur général du Manitoba et al.*, [1975] 1 R.C.S. 494; *Le Procureur général de l'Ontario et al. c. Le Procureur général du Canada et al.*, [1912] A.C. 571; *Renvoi sur la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, [1937] A.C. 377; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *Brant Dairy Co. c. Milk Marketing Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131; *Le Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Le Procureur général du Canada (arrêt Nova Scotia Inter-Delegation)*, [1951] R.C.S. 31; *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre*, [1943] R.C.S. 1; *Murphy c. C.P.R.*, [1958] R.C.S. 626; *Caron c. Le Roi*, [1924] A.C. 999; *Renvoi sur la Loi sur le placement et les assurances sociales*, [1937] A.C.

Advisory Committee, [1944] S.C.R. 349; *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*, [1941] S.C.R. 573; *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 346; *Hill v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 827; *Paquette v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 189; *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 654; *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.* (1921), 62 S.C.R. 424 referred to; *Attorney-General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328 distinguished.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario¹ in the matter of a reference of certain questions under *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, c. 79. Appeal allowed in part.

Herman Turkstra, Peter Hogg and Joseph Nadel, for Ontario Egg Producers and other interested parties.

R. W. Cosman, for interested Egg Producers.

Marcel Trudeau, Q.C., and *Yves Sylvestre*, for the Attorney General for Quebec.

Pierre Paradis and Gérald A. Beaudoin, Q.C., for l'Association des producteurs d'œufs québécois.

opposing the legislation

V. L. Freidin and J. McMurchy, for the Attorney General of Ontario and Ontario Farm Products Marketing Board.

T. B. Smith, Q.C., and *D. M. Low*, for the Attorney General of Canada.

François Lemieux and Scott McLean, for the Canadian Egg Marketing Agency.

J. J. Robinette, Q.C., and *H. E. Harris, Q.C.*, for the Ontario Egg Producers Marketing Board.

Pierre Blain, Q.C., for la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec.

Martin E. Herschorn, for the Attorney General of Nova Scotia.

355; *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357; *Ontario Boys' Wear Ltd. c. Advisory Committee*, [1944] R.C.S. 349; *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*, [1941] R.C.S. 573; *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. c. Le Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1960] R.C.S. 346; *Hill c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 827; *Paquette c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 189; *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 654; *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.* (1921), 62 R.C.S. 424, mentionnés; distinction faite avec l'arrêt *Le Procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario¹ relatif à un renvoi concernant certaines questions posées aux termes de *The Constitutional Questions Act*, R.S.O. 1970, chap. 79. Pourvoi accueilli en partie.

Herman Turkstra, Peter Hogg et Joseph Nadel, pour les producteurs d'œufs de l'Ontario et autres parties intéressées.

R. W. Cosman, pour des producteurs d'œufs intéressés.

Marcel Trudeau, c.r., et *Yves Sylvestre*, pour le procureur général du Québec.

Pierre Paradis et Gérald A. Beaudoin, c.r., pour l'Association des producteurs d'œufs québécois.

contestant la validité de la législation

V. L. Freidin et J. McMurchy, pour le procureur général de l'Ontario et l'Ontario Farm Products Marketing Board.

T. B. Smith, c.r., et *D. M. Low*, pour le procureur général du Canada.

François Lemieux et Scott McLean, pour l'Office canadien de commercialisation des œufs.

J. J. Robinette, c.r., et *H. E. Harris, c.r.*, pour l'Ontario Egg Producers Marketing Board.

Pierre Blain, c.r., pour la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec.

Martin E. Herschorn, pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

¹ (1977), 16 O.R. (2d) 451.

¹ (1977), 16 O.R. (2d) 451.

N. D. Shende and J. R. MacInnes, for the Attorney General of Manitoba.

Wm. Henkel, Q.C., for the Attorney General of Alberta.

supporting the legislation

The judgment of Laskin C.J. and Judson, Spence and Dickson JJ. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—By Order in Council of April 7, 1976, the Executive Council of Ontario referred to the Ontario Court of Appeal thirteen questions relating variously to the validity of certain provisions of the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7, of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, as amended, and of a number of orders and regulations under these three statutes. The reference concerned the interaction of the federal and provincial legislation and of the agencies established thereunder in the regulation of the marketing of eggs in the intraprovincial, interprovincial and export trade in that product.

The five Judge Court of Appeal upheld the validity of the challenged provisions, with Dubin J.A. dissenting only as to the validity of s. 2(2)(a) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* and of s. 4(a) of the *Ontario Egg Order*, S.O.R. 72-243 promulgated under the Act. The majority reasons were delivered by MacKinnon J.A. and concurring reasons, relating particularly to s. 2(2) of the Act, differing from those of the majority were delivered by Wilson J.A. The Court of Appeal found it unnecessary to answer three of the questions referred to it, namely questions 8, 11(a) and 13.

The order of reference recites the considerations which moved the Government of Ontario to put the various questions to the Court of Appeal and they are as follows:

WHEREAS questions have arisen as to the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board to collect levies imposed on the marketing of eggs;

N. D. Shende et J. R. MacInnes, pour le procureur général du Manitoba.

Wm. Henkel, c.r., pour le procureur général de l'Alberta.

soutenant la validité de la législation

Le jugement du juge en chef Laskin et des juges Judson, Spence et Dickson a été rendu par

LE JUGE EN CHEF — Par décret du 7 avril 1976, le Conseil exécutif de l'Ontario a soumis à la Cour d'appel de l'Ontario treize questions se rapportant, de façons diverses, à la validité de certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1970, chap. A-7, de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162, et modifications, et d'un certain nombre de décrets et de règlements édictés en vertu de ces trois lois. Le renvoi concerne l'interaction des législations fédérale et provinciale, ainsi que des offices créés en vertu de celles-ci, à l'égard de la réglementation de la commercialisation des œufs à l'intérieur de la province, entre les provinces et à l'exportation.

Siégeant à cinq juges, la Cour d'appel a déclaré valides les dispositions attaquées, le juge Dubin n'étant dissident que sur la validité de l'al. 2(2)a) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale et de l'al. 4a) du *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S. 72-243 promulgué en vertu de cette loi. Le jugement de la majorité a été rendu par le juge MacKinnon et des motifs au même effet, mais différents de ceux de la majorité, ont été exposés par le juge Wilson, en particulier en ce qui concerne le par. 2(2) de la Loi. La Cour d'appel n'a pas jugé nécessaire de répondre à trois des questions qui lui étaient soumises, à savoir les questions 8, 11a) et 13.

Le décret de renvoi expose de la façon suivante les considérations qui ont incité le gouvernement de l'Ontario à soumettre les diverses questions à la Cour d'appel:

[TRADUCTION] ATTENDU que des questions se sont soulevées à propos du pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* de percevoir des contributions sur la commercialisation des œufs;

AND WHEREAS questions have arisen as to the validity of the imposition of the levies themselves;

AND WHEREAS questions have arisen as to the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board to impose quotas for the possession of fowl in Ontario and quotas for the production of eggs in Ontario;

AND WHEREAS it is thought fit to have the authority of the Ontario Egg Producers Marketing Board determined with more precision and as expeditiously as possible in regard to all the above matters by referring certain questions to the Court of Appeal for hearing and consideration.

The Honourable the Attorney General therefore recommends that pursuant to section 1 of the Constitutional Questions Act being Chapter 79 of the Revised Statutes of Ontario, 1970, there be referred to the Court of Appeal for hearing and consideration the questions hereinafter set forth:

Preceding these considerations in the order of reference was a narrative of various facts and measures relating to the regulatory schemes arising out of and established pursuant to the challenged legislation. Lengthy as the narrative is, it is relevant material for the consideration of the Court and I reproduce it in full:

"The number of eggs produced in Ontario during the period January 1, 1973 to August 31, 1975 which have been marketed intraprovincially, interprovincially and in export trade is as follows:

In 1973—151,688,580 dozen,
In 1974—148,770,120 dozen, and
In the period January 1, 1975—
August 31, 1975—94,700,040 dozen.

Levies have been imposed on the marketing of eggs by Ontario egg producers pursuant to two Acts of the Parliament of Canada, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, and the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65.

AGRICULTURAL PRODUCTS MARKETING ACT, R.S.C. 1970, C. A-7

Pursuant to the Ontario Egg Order S.O.R./72-243, passed pursuant to the Agricultural Products Marketing Act, the Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board (now the Ontario Egg Producers Marketing Board) was authorized to make Orders fixing, imposing

ATTENDU également que des questions se sont soulevées quant à la validité de l'imposition des contributions;

ATTENDU également que des questions se sont soulevées quant au pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* de contingenter la possession de la volaille et la production d'œufs en Ontario;

ET ATTENDU qu'il est expédient de faire déterminer avec plus de précision et le plus rapidement possible le pouvoir de *The Ontario Egg Producers Marketing Board* à l'égard de tous les points soulevés ci-dessus en renvoyant certaines questions devant la Cour d'appel pour que celle-ci les examine.

L'honorable Procureur général recommande en conséquence que, conformément à l'article 1^{er} de *The Constitutional Questions Act*, chapitre 79 des *Revised Statutes of Ontario*, 1970, les questions ci-dessous soient renvoyées à la Cour d'appel pour qu'elle les examine:

Ces considérations sont précédées, dans le décret de renvoi, par un exposé des divers faits et mesures relatifs à la réglementation découlant de la législation attaquée et établie sous son empire. Si long que soit cet exposé, il fait partie des documents que la Cour a à prendre en considération et je le reproduis en entier:

[TRADUCTION] «Le nombre d'œufs produits en Ontario du 1^{er} janvier 1973 au 31 août 1975 et commercialisés à l'intérieur de la province, sur le marché interprovincial et sur le marché d'exportation, est le suivant:

En 1973—151,688,580 douzaines
En 1974—148,770,120 douzaines
Du premier janvier 1975 au 31 août 1975—
94,700,040 douzaines.

Des contributions ont été imposées sur la commercialisation des œufs par les producteurs d'œufs de l'Ontario en vertu de deux lois du Parlement du Canada, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chapitre A-7, et la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65.

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES, S.R.C. 1970, CHAP. A-7

En vertu du Décret relatif aux œufs de l'Ontario D.O.R.S./72-243, passé conformément à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* (devenu *The Ontario Egg Producers Marketing Board*)

and collecting levies or charges from persons engaged in the marketing of eggs.

The Ontario Egg Producers Marketing Board passed Orders imposing such levies as follows:

S.O.R./72-246
S.O.R./72-306
S.O.R./73-228
S.O.R./75-217

These Orders required egg producers to pay to the Ontario Egg Producers Marketing Board the amount of money specified therein for each dozen eggs marketed.

FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES ACT, 19-20-21, ELIZ. II, C. 65

An agreement was entered into on November 20th, 1972 between the Federal Minister of Agriculture, the National Farm Products Marketing Council, the Minister of Agriculture and Food for Ontario, the Ontario Farm Products Marketing Board, the Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board (now the Ontario Egg Producers Marketing Board) and their counterpart in all other provinces. The parties agreed to establish a comprehensive egg marketing programme under the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65.

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 17 empowered the Governor in Council to establish an agency with powers relating to inter alia, eggs marketed in interprovincial and export trade.

The Canadian Egg Marketing Agency (hereinafter referred to as "CEMA") was established on December 19th, 1972 pursuant to the Farm Products Marketing Agencies Act by the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1.

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 18(1)(c) provides:

"A proclamation establishing an agency shall set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement."

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 23(1)(b) provides that:

"Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its

a été autorisé à rendre des ordonnances pour fixer et imposer des contributions ou droits aux personnes s'occupant de la commercialisation des œufs et pour leur recouvrement.

The Ontario Egg Producers Marketing Board a rendu les décrets suivants à cet égard:

D.O.R.S./72-246
D.O.R.S./72-306
D.O.R.S./73-228
D.O.R.S./75-217

Ces décrets exigent des producteurs d'œufs qu'ils paient à *The Ontario Egg Producers Marketing Board* le montant spécifié pour chaque douzaine d'œufs commercialisée.

LOI SUR LES OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME, 19-20-21, ELIZ. II, CHAP. 65

Un accord a été conclu le 20 novembre 1972 entre le ministre fédéral de l'Agriculture, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* (devenu *The Ontario Egg Producers Marketing Board*) et leurs homologues des autres provinces. Les parties ont convenu de mettre sur pied un programme complet de commercialisation des œufs conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65.

L'article 17 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme permet au gouverneur en conseil d'établir un office ayant des pouvoirs relativement, entre autres choses, aux œufs commercialisés aux fins de commerce interprovincial et du commerce d'exportation.

L'Office canadien de commercialisation des œufs (ci-dessous appelé l'OCCO) a été établi le 19 décembre 1972, conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme par la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1.

L'alinéa 18(1)c) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que:

«Une proclamation portant création d'un office doit énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter.»

L'article 23(1)b) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que:

«Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, un

powers, an agency may implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it. . . .”

The Farm Products Marketing Agencies Act, section 2(e)(vi) provides that the marketing plan includes:

“The imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof. . . .”

Section 10 of the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1 authorized CEMA, by order or regulation, to impose levies or charges upon persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof. That section also provides that CEMA may, with the concurrence of a commodity board (which includes the Ontario Egg Producers Marketing Board) appoint that commodity board to collect on its behalf levies or charges imposed by any such order or regulations.

Levies have been imposed by CEMA as follows:

S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order)

S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order)

S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order)

S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order)

In addition, CEMA has imposed levies providing for the fixing and imposing of egg levies for the Agency's purchasing programme and for the collecting of levies as follows:

S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order)

office peut exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant . . . »

L'alinéa 2e) (vi) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme dispose que le plan de commercialisation comprend:

«l'imposition par l'office approprié de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé . . . »

L'article 10 de la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1 autorise l'OCCO à imposer, par ordonnance ou par règlement, des redevances ou frais aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs. Cet article prévoit également que l'OCCO peut, avec l'assentiment de l'Office de commercialisation (ce qui comprend *The Ontario Egg Producers Marketing Board*) mandater ledit office de percevoir pour son compte les redevances ou frais imposés par ces ordonnances ou règlements.

L'OCCO a imposé des redevances par les ordonnances suivantes:

D.O.R.S./73-284 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada)

D.O.R.S./74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada)

D.O.R.S./74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada)

D.O.R.S./75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada)

En outre, l'OCCO a édicté les ordonnances suivantes prévoyant la fixation, l'imposition et la perception de redevances à payer pour le programme d'achat des œufs par l'Office:

D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

D.O.R.S./75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada)

Pursuant to S.O.R./73-284 the Ontario Egg Producers Marketing Board was appointed to collect the levies imposed by CEMA.

Pursuant to Ontario Regulation 595/72, section 10, passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario, R.S.O. 1970, c. 162 the Ontario Egg Producers Marketing Board is required to collect the levies imposed by CEMA.

In addition Regulation S.O.R./73-274 was passed and deals with the obtaining of information by CEMA from egg producers engaged in the production of eggs for, or the marketing of eggs in interprovincial or export trade; and S.O.R./73-286 was passed and dealt with the licensing of persons engaged in the marketing of eggs in interprovincial or export trade.

To date certain Ontario egg producers have not complied with the legislation in regard to levies, the result of which is that \$392,124.50 of levies which should have been received by the Ontario Egg Producers Marketing Board have not been received. In addition certain egg producers have commenced legal action challenging the validity of such levies and the Statement of Claim of one such action is appended hereto.

QUOTAS FOR THE POSSESSION OF FOWL AND PRODUCTION OF EGGS

The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board was continued and renamed the Ontario Egg Producers Marketing Board by Ontario Regulation 593/72 passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario.

By Ontario Regulation 594/72 passed pursuant to The Farm Products Marketing Act of Ontario the Farm Products Marketing Board provided for the Ontario Egg Producers Marketing Board to exercise certain powers.

By S.O. 1975, Chapter 6, the Farm Products Marketing Act of Ontario was amended to provide for quotas for, inter alia, the possession of fowl and the production of eggs within Ontario.

By Ontario Regulation 434/75 the Farm Products Marketing Board of Ontario authorized the Ontario Egg Producers Marketing Board to exercise powers in relation to such quotas.

The Ontario Egg Producers marketing Board has, pursuant to Ontario Regulation 434/75, passed Regulations fixing and allotting quotas for the possession of fowl and the production of eggs as follows:

En vertu de D.O.R.S./73-284, *The Ontario Egg Producers Marketing Board* a été désigné pour percevoir les redevances imposées par l'OCCO.

En vertu de l'article 10 du règlement 595/72 de l'Ontario, passé conformément à *The Farm Products marketing Act* de l'Ontario, R.S.O. 1970, chap. 162, *The Ontario Egg Producers Marketing Board* est requis de percevoir les redevances imposées par l'OCCO.

Les règlements suivants ont été en outre passés: D.O.R.S./73-274 qui permet à l'OCCO de recueillir des renseignements auprès des producteurs dont les œufs sont vendus dans le commerce interprovincial ou d'exportation et le D.O.R.S./73-286 qui prévoit l'octroi de permis aux personnes qui s'occupent de la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

Certains producteurs d'œufs de l'Ontario n'ont pas encore satisfait aux exigences de la législation en ce qui concerne les redevances et il en résulte que \$392,124.50 de redevances, que *The Ontario Egg Producers Marketing Board* aurait dû recevoir, ne l'ont pas été. Par ailleurs, certains producteurs ont entamé des procédures pour contester la validité de ces redevances et l'on trouvera ci-jointe la déclaration dans l'une de ces actions.

CONTINGENTEMENT DE LA VOLAILLE ET DE LA PRODUCTION D'ŒUFS

Le règlement 593/72 de l'Ontario, passé conformément à *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario a maintenu *The Ontario Egg and Fowl Producers Marketing Board* de l'Ontario sous le nouveau nom de *The Egg Producers Marketing Board*.

En vertu du règlement 594/72 de l'Ontario passé conformément à *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* a confié à *The Ontario Egg Producers Marketing Board* l'exercice de certains pouvoirs.

En vertu du chapitre 6 des S.O. 1975, *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario a subi des modifications qui prévoient notamment le contingentement de la volaille et de la production d'œufs en Ontario.

En vertu du règlement 434/75 de l'Ontario, *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario a autorisé *The Ontario Egg Producers Marketing Board* à exercer des pouvoirs relativement à ces contingentements.

The Ontario Egg Producers Marketing Board a, conformément au règlement 434/75 de l'Ontario, fixé et réparti des contingents pour la volaille et pour la production d'œufs en vertu des règlements suivants:

Regulation No. 2-75, dated June 5, 1975
 Regulation No. 3-75, dated June 5, 1975
 Regulation No. 5-75, dated June 11, 1975
 Regulation No. 6-75, dated June 11, 1975
 Regulation No. 7-75, dated June 25, 1975 . . .”

Those opposing the validity of the legislation, in bringing an appeal to this Court, moved for the usual directions as to service of notice of the constitutional questions on the Attorney-General of Canada and on the Attorneys-General of the Provinces and as to interventions by them and by other interested persons and as to other related matters. The order for directions made on April 4, 1977 contained a reduced number of questions for the consideration of this Court and it will be useful to contrast these questions with those referred to the Ontario Court of Appeal (and showing the answers given by that Court) in the following parallel columns:

Questions Referred

1. Are sections 2 and 3 of the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 1. No

2. Are S.O.R./72-243; (Ontario Egg Order) S.O.R./72-246, S.O.R./72-306, S.O.R./73-228 and S.O.R./75-217 (Ontario Egg Marketing Levies Orders) ultra vires the enabling legislation, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 2. No

3. Do sections 2(e)(vi), 18(1)(c) and 23(1)(b) and 23(1)(g) of the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, authorize the imposition and collection of levies or charges?

Answer 3. Yes

4. Is the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, and in particular

(a) Sections 2(e)(vi), 18 and 23 and

Questions on Appeal Here

1. Are sections 2 and 3 of the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

2. Are S.O.R./72-243; (Ontario Egg Order) S.O.R./72-246, S.O.R./72-306, S.O.R./73-228 and S.O.R./75-217 (Ontario Egg Marketing Levies Orders) ultra vires the enabling legislation, the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, Chapter A-7, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

3. Is the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, and in particular

(a) Sections 2(e)(vi), 18 and 23 and

(b) Sections 6, 7, 17 and 32

ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

4. (a) Is S.O.R./73-1 (Canadian Egg Marketing Agency Proclamation) ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act,

Règlement n° 2-75, du 5 juin 1975
 Règlement n° 3-75, du 5 juin 1975
 Règlement n° 5-75, du 11 juin 1975
 Règlement n° 6-75, du 11 juin 1975
 Règlement n° 7-75, du 25 juin 1975 . . .»

En se pourvoyant devant cette Cour, les personnes qui contestent la validité de la législation ont demandé que les mesures habituelles soient prises quant à la signification d'un avis des questions constitutionnelles au procureur général du Canada et aux procureurs généraux des provinces, quant à l'intervention de ceux-ci et d'autres personnes intéressées et quant à d'autres matières connexes. Dans l'ordonnance à cet effet rendue le 4 avril 1977 le nombre de questions soumises à l'examen de cette Cour est inférieur à celui des questions renvoyées à la Cour d'appel de l'Ontario et il est utile de les mettre en regard et d'indiquer les réponses données par cette dernière:

Questions renvoyées

1. Les articles 2 et 3 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 1. Non

2. Les D.O.R.S./72-243; (Décret relatif aux œufs de l'Ontario) D.O.R.S./72-246, D.O.R.S./72-306, D.O.R.S./73-228 et D.O.R.S./75-217 (Ordonnances sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 2. Non

3. Les alinéas 2e) (vi), 18(1)c), 23(1)b) et 23(1)g) de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, autorisent-ils l'imposition et la perception de redevances ou de frais?

Réponse 3. Oui

4. La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65 et en particulier

a) les articles 2e) (vi), 18 et 23 et

Questions objet du pourvoi

1. Les articles 2 et 3 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

2. Les D.O.R.S./72-243 (Décret relatif aux œufs de l'Ontario) D.O.R.S./72-246, D.O.R.S./72-306, D.O.R.S./73-228 et D.O.R.S./75-217 (Ordonnances sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

3. La Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65 et, en particulier

a) les articles 2e) (vi), 18 et 23 et

b) les articles 6, 7, 17 et 32

excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

4. a) Le D.O.R.S./73-1 (Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi

(b) Sections 6, 7, 17 and 32

ultra vires the Parliament of Canada in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 4. No

19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

(b) Is S.O.R./73-1 section 10 ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

b) les articles 6, 7, 17 et 32

excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence du Parlement du Canada et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 4. Non

sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

b) l'article 10 du D.O.R.S./73-1 est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

5. (a) Is S.O.R./73-1 (Canadian Egg Marketing Agency Proclamation) ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 5. (a) No

5. (a) Are S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order), S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

5. a) Le D.O.R.S./73-1 (Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 5.a) Non

5. a) Les D.O.R.S./73-284 (Ordonnances sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada), 75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

(b) Is S.O.R./73-1 section 10 ultra vires the enabling legislation the Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 5. (b) No

(b) Are S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order) and S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order) ultra vires the enabling legislation, the Farm Products Marketing Agencies Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

b) L'article 10 du D.O.R.S./73-1 est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et dans l'affirmative à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 5.b) Non

b) Les D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) 74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) et 75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

6. (a) Are S.O.R./73-284 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-89 (Canada Egg Marketing Levies Order), S.O.R./74-207 (Canada Interim Egg Levies Order), S.O.R./75-173 (Canada Interim Egg Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agency Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 6. (a) No

(b) Are S.O.R./74-208 (Canada Egg Purchasing Levies Order),

6. Is S.O.R./73-286 (Canadian Egg Licensing Regulations) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Act and the Canadian Egg Marketing Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

6. a) Les D.O.R.S./73-284 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs du Canada), 74-207 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada), 75-173 (Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des

6. Le D.O.R.S./73-286 (Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et la Proclamation visant la commercialisation des œufs au Canada, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

S.O.R./74-329 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-393 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-562 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./74-644 (Canada Egg Purchasing Levies Order), S.O.R./75-89 (Canada Egg Purchasing Levies Order), and S.O.R./75-174 (Canada Egg Purchasing Levies Order) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agency Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 6. (b) No

7. Is S.O.R./73-286 (Canadian Egg Licensing Regulations) ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Agencies Act and the Canadian Egg Marketing Proclamation, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 7. No

8. Is S.O.R./73-274 (Canadian Egg Information Regulations) ultra vires the enabling legislation, Farm Products Marketing Agencies Act, 19-20-21, Eliz. II, Chapter 65, in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 8. Not answered

9. Are sections 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15(a) and 22 of The Farm Products Marketing Act of Ontario and amendments thereto ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 9. No

10. Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the legislative power of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 10. No

7. Are sections 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15(a) and 22 of The Farm Products Marketing Act of Ontario and amendments thereto ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

8. Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the legislative power of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

9. Is section 21a of The Farm Products Marketing Act of Ontario ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

10. Are Regulations 2, 3, 5, 6 and 7 for the year 1975 passed by the Ontario Egg Producers Marketing Board ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act of Ontario, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

produits de ferme et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 6.a) Non

b) Les D.O.R.S./74-208 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-329 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-393 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-562 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 74-644 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada), 75-89 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) et 75-174 (Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada) sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Proclamation visant les offices de commercialisation des produits de ferme, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 6.b) Non

7. Le D.O.R.S./73-286 (Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme et la Proclamation visant la commercialisation des œufs au Canada, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 7. Non

8. Le D.O.R.S./73-274 (Règlement sur les renseignements relatifs aux œufs du Canada) est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, 19-20-21, Eliz. II, chapitre 65, et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 8. Pas de réponse

9. Les articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15a) et 22 de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et modifications excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 9. Non

10. Le règlement 595/72 de l'Ontario excède-t-il la compétence législative de l'Ontario en tout ou en partie et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 10. Non

7. Les articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 15a) et 22 de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et modifications excèdent-ils, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

8. Le Règlement 595/72 de l'Ontario est-il ultra vires, en tout ou en partie, des pouvoirs législatifs de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

9. L'article 21a) de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario excède-t-il, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

10. Les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 passés pour l'année 1975 par The Ontario Egg Producers Marketing Board sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

11. (a) Is Ontario Regulation 595/72 ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, Chapter 162 in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 11. (a) Not answered

(b) Do Ontario Regulation 315, R.R.O. 1970, Ontario Regulation 316, R.R.O. 1970, Ontario Regulations 46/71, 184/72, 593/72 and 594/72, 239/73, 243/73, 183/74, 184/74, 764/74 or any of them affect the imposition and collection of levies in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 11. (b) No

12. Is section 21a of The Farm Products Marketing Act of Ontario ultra vires the Legislature of Ontario in whole or in part and if so, in what respect and to what extent?

Answer 12. No

13. Are Regulations 2, 3, 5, 6 and 7 for the year 1975 passed by the Ontario Egg Producers Marketing Board ultra vires the enabling legislation, The Farm Products Marketing Act of Ontario, in whole or in part, and if so, in what respect and to what extent?

Answer 13. Not answered

It will be apparent from the foregoing lists of questions that the present appeal excludes any challenge to the answers given below to questions 3, 8 and 11.

II

Counsel involved in the reference before the Ontario Court of Appeal agreed that the Case on Appeal filed in this Court should include the order of reference, the order for directions respecting the proceedings in this Court and two documents entitled respectively "Background Information Submitted by the Attorney-General of Ontario" (a document of about 15 pages) and "Memorandum of Information Submitted by Persons Opposed to the Validity of the Legislation" (a document of about 125 pages). Supplementary material was filed jointly by the Attorney-General of Ontario and the Ontario Farm Products Marketing Board, and included in this material was a 1972 Report (The Ross Report) of a Royal Commission on the

11. a) Le règlement 595/72 de l'Ontario est-il ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1970, chapitre 162 et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 11.a) Pas de réponse

b) Les règlements 315, R.R.O. 1970, 316, R.R.O. 1970, 46/71, 184/72, 593/72 et 594/72, 239/73, 243/73, 183/74, 184/74, 764/74 de l'Ontario ou l'un d'entre eux ont-ils, en tout ou en partie, une incidence sur l'imposition et la perception de redevances et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 11.b) Non

12. L'article 21a) de The Farm Products Marketing Act de l'Ontario excède-t-il, en tout ou en partie, la compétence de la Législature de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 12. Non

13. Les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 passés pour l'année 1975 par The Ontario Egg Producers Marketing Board sont-ils ultra vires, en tout ou en partie, de la législation habilitante, The Farm Products Marketing Act de l'Ontario et, dans l'affirmative, à quel égard et dans quelle mesure?

Réponse 13. Pas de réponse.

Il ressort de la liste de questions qui précède que le présent pourvoi exclut toute contestation des réponses données en appel aux questions 3, 8 et 11.

II

Les avocats qui ont plaidé le renvoi devant la Cour d'appel de l'Ontario ont convenu que le dossier d'appel déposé devant cette Cour devait contenir l'ordonnance de renvoi, l'ordonnance donnant les instructions relatives aux procédures devant cette Cour et deux documents respectivement intitulés «Background Information Submitted by the Attorney-General of Ontario» (document d'environ 15 pages) et «Memorandum of Information Submitted by Persons Opposed to the Validity of the Legislation» (document d'environ 125 pages). D'autres documents ont été déposés conjointement par le procureur général de l'Ontario et *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, parmi lesquels se trouve un rapport de

Egg Industry in Ontario.

The background information supplied by the Attorney-General of Ontario was accepted by the Canadian Egg Marketing Agency and by the Ontario Egg Producers Marketing Board, who were separately represented, as well as by the Attorney-General of Ontario and the Ontario Farm Products Marketing Board, who were jointly represented—all of whom supported the validity of the legislation, orders and regulations involved in this Reference—as a statement of the facts and considerations against which the issues of validity could and should be determined. It was also referred to for the same purpose by the challenging appellants but the extensive additional material provided by the appellants was not viewed with reciprocal hospitality by the proponents of the legislation, orders and regulations. They alleged it to be irrelevant to the questions at issue, but in so far as it puts a different interpretation on the same basic facts—those reflected in the background memorandum of the Attorney-General of Ontario—it represents nothing more fearsome than argument which must be assessed for its relevancy and cogency in the same way as that offered by the proponents, whether in their factums or in oral submissions to the Court. There are in the appellants' material statements of information by three Ontario egg producers referring to their experiences under the marketing plans and the adverse effect upon them of the system of levies and quotas. Other parts of the material consist, as counsel for those in opposition to the legislation say, of "information . . . obtained from government agency and board sources and in part from the discovery of documents in one levy action against the Ontario Board". To some extent it is directed to the effect of the marketing system as bearing on the constitutional questions before this Court. However, I find no such factual differences in the appellants' memorandum of information as to put this Court to a choice that would influence the result to be reached on the questions that must be answered.

1972 d'une Commission royale sur l'industrie des œufs en Ontario (le rapport Ross).

L'Office canadien de commercialisation des œufs et *The Ontario Egg Producers Marketing Board*, qui plaident séparément, ainsi que le procureur général de l'Ontario et *The Farm Products Marketing Board* de l'Ontario, qui plaident conjointement—tous défenseurs de la validité de la législation, des ordonnances et des règlements, objet du présent renvoi—ont admis que la documentation de base fournie par le procureur général de l'Ontario établissait les faits et considérations à la lumière desquels on pouvait et devait trancher la validité des dispositions litigieuses. Les appelants adversaires de la législation l'ont également admis, mais l'abondante documentation supplémentaire qu'ils ont fournie n'a pas reçu le même accueil chez les partisans de la législation, des ordonnances et des règlements. Ceux-ci ont prétendu que cette documentation était sans rapport avec les questions en litige, mais pour autant qu'elle donne une interprétation différente des mêmes données de base—que l'on retrouve dans le mémoire récapitulatif du procureur général de l'Ontario—elle ne représente rien de plus redoutable que des arguments dont il faut apprécier la pertinence et le bien-fondé au même titre que ceux présentés par les partisans de la législation, que ce soit dans leurs factums ou dans leurs plaidoiries orales devant la Cour. On trouve, dans la documentation des appelants, des déclarations de trois producteurs d'œufs de l'Ontario dans lesquelles ils font état de leur expérience des plans de commercialisation et des difficultés que leur ont causées le système de redevances et de contingentements. D'autres parties de la documentation consistent, comme le disent les avocats des adversaires de la législation, en [TRA-DUCTION] «des renseignements . . . recueillis auprès des offices et régies du gouvernement et, pour partie, en des documents produits lors d'une action pour redevances contre l'Office de l'Ontario». Dans une certaine mesure, elle porte sur les effets du système de commercialisation en rapport avec les questions constitutionnelles soumises à la Cour. Cependant, je ne trouve pas dans le mémoire des appelants des différences de faits telles qu'elles mettent cette Cour devant un choix de nature à influencer sur les réponses qui doivent être fournies aux questions posées.

An examination of the material in the Case on Appeal and of the supplementary material, and of the statutes, orders and regulations to which this material is related gives the following picture of the interlocking scheme of control of egg marketing, both as to price and supply, established under federal and provincial authority.

The egg market in Canada and in the Provinces is a strictly regulated market, involving control of prices, the fixing of producing and marketing quotas, the imposition of several classes of levies upon producers and a surplus (over quota) egg removal programme through which eggs surplus to the table market are disposed of mainly to egg processors, although some may be redirected to the table market. This control programme is based on the table market, that is on the retail purchase of fresh eggs for consumption, representing in 1975 (according to the material before this Court) 92 per cent of eggs in the market, the other 8 per cent representing processing eggs used in the manufactured products market.

The main control agencies, in respect of the present case, are the Canadian Egg Marketing Agency established under s. 17 of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, 1972 (Can.), c. 65, hereinafter referred to as CEMA, and the Ontario Egg Producers Marketing Board, established by Ontario Regulation 593/72 (as a continuation of a differently named board) under *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, c. 162, as amended, hereinafter referred to as the Ontario Egg Board. CEMA was born of a proclamation of December 19, 1972, S.O.R./73-1, which followed upon an agreement between Canada and all the Provinces, and the marketing agencies of the parties, for the establishment of a comprehensive plan to regulate the marketing of eggs in Canada. Schedules to the agreement set out the terms of the proposed plan, involving the integration of federal and provincial prescriptions, and including the scheme of organization and powers of the

Un examen des documents versés au dossier du pourvoi et de la documentation supplémentaire ainsi que des lois, ordonnances et règlements auxquels ils se rapportent donne le tableau suivant de la combinaison des régimes de contrôle de la commercialisation des œufs établis par les autorités fédérale et provinciale en ce qui concerne aussi bien les prix que la production.

Le marché des œufs, au Canada et dans les provinces, est strictement réglementé; il comporte un contrôle des prix, la fixation de contingents de production et de commercialisation, l'imposition aux producteurs de plusieurs catégories de redevances et un programme d'écoulement des excédents (pour ce qui dépasse les contingents) en vertu duquel les surplus d'œufs pour l'alimentation sont principalement dirigés vers les transformateurs d'œufs, encore qu'une partie puisse être renvoyée sur le marché de l'alimentation. Ce programme de contrôle est fondé sur le marché de l'alimentation, c'est-à-dire sur l'achat au détail d'œufs frais destinés à la consommation, ce qui représentait en 1975 (selon les documents dont dispose cette Cour) 92 pour cent des œufs sur le marché; les autres 8 pour cent représentent les œufs transformés utilisés sur le marché des produits manufacturés.

Les principaux organismes de contrôle, en ce qui concerne la présente affaire, sont l'Office canadien de commercialisation des œufs, créé en vertu de l'art. 17 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, 1972 (Can.), chap. 65, appelé ci-dessous l'OCCO et *The Ontario Egg Producers Marketing Board*, créé par le règlement 593/72 de l'Ontario (qui succède à un office portant un nom différent) en vertu de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1970, chap. 162 et modifications, appelé ci-dessous l'Office des œufs de l'Ontario. L'OCCO est né d'une proclamation du 19 décembre 1972, D.O.R.S./73-1, à la suite d'un accord intervenu entre le Canada et toutes les provinces, et leurs offices de commercialisation respectifs, en vue de la mise sur pied d'un plan complet de réglementation de la commercialisation des œufs au Canada. En annexe à l'accord figurent les conditions du plan proposé, notamment l'intégration des prescriptions fédérales et

contemplated CEMA, as later established by S.O.R./73-1.

The control programme envisaged identical quotas for producers, whether in intraprovincial trade or in the interprovincial or export market, fixed by the national and provincial agencies in relation to an assigned egg production to each of the Provinces. Section 3 of the CEMA proclamation shows the dozen quantities and relative percentages assigned to each Province in the following table:

3. . . .

TABLE			
Column I	Column II	Column III	
1. British Columbia	57,250,000	12.055	per cent
2. Alberta	41,344,000	8.704	"
3. Saskatchewan	22,611,000	4.760	"
4. Manitoba	54,189,000	11.408	"
5. Ontario	181,267,000	38.161	"
6. Quebec	78,647,000	16.556	"
7. New Brunswick	8,683,000	1.828	"
8. Nova Scotia	19,504,000	4.106	"
9. Prince Edward Island	3,028,000	0.637	"
10. Newfoundland	8,477,000	1.785	"

The authority for this division in the CEMA proclamation is s. 24 of the federal *Farm Products Marketing Agencies Act*, reading as follows:

24. A marketing plan to the extent that it allocates any production or marketing quota to any area of Canada, shall allocate that quota on the basis of the production from that area in relation to the total production of Canada over a period of five years immediately preceding the effective date of the marketing plan. In allocating additional quotas for anticipated growth of market demand, the marketing agency shall consider the principle of comparative advantage of production.

The Court was told by counsel for the appellants that the percentages were modified in June, 1976 by S.O.R./76-371 but the modifications do not, of course, affect the constitutional issues that are before the Court. I should note that the production and percentage figure for Ontario, shown in the Table reproduced above, was prescribed by

provinciales, ainsi que les grandes lignes de l'organisation et des pouvoirs du futur OCCO, qui devait être créé plus tard par le D.O.R.S./73-1.

Le programme de contrôle prévoit des contingents identiques pour les producteurs, qu'ils soient dans le commerce intra-provincial ou sur le marché interprovincial ou d'exportation; ces contingents sont déterminés par les offices national et provincial par rapport à une production d'œufs fixée pour chaque province. L'article 3 de la Proclamation visant l'OCCO indique les quantités de douzaines et les pourcentages correspondants fixés pour chaque province, dans le tableau suivant:

3. . . .

TABLE			
Colonne I	Colonne II	Colonne III	
1. Colombie-Britannique	57,250,000	12.055	pour cent
2. Alberta	41,344,000	8.704	"
3. Saskatchewan	22,611,000	4.760	"
4. Manitoba	54,189,000	11.408	"
5. Ontario	181,267,000	38.161	"
6. Québec	78,647,00	16.556	"
7. Nouveau-Brunswick	8,683,000	1.828	"
8. Nouvelle-Écosse	19,504,000	4.106	"
9. Île-du-Prince-Édouard	3,028,000	0.637	"
10. Terre-Neuve	8,477,000	1.785	"

Cette répartition faite par la Proclamation créant l'OCCO est fondée sur l'art. 24 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme fédérale*, qui se lit ainsi:

24. Un plan de commercialisation établi de manière à attribuer un contingentement quelconque de production ou de commercialisation à une région du Canada, attribuera ce contingentement en s'appuyant sur la production de cette région par rapport à la production totale du Canada au cours d'une période de cinq ans précédant immédiatement la date de mise en vigueur du plan de commercialisation. En attribuant des contingentements additionnels en vue de la croissance anticipée des demandes de produits, l'office de commercialisation tiendra compte des principes d'avantages ou de production comparés.

Les avocats des appelants ont signalé à la Cour que les pourcentages ont été modifiés en juin 1976, par D.O.R.S./76-371, mais ces modifications sont évidemment sans influence sur les questions constitutionnelles soumises à la Cour. Je dois souligner que le chiffre de production et les pourcentages de l'Ontario, qui figurent au tableau ci-dessus, ont été

Ontario Regulation 595/72 of December 28, 1972, made under *The Ontario Farm Products Marketing Act*, and in furtherance of the dovetailing Ontario Egg Producers' Marketing Plan established by Ontario Regulation 593/72 of November 22, 1972, also made under *The Ontario Farm Products Marketing Act*.

In short, the overall scheme was to assign to each Province a share of the national market and to relate the quotas of producers in each Province to the particular share. Ontario went further by placing all laying hens on a quota basis and prohibiting possession of laying hens by persons without a quota. This was done by Board Regulation 2-75 of June 5, 1975, which was authorized by Ontario Regulation 434/75 of May 8, 1975, which in turn rested on the authority of s. 21a of *The Farm Products Marketing Act*, enacted by 1975 (Ont.), c. 6. The appellants take an objection to the Regulation as embracing the possession of laying hens whose production is solely for the interprovincial or export trade and, beyond this, attack the validity of s. 21a. The attack on the section is the subject of question 9 herein.

The material before the Court states that the Ontario quota system above-mentioned does not apply to persons who possess less than 500 hens and, further, that eggs produced and sold for hatching purposes are also exempt from the Ontario quota regulations. These exemptions were not said to have any market effect. The material is silent on this, but what it does show is that in Ontario about 1200 producers are registered with the Ontario Egg Board and they each have, on an average, about 10,000 laying hens.

Alongside the national and local quota system is a licensing system for grading stations where eggs are graded according to federal standards. Some producers do their own grading and may grade for other producers as well, but otherwise producers deliver their eggs to a grading station operator or have them picked up by such operators on some regular basis. The price paid to producers depends on the grade or grades of their eggs. The price is fixed weekly for the various grades of eggs by

prescrits par le règlement 595/72 de l'Ontario, en date du 28 décembre 1972, passé en vertu de *The Ontario Farm Products Marketing Act* pour assurer l'adaptation du plan de commercialisation des œufs par les producteurs de l'Ontario, plan établi par le règlement 593/72 de l'Ontario, en date du 22 novembre 1972, passé également en vertu de *The Ontario Farm Products Marketing Act*.

En bref, l'idée d'ensemble est d'attribuer à chaque province une part du marché national et d'établir une relation entre les contingents des producteurs dans chaque province et la part en question. L'Ontario est allé plus loin en contingentant toutes les poules pondeuses et en interdisant aux personnes sans contingentement d'en posséder. Cela a été réalisé par le règlement de l'office 2-75 du 5 juin 1975, fondé sur le règlement 434/75 du 8 mai 1975, lequel est lui-même fondé sur l'art. 21a de *The Farm Products Marketing Act*, édicté par 1975 (Ont.), chap. 6. Les appelants s'opposent au règlement au motif qu'il s'étend à la possession de poules pondeuses dont la production n'est destinée qu'au commerce interprovincial ou d'exportation et, en outre, ils contestent la validité de l'art. 21a. Cette contestation fait l'objet de la question 9.

La documentation soumise à la Cour établit que le système de contingentement susmentionné ne s'applique pas aux personnes qui possèdent moins de 500 poules et, en outre, que les œufs produits et vendus pour l'incubation sont également soustraits aux règlements de contingentement de l'Ontario. On ne dit pas que ces exemptions ont quelque effet sur le marché. La documentation est silencieuse sur ce point, mais elle montre tout de même qu'en Ontario, environ 1200 producteurs sont enregistrés auprès de l'Office des œufs de l'Ontario et qu'ils possèdent, en moyenne, quelque 10,000 poules.

A côté du système national et régional de contingentement, il existe un système de permis pour les postes de classement où les œufs sont classés selon les normes fédérales. Certains producteurs classent eux-mêmes leurs œufs et font cette opération pour d'autres producteurs également. Sinon, les producteurs livrent leurs œufs à des exploitants de postes de classement ou les font ramasser régulièrement par ceux-ci. Le prix payé aux producteurs dépend du classement de leurs œufs. Le prix

consultation between the local boards (in Ontario, the Ontario Egg Board) and CEMA and is based, the Court was told, on a cost of production formula. Included in the so-called producer price are the levies imposed by CEMA and the local board, and I shall come to them shortly. The Memorandum of Information supplied by the opponents of the challenged legislation includes an illustration of the elements of the producer price fixed for grade A large eggs, and I reproduce it in full:

NATIONAL AVERAGE QUOTED PRODUCER PRICE FOR
GRADE A LARGE EGGS

(Based on Farm-Gate Cost of Production Model Results,
National Average, May 31, 1975)

(in ¢ per dozen)

	¢	%
Depreciation	1.88	2.81
Pullet	11.23	16.78
Feed	32.84	49.08
Labour	4.30	6.43
Overhead	4.08	6.10
Farm-Gate Cost	54.33	81.20
Producer Return	2.13	3.18
Net Producer Price	56.46	84.38
Conversion Factor to Grade A Large	5.45	8.14
CEMA and Provincial Board Levies	5.00	7.48
	66.91	100.00

Although the levies are included in the estimation of the producer price, the grading station operator is required to deduct them from what he pays to the producers who trade with him. The grading station operator sells to the retail trade at a price fixed by the market or may sell to a wholesaler or broker who in turn sells to the retail trade. There appears to be nothing to prevent direct retail sales by the grading station operator. If he wishes to sell in the interprovincial or export market he must have a licence from CEMA as required under the Canadian Egg Licensing Regulations, S.O.R./73-286 of May 30, 1973, made by CEMA in pursuance of powers granted by s. 9 of

est fixé hebdomadairement pour les diverses classes d'œufs après consultation entre les offices locaux (en Ontario, l'Office des œufs de l'Ontario) et l'OCCO et est fondé, a-t-on dit à la Cour, sur une formule de coût de production. Dans ce qu'on appelle le prix du producteur sont comprises les redevances imposées par l'OCCO et l'office local, et j'y reviendrai un peu plus loin. Le mémoire d'information soumis par les adversaires de la législation attaquée contient un tableau des éléments du prix du producteur fixé pour les œufs de la catégorie A gros. Je le reproduis intégralement:

[TRANSLATION]—COTE MOYENNE NATIONALE DU PRIX
DU PRODUCTEUR POUR LES ŒUFS DE LA CATÉGORIE A
GROS

(basée sur les résultats types du coût de production à la sortie
de la ferme, moyenne nationale, au 31 mai 1975)

(en ¢ par douzaine)

	¢	%
Dépréciation	1.88	2.81
Poulettes	11.23	16.78
Nourriture	32.84	49.08
Main-d'œuvre	4.30	6.43
Frais généraux	4.08	6.10
Coût sortie de ferme	54.33	81.20
Recette producteur	2.13	3.18
Prix net producteur	56.46	84.38
Facteur de conversion à la catégorie A gros	5.45	8.14
Redevances de l'OCCO et de l'office provincial	5.00	7.48
	66.91	100.00

Bien que les redevances soient comprises dans l'estimation du prix du producteur, l'exploitant de poste de classement est tenu de les déduire de ce qu'il paie aux producteurs qui traitent avec lui. L'exploitant de poste de classement revend au détail à un prix fixé par le marché ou peut revendre à un grossiste ou à un courtier qui revend à son tour au détail. Rien ne semble interdire à l'exploitant de poste de classement de vendre directement au détail. S'il désire vendre sur le marché interprovincial ou d'exportation, il doit posséder un permis de l'OCCO, comme l'exige le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, D.O.R.S./73-286 du 30 mai 1973, passé par

Part II of its constituent proclamation and approved pursuant to s. 7(1)(e) of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. Surplus grade A eggs, that is surplus to the table demand, being eggs which the grading station operator cannot sell, are sold to CEMA which buys them, if they are within the provincial allocation, at the price paid to the producer plus an additional 7 or 8 cents per dozen to compensate the grading station operator for his costs of washing, grading and packaging. CEMA sells these eggs in the main to processors and at prices lower than what it has paid for them, making up the difference by levies imposed upon the producers.

The levies collected by grading station operators are imposed under the authority of two federal statutes, the *Agricultural Products Marketing Act* and the *Farm Products Marketing Agencies Act*, and are remitted, in Ontario, to the Ontario Egg Board which receives them both for itself and for CEMA. The validity of the imposition and collection of these levies is strongly challenged in the present case. The Ontario Egg Board, acting under authority given by s. 2(2) of the federal *Agricultural Products Marketing Act* (as first enacted by 1957 (Can.), c. 15) exacts now two types of levies; first, a levy to finance its own costs of administration and, second, a levy to cover the cost of the surplus removal programme in respect of over quota eggs. (There was, and may still be, a third levy to cover the cost of surplus removal of eggs within quota incurred prior to the institution of the CEMA surplus removal scheme.) CEMA imposes its levies under the *Farm Products Marketing Agencies Act* and they are of two types; first, a levy to cover its administrative costs and, second, a levy to cover the cost of its surplus removal pro-

l'OCCO en vertu des pouvoirs conférés par l'art. 9 de la partie II de sa proclamation constitutive et approuvée conformément à l'al. 7(1)e) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Les excédents d'œufs de la catégorie A, c'est-à-dire ce qui excède la demande aux fins de consommation, sont des œufs que l'exploitant de poste de classement ne peut pas vendre. Ils sont alors vendus à l'OCCO qui, s'ils ne dépassent pas ce qui a été alloué à la province, les achète au prix payé au producteur, augmenté de 7 ou 8 cents par douzaine pour indemniser l'exploitant de poste de classement de ses frais de lavage, de classement et d'emballage. L'OCCO revend ces œufs principalement à des transformateurs et à des prix inférieurs à ceux auxquels il les a achetés, la différence étant comblée par les redevances imposées aux producteurs.

Les redevances perçues par les exploitants de postes de classement sont imposées en vertu de deux lois fédérales, la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* et la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et sont remises, en Ontario, à l'Office des œufs de l'Ontario qui les reçoit pour lui-même et pour l'OCCO. La validité de l'imposition et de la perception de ces redevances est fortement contestée dans la présente affaire. L'Office des œufs de l'Ontario, agissant en vertu des pouvoirs conférés par le par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale (éditée en 1957 (Can.), chap. 15) impose actuellement deux types de redevances; en premier lieu, une redevance pour financer ses propres frais d'administration et, en second lieu, une redevance pour couvrir le coût du programme d'écoulement des excédents pour les œufs dépassant le contingent. (Il existait, et il peut encore exister, une troisième redevance pour couvrir le coût de l'écoulement des excédents d'œufs dans le cadre du contingentement accumulés avant l'institution par l'OCCO de son régime d'écoulement des excédents. L'OCCO impose ses redevances en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* et elles sont de deux types; en premier lieu, une redevance destinée à couvrir ses frais d'administration et, en second lieu, une redevance destinée à couvrir le coût de son programme d'écoulement des excé-

gramme in respect of eggs which are within the provincial allocation but are in excess of table demand.

This integrated scheme is designed to introduce stability into the egg market on a national level by assuring all producers a producer price for their eggs within their respective quotas, regardless of whether those eggs are sold locally or extraprovincially and regardless of whether they are sold for table consumption or end up in the surplus removal programme. The producers, however, share the cost of this programme, again on a national level, through the levies payable in respect thereof. In short, if in a particular Province there is a large surplus of within quota eggs, it would be because the table demand there has been met by out-of-province eggs but the producers in that Province would still get the producer price for their eggs within their respective quotas and the deficiency in returns on the surplus sold by CEMA in the processors market would be made up by levies exacted from all producers equally.

III

In giving reasons for judgment for the majority of the Ontario Court of Appeal, MacKinnon J.A. summarized the main attack upon the federal and provincial legislation, and the orders and regulations thereunder, by those who appeared in opposition to their validity. It was said, on the one hand, that the federal legislation, orders and regulations encroached upon provincial legislative authority in relation to local and intraprovincial trade (a point, I may say, that was made in the *Natural Products Marketing Act* reference² and that the levies imposed in pursuance of the federal enactments were a colourable device to interfere with the local egg market and were, in any event, not properly enacted or authorized under s. 54 of the *British North America Act*. On the other hand, the provincial legislation, orders and regulations were challenged as reaching into interprovincial and

dents pour les œufs qui ne dépassent pas ce qui est alloué à la province mais excèdent la demande aux fins de consommation.

Ce régime intégré est destiné à stabiliser le marché des œufs sur le plan national, en assurant à tous les producteurs un prix de producteur pour les œufs dans les limites de leurs contingents respectifs, que ces œufs soient vendus dans la province ou à l'extérieur et qu'ils soient vendus pour la consommation domestique ou finissent dans le programme d'écoulement des excédents. Toutefois les producteurs se partagent le coût de ce programme, encore une fois sur le plan national, en payant les redevances prévues. En somme, si dans une province donnée, il existe de grands excédents d'œufs dans les limites du contingent, ce sera parce que la demande aux fins de consommation y a été satisfaite par des œufs de l'extérieur de la province. Les producteurs de cette province obtiendront néanmoins le prix de producteur pour leurs œufs dans les limites de leurs contingents respectifs et les pertes subies sur les excédents vendus par l'OCCO sur le marché des transformateurs seront comblées par les redevances imposées également à tous les producteurs.

III

En donnant les motifs du jugement de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge MacKinnon a résumé les principales objections à la législation fédérale et provinciale, ainsi qu'aux ordonnances et règlements passés en vertu de celle-ci, formulées par ceux qui en contestent la validité. Ils soutiennent, d'une part, que la législation fédérale, ainsi que les ordonnances et règlements fédéraux, empiètent sur la compétence législative provinciale en matière de commerce local et intraprovincial (point qui, dois-je dire, avait été soulevé dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*² et que les redevances imposées en vertu des dispositions fédérales constituent une façon déguisée de s'immiscer dans le marché local des œufs et ne sont pas, en toute hypothèse, régulièrement édictées ni autorisées en vertu de l'art. 54 de l'*Acte de l'Amérique du Nord*

² [1937] A.C. 377.

² [1937] A.C. 377.

export trade. Overall, a breach of s. 121 of the *British North America Act* was alleged in that the interlocking schemes interfered with the free flow of trade interprovincially.

Additional grounds of attack considered in the Ontario Court of Appeal concerned allegedly improper delegation, both in a constitutional sense and in the administrative law sense reflected in *Brant Dairy Co. v. Milk Marketing Commission of Ontario*³. There was also a challenge to the levies from the standpoint of their taxation character, if they were taxes, and of their regulatory character if they were not. This last-mentioned issue was given particular emphasis in the submissions to this Court but no more than the emphasis on the delegation points. Various strands of the argument on these matters were bound up with the objections taken from the standpoint of alleged federal intrusion into local trade and provincial interference with interprovincial and export trade. The various issues are best considered in relation to the questions confronting this Court and I shall deal with these questions *seriatim*.

The first question engages the validity of ss. 2 and 3 of the federal *Agricultural Products Marketing Act*, which read as follows:

2. (1) The Governor in Council may by order grant authority to any board or agency authorized under the law of any province to exercise powers of regulation in relation to the marketing of any agricultural product locally within the province, to regulate the marketing of such agricultural product in interprovincial and export trade and for such purposes to exercise all or any powers like the powers exercisable by such board or agency in relation to the marketing of such agricultural product locally within the province.

(2) The Governor in Council may by order grant to any board or agency mentioned in subsection (1) authority

(a) in relation to the powers granted to such board or agency under the laws of any province with respect to

britannique. D'autre part, ils contestent la législation provinciale, ainsi que les ordonnances et règlements provinciaux, au motif qu'ils touchent au commerce interprovincial et d'exportation. Par dessus tout, ils allèguent une violation de l'art. 121, en ce que la combinaison des régimes porte atteinte à la liberté du commerce interprovincial.

D'autres motifs de contestation examinés en Cour d'appel de l'Ontario visent une délégation prétendument irrégulière, à la fois au sens du droit constitutionnel et au sens du droit administratif comme dans l'affaire *Brant Dairy Co. c. Milk Marketing Commission of Ontario*³. On conteste également les redevances du point de vue de leur nature fiscale, s'il s'agit de taxes, et sinon, du point de vue de leur nature réglementaire. Dans les plaidoiries devant cette Cour, on a particulièrement insisté sur ce dernier point mais pas plus que sur celui de la délégation. Divers éléments de l'argumentation sur ces questions étaient mêlés aux objections soulevées du point de vue d'une prétendue ingérence fédérale dans le commerce local et d'une prétendue immixtion provinciale dans le commerce interprovincial et d'exportation. Il vaut mieux étudier les divers points en relation avec les questions posées à cette Cour et je traiterai donc celles-ci l'une après l'autre.

La première question met en jeu la validité des art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale, qui se lisent comme suit:

2. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, autoriser tout office ou organisme auquel la législation d'une province permet d'exercer des pouvoirs de réglementation sur le placement de tout produit agricole, localement, dans les limites de la province, à régler la vente de ce produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation, et, pour ces objets, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux que l'office ou organisme en question peut exercer quant au placement dudit produit agricole, localement, dans les limites de la province.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par décret, accorder à tout office ou organisme mentionné au paragraphe (1) la faculté,

a) à l'égard des pouvoirs conférés audit office ou organisme, selon les lois de quelque province, en ce

³ [1973] S.C.R. 131.

³ [1973] R.C.S. 131.

the marketing of any agricultural product locally within the province, and

(b) in relation to the powers that may be granted to such board or agency under this Act with respect to the marketing of any agricultural product in interprovincial and export trade,

to fix, impose and collect levies or charges from persons engaged in the production or marketing of the whole or any part of any agricultural product and for such purpose to classify such persons into groups and fix the levies or charges payable by the members of the different groups in different amounts, to use such levies or charges for the purposes of such board or agency, including the creation of reserves, and the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of any such agricultural product, and the equalization or adjustment among producers of any agricultural product of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as the board or agency may determine.

(3) The Governor in Council may by order revoke any authority granted under this section. 1957, c. 15, s. 2.

3. The Governor in Council may make regulations prescribing the terms and conditions governing the granting and revocation of authority under section 2 and generally may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect. R.S., c. 6, s. 3.

This is skeleton legislation, originating as to s. 2(1) and (3) and s. 3 in the *Agricultural Products Marketing Act*, 1949 (Can.), c. 16. Section 2(2) was introduced by an amendment to the 1949 Act (there was an inconsequential amendment also to s. 2(1)) by 1957 (Can.), c. 15, s. 2. It followed upon the decision of this Court in *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario*⁴, the decision being handed down on January 22, 1957. What, quite obviously, precipitated the addition of the present s. 2(2) was the ruling of this Court in the aforementioned *Reference* that a Province could not constitutionally authorize a provincial marketing board to impose licence fees to cover losses in marketing surpluses of a regulated product and to use the funds to equalize or adjust

qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province, et,

b) à l'égard des pouvoirs qui peuvent être conférés audit office ou organisme selon la présente loi, en ce qui concerne le placement de tout produit agricole sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation,

de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions ou droits, de la part de personnes adonnées à la production ou au placement de la totalité ou d'une partie de quelque produit agricole et, à cette fin, de classer ces personnes en groupes et de fixer les contributions ou droits payables par les membres des différents groupes en divers montants, d'employer ces contributions ou droits aux fins de cet office ou organisme, y compris la création de réserves, et le paiement de frais et pertes résultant de la vente ou de l'aliénation d'un tel produit agricole, et l'égalisation ou le rajustement, entre ceux qui ont produit un produit agricole, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'office ou organisme peut déterminer.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par décret, révoquer tout pouvoir conféré en vertu du présent article. 1957, c. 15, art. 2.

3. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements déterminant les conditions qui doivent régir l'octroi et la révocation de l'autorisation prévue par l'article 2 et, de façon générale, établir des règlements en vue de l'accomplissement des fins et dispositions de la présente loi. S.R., c. 6, art. 3.

Il s'agit là d'une législation cadre qui, pour les par. 2(1) et (3) et l'art. 3, a son origine dans la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, 1949 (Can.), chap. 16. Le paragraphe 2(2) résulte d'une modification apportée à la loi de 1949 (une autre modification sans conséquence a été apportée au par. 2(1)) par la loi de 1957 (Can.), chap. 15, art. 2. Elle faisait suite à l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*⁴, en date du 22 janvier 1957. Ce qui, de toute évidence, a précipité l'addition de l'actuel par. 2(2), c'est l'arrêt de cette Cour dans le *Renvoi* précité selon lequel il est inconstitutionnel pour une province d'autoriser un office de commercialisation à imposer, en délivrant des permis, des droits destinés à couvrir les pertes

⁴ [1957] S.C.R. 198.

⁴ [1957] R.C.S. 198.

returns to producers in the regulated market because this would amount of indirect taxation. In so holding, this Court founded itself upon the judgment of the Judicial Committee in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Limited*⁵. I shall come shortly to a consideration of the *Crystal Dairy* case and to the cases in this Court which have dealt with it.

The appellants, in their attack upon s. 2 (and I should say here that if s. 2 falls, s. 3 must fall with it and does not need independent consideration) drew attention to the addition made by 1957 (Can.), c. 15 to the preamble to the *Agricultural Products Marketing Act*. In the original enactment the preamble was as follows:

WHEREAS it is desirable to improve the methods and practices of marketing agricultural products of Canada; and whereas the legislatures of several of the provinces have enacted legislation respecting the marketing of agricultural products locally within the province; and whereas it is desirable to co-operate with the provinces and to enact a measure respecting the marketing of agricultural products in interprovincial and export trade; ...

The 1957 amendment added the following sentence:

... and whereas it is desirable to facilitate such marketing by authorizing the imposition of levies or charges for the equalization or adjustment among producers of the moneys realized from the marketing of the products: ...

The thrust of the contention as to this addition is that it reinforces the submission as to the intrusion by Parliament into local and intraprovincial trade by the levy provisions of s. 2(2) as a derogation from the federal statute's declared concern with interprovincial and export trade alone.

The submission as to s. 2(1) brings into question this Court's decision in *P.E.I. Potato Marketing*

subies en commercialisant les excédents d'un produit réglementé et à utiliser les fonds pour égaliser ou rajuster les recettes des producteurs sur le marché réglementé, parce que cela équivaldrait à de la taxation indirecte. La Cour en était arrivée à cette conclusion en se fondant sur l'arrêt rendu par le Comité judiciaire dans l'affaire *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Limited*⁵. J'étudierai un peu plus loin l'arrêt *Crystal Dairy* ainsi que les arrêts de cette Cour qui en ont traité.

En attaquant l'art. 2 (et je dois dire ici que si l'art. 2 tombe, l'art. 3 doit tomber avec lui et n'a pas à être considéré séparément), les appelants ont attiré l'attention sur l'addition faite par la Loi de 1957 (Can.), chap. 15 au préambule de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Dans sa version originale, le préambule se présente ainsi:

CONSIDÉRANT qu'il importe d'améliorer les méthodes et la pratique employées pour l'organisation du marché des produits agricoles du Canada; considérant que les législatures de plusieurs des provinces ont édicté des lois sur la vente des produits agricoles, localement, dans les limites respectives desdites provinces, et considérant qu'il est opportun de coopérer avec les provinces et d'adopter une mesure à l'égard du placement des produits agricoles sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation; ...

La modification de 1957 a ajouté la phrase suivante:

...et considérant qu'il convient de faciliter cette organisation du marché en autorisant l'imposition de contributions ou de droits pour l'égalisation ou le rajustement, entre producteurs, des sommes d'argent que rapporte le placement des produits; ...

Ce que l'on soutient essentiellement à propos de cette addition, c'est qu'elle renforce la prétention selon laquelle le Parlement s'est immiscé dans le commerce local et intra-provincial en édictant les dispositions du par. 2(2) sur les contributions, dispositions qui dérogent à l'intention déclarée de la loi fédérale de ne s'attacher qu'au commerce interprovincial et d'exportation.

L'argument relatif au par. 2(1) remet en question la décision de cette Cour dans l'affaire *P.E.I.*

⁵ [1933] A.C. 168.

⁵ [1933] A.C. 168.

*Board v. H. B. Willis Inc.*⁶, and, alternatively, raises an issue as to the scope of that decision and, in consequence, of the later decision of this Court in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*⁷. The *Willis* case, to put it briefly, authorized a constitutional method of escape from the prohibition of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, *Attorney-General of Nova Scotia v. Attorney-General of Canada*⁸, which denied authority for delegation of legislative power between Parliament and a provincial legislature. The *Willis* case permits delegation by Parliament of administrative authority to a provincial board to exercise like regulatory authority in an area of federal competence as it exercises in the provincial area. The administrative authority is to be exercised pursuant to federal orders, and I see nothing in s. 2(1) to give ground for impugning the decision of this Court in the *Willis* case which went so far as to support federal authorization by order-in-council for regulation making by the provincial board, thus supporting the administrative delegation by a concomitant power to enact subordinate legislation. The only difference between the 1949 federal Act that was under consideration in the *Willis* case and the same Act as it now reads is the exclusion in the present Act of the words "outside the Province" in s. 2(1) before the words "in interprovincial and export trade". This does not, in my opinion, alter the application of the *Willis* case but is merely a reflection of a view taken in the *Ontario Farm Products Marketing Act* reference, referred to above, that federal competence in the regulation of interprovincial and export trade does not necessarily begin only at the point where a product crosses the provincial boundary.

Nor is it a sound distinction to dwell, as did counsel for the appellants, on the fact that in the *Willis* case the federally authorized provincial board was the only "federal" agency authorized to market Prince Edward Island potatoes. This does not exclude a federal umbrella agency empowered

*Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*⁶ et, en tout cas, la portée de cette décision et, en conséquence, celle de la décision plus récente de cette Cour dans l'affaire *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*⁷. L'arrêt *Willis* a, en bref, sanctionné une façon constitutionnelle d'échapper à la prohibition de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*, *Le procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Le procureur général du Canada*⁸, qui a nié la possibilité d'une délégation de pouvoir législatif entre le Parlement et une législature provinciale. L'arrêt *Willis* permet au Parlement de déléguer à un organisme provincial le pouvoir administratif d'exercer, dans un domaine de compétence fédérale, un pouvoir réglementaire semblable à celui qu'il exerce dans le domaine provincial. Le pouvoir administratif doit être exercé conformément à des décrets fédéraux, et je ne vois rien au par. 2(1) qui puisse remettre en cause la décision de cette Cour dans l'affaire *Willis* qui est allée jusqu'à admettre que l'organisme provincial soit autorisé, par décret fédéral en conseil, à faire des règlements, doublant ainsi la délégation administrative d'un pouvoir concomitant de législation déléguée. La seule différence entre la loi fédérale de 1949 qui était examinée dans l'arrêt *Willis* et la même loi, dans sa version actuelle, réside dans la suppression, dans la loi actuelle, des mots «en dehors de la province», à l'art. 2(1), avant les mots «sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation». Cela ne modifie pas, à mon avis, l'application de l'arrêt *Willis*, mais traduit simplement la position adoptée dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, précité, selon laquelle le pouvoir fédéral de réglementation du commerce interprovincial et d'exportation ne commence pas nécessairement seulement au point où un produit traverse la frontière provinciale.

Ce n'est pas davantage une saine distinction d'insister, comme l'on fait les avocats des appelants, sur le fait que, dans l'affaire *Willis*, la commission provinciale jouissant d'une autorisation fédérale était le seul organisme «fédéral» autorisé à commercialiser les pommes de terre de

⁶ [1952] 2 S.C.R. 392.

⁷ [1968] S.C.R. 569.

⁸ [1951] S.C.R. 31.

⁶ [1952] 2 R.C.S. 392.

⁷ [1968] R.C.S. 569.

⁸ [1951] R.C.S. 31.

to act in the federal field in some co-ordinated fashion. Moreover, it proves too much to contend that federal adoption of provincial regulations for purposes of the delegation of authority to a provincial board offends the principles of the *Nova Scotia Inter-Delegation* case. There is nothing to preclude the debating of that adoption in Parliament, any more than the adoption by Parliament of its own regulations. It should be plain, in the light of the delegation cases which have followed after the *Nova Scotia Inter-Delegation* case, that its basis is that the mutually exclusive legislative authority of Parliament and Provincial Legislatures cannot as such be exchanged between them but it does not preclude borrowing or adopting for valid federal purposes prescriptions which a Provincial Legislature may have validly enacted within its own areas of competence and, again, it does not preclude delegation of administrative authority to a provincial board which may be permitted by federal order to support that authority by being empowered to make implementing regulations.

What appellants in the lengthy attack in their factum on s. 2(1) point to is the alleged distortion of the principle of the *Willis* case when ten provincial marketing boards are given delegated authority to regulate marketing in interprovincial and export trade. This may make a federal umbrella agency all the more necessary but I do not see how it gives rise to a constitutional issue, even if it be an awkward way of overcoming a want of federal authority to regulate through an agency of its own the marketing of eggs throughout and beyond Canada, including local marketing. The distortion allegedly involved in the overall regulatory scheme is said by the appellants to impede the free flow of commodities but, apart from the effect of s. 121 of the *British North America Act*, that could be the effect of any federal regulatory scheme which had no interaction with provincial agencies and there is no constitutional infirmity in such a consequence.

l'Île-du-Prince-Édouard. Cela n'exclut pas un organisme fédéral de supervision autorisé à agir dans le domaine fédéral de façon coordonnée. Au surplus, c'est vouloir trop prouver que de prétendre que l'adoption par l'autorité fédérale de règlements provinciaux dans le but de déléguer des pouvoirs à un office provincial enfreint les principes de l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*. Il n'y a rien qui empêche de débattre de cette adoption au Parlement, pas plus que de l'adoption par le Parlement de ses propres règlements. Il devrait être évident, à la lumière des affaires de délégation qui ont suivi l'arrêt *Nova Scotia Inter-Delegation*, que son fondement est que le Parlement et les législatures provinciales ne peuvent s'échanger directement leurs compétences législatives exclusives. Mais cela n'interdit pas d'emprunter ou d'adopter, à des fins fédérales valides, des dispositions qu'une législature provinciale peut avoir valablement édictées dans ses propres domaines de compétence et, encore une fois, cela n'interdit pas une délégation de pouvoirs administratifs à un office provincial, lequel peut être autorisé par décret fédéral à asseoir son autorité sur le pouvoir de faire des règlements d'application.

Ce sur quoi insistent les appelants dans leur abondante argumentation contre le par. 2(1) dans leur factum, c'est sur la prétendue déformation du principe de l'arrêt *Willis* qui découle de la délégation, à dix offices provinciaux de commercialisation, d'un pouvoir de réglementation du marché interprovincial et du commerce d'exportation. Cela peut rendre un organisme fédéral de supervision encore plus nécessaire, mais je ne vois pas en quoi cela soulève une question constitutionnelle, même si c'est là une façon maladroite de remédier à l'absence d'autorité fédérale pour réglementer, au moyen d'un organisme proprement fédéral, la commercialisation des œufs à travers le Canada et vers l'extérieur, et notamment sur le marché local. Selon les appelants, la déformation qui résulte prétendument de l'ensemble de la réglementation, porte atteinte à la libre circulation des marchandises mais, mis à part l'effet de l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, ce pourrait être l'effet de tout régime de réglementation fédéral sans lien avec les offices provinciaux, ce qui n'en provoque pas l'inconstitutionnalité.

What the objections come to, in the attempt to distinguish the *Willis* case and to regard its very facts as expressing the outward limit of federal resort to administrative delegation, is an assertion of colourability. The legislative scheme here is a far cry from that involved, say, in the legislation considered in *Attorney-General of Ontario v. Reciprocal Insurers*⁹, which was regarded as a transparent attempt to evade constitutional limitations on federal insurance regulation by resort to the *Criminal Code*. Here there is no such colourable reliance, but a direct invocation of federal competence in relation to interprovincial and export trade with the authority to be exercised on a delegated basis by provincial agencies. The delegation, as I have already noted, cannot impeach the assertion of power; nor is it impeachable (to take another point raised by the appellants) on the ground that the delegates, the provincial boards, are given a discretionary authority as opposed to the compulsory exercise said to be commanded by the federal legislation considered in *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, *supra*.

No doubt, there may be variations as among the Provinces on the way in which the delegated federal power is exercised by the provincial boards but, again, this is not a ground of constitutional objection but goes simply to the scope of the administrative delegation and is controllable at that level both by Parliament or the Governor-in-Council or by the Courts, as the case may be. Counsel for the appellants is, at bottom, complaining of the variation in standards resulting from the mode of administrative delegation adopted by Parliament, a variation that is also exhibited in methods of enforcement, as for example, by fine, by seizure, by peremptory penalty.

There is a case to be made, from the standpoint of administrative regularity in the interests of both the regulating agencies and of the regulated producers, for a uniform set of standards. Involved in

Ce à quoi les objections reviennent, dans leur tentative de faire une distinction avec l'arrêt *Willis* et de considérer les faits sur lesquels il repose comme l'extrême limite de la compétence fédérale en matière de délégation administrative, c'est à affirmer le caractère déguisé de la législation. L'économie de la législation en cause ici est bien loin, disons, de celle de la législation examinée dans l'arrêt *Le procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurers*⁹, qui a été considérée comme une tentative évidente d'éviter les obstacles constitutionnels à la réglementation des assurances par le fédéral en recourant au *Code criminel*. Il n'existe aucun artifice semblable ici; on invoque directement la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et d'exportation afin que les offices provinciaux l'exercent par délégation. La délégation, comme je l'ai déjà indiqué, ne remet pas en cause la répartition des pouvoirs, pas plus qu'elle ne peut être contestée (pour prendre un autre point soulevé par les appelants) au motif que l'on donne aux délégataires, les offices provinciaux, un pouvoir discrétionnaire, par opposition à l'obligation d'agir prescrite, dit-on, par la législation fédérale examinée dans l'arrêt *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, précité.

Il ne fait pas de doute qu'il peut y avoir des différences d'une province à l'autre sur la façon dont les pouvoirs délégués par le fédéral sont exercés par les offices provinciaux mais, une fois de plus, il n'y a pas là matière à contestation sur le terrain constitutionnel. Cela influe simplement sur la portée de la délégation administrative et peut être contrôlé à ce niveau aussi bien par le Parlement que par le gouverneur en conseil ou les tribunaux, selon le cas. Au fond, les avocats des appelants se plaignent des divergences de normes résultant du mode de délégation administrative adopté par le Parlement, divergences que l'on rencontre également dans les méthodes de sanction, par exemple amendes, confiscations, peines péremptoires.

Du point de vue de la régularité administrative dans l'intérêt à la fois des organismes de réglementation et des producteurs réglementés, préconiser un ensemble uniforme de normes est tout à fait

⁹ [1924] A.C. 328.

⁹ [1924] A.C. 328.

the appellants' submissions, as reflected in their factum and in oral argument, was the contention that there is a constitutional requirement in the delegation of authority that standards be fixed by Parliament or where, as here, there is delegation in depth, that is by orders which the Governor-in-Council is authorized to make, the orders of the Governor-in-Council should establish standards and not, by wholesale redelegation, leave their determination to the provincial boards nor, as s. 2(1) provides, adopt the various provincial standards for federal purposes. I do not think this Court would be warranted in imposing such a constitutional limitation on the delegation of authority. The matter of delegation in depth is covered by the judgment of this Court in *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act*¹⁰, and I would not limit its rationale to emergency legislation. There is sufficient control on an administrative law basis through the principle enunciated and applied by this Court in the *Brant Dairy* case, *supra* (which arises for consideration under question 2) and I find no ground for raising it to a constitutional imperative.

It follows from the foregoing that the challenge to the validity of s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act* fails.

IV

The issues raised by the appellants in respect of the validity of s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act* require this Court (1) to consider anew what was decided by the Judicial Committee in the *Crystal Dairy* case and how that case sits in the light of a succession of cases in this Court; (2) to consider whether, apart from that case and later cases in this Court in which its application came up, s. 2(2) or any part thereof is vulnerable; and (3) to determine whether s. 54 of the *British North America Act* was violated in the enactment of s. 2(2) as one of the provisions introduced by 1957 (Can.) c. 15. It will be convenient to deal with the third point first.

¹⁰ [1943] S.C.R. 1.

défendable. Parmi les prétentions des appelants, que reflètent leur factum et leur plaidoirie orale, se trouve l'allégation selon laquelle le droit constitutionnel exige que, lors d'une délégation de pouvoirs, des normes soient fixées par le Parlement ou que, lorsqu'il s'agit d'une délégation en profondeur, comme c'est le cas ici, c'est-à-dire au moyen de décrets que le gouverneur général est autorisé à passer, ces décrets établissent des normes et n'en abandonnent pas la détermination, par une redélégation globale, aux offices provinciaux ni adoptent, comme le prévoit le par. 2(1), les diverses normes provinciales à des fins fédérales. Je ne crois pas que cette Cour soit justifiée d'imposer de telles limites constitutionnelles aux délégations de pouvoirs. La question des délégations en profondeur a fait l'objet de l'arrêt rendu par cette Cour dans le *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre*¹⁰, et je n'en limiterai pas la portée à la législation en cas d'urgence. Le principe exprimé et appliqué par cette Cour dans l'arrêt *Brant Dairy*, (précité) (étudié plus loin à propos de la question 2) assure un contrôle suffisant sur le terrain du droit administratif et je ne vois pas de raison pour l'ériger en impératif constitutionnel.

Il résulte de ce qui précède que l'attaque contre la validité du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* est irrecevable.

IV

Les questions soulevées par les appelants au sujet de la validité du par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* oblige cette Cour: 1) à réexaminer la décision rendue par le Comité judiciaire dans l'affaire *Crystal Dairy* et la portée de cet arrêt à la lumière d'une série d'arrêts de cette Cour; 2) à examiner si, indépendamment de cet arrêt et des arrêts ultérieurs de cette Cour où son application était en jeu, le par. 2(2) est, en tout ou en partie, attaquant; et 3) à déterminer si l'art. 54 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été violé par l'adoption du par. 2(2) parmi les dispositions introduites par la Loi de 1957 (Can.), chap. 15. Il convient de traiter d'abord du troisième point.

¹⁰ [1943] R.C.S. 1.

Section 54 of the *British North America Act* reads as follows:

54. It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

It follows upon s. 53 which provides that "bills for appropriating any part of the public revenue, or for imposing any tax or impost, shall originate in the House of Commons". The appellants urged that ss. 53 and 54, being embodied in the *British North America Act* and prescribing certain procedures for the lawful appropriation of any part of the public revenue or imposition of taxes, were constitutional imperatives which were enforceable by the Courts no less than other prescriptions which establish controls on legislative authority. The counter contention was that the sections merely established a procedure that spoke to the House of Commons alone and that it was for that House to act upon it and to enforce it without intervention of the Courts. British precedents were relied upon by the respondents although not based upon the terms of a fundamental written constitution, and they were relied upon by MacKinnon J.A. in his holding that conformity to s. 54 was not reviewable by the Courts once the legislation was enacted. Reliance was also placed upon the preamble to the *British North America Act*, referring to "a constitution similar in principle to that of the United Kingdom". I do not think that this carries any force against express enactment. It may help to identify constitutional elements just as the British precedents may help to determine what is meant by any of the terms used in ss. 53 and 54, but I do not agree that they can control the determination of the question whether obedience to the prescriptions of those sections is judicially reviewable.

It is a curious feature of the issue under discussion that both the appellants and the respondents, albeit for different reasons, insisted that the levies

L'article 54 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* se lit comme suit:

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter quelque motion, résolution, adresse ou bill pour l'affectation d'une partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à un objet non préalablement recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général dans la session pendant laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel bill est proposé.

Il fait suite à l'art. 53 qui dispose que «tout bill ayant pour but l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes». Les appelants ont fait valoir que, comme les art. 53 et 54 sont incorporés à l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et prescrivent certaines procédures pour l'affectation légale d'une portion quelconque du revenu public ou l'imposition de taxes, il s'agit d'impératifs constitutionnels dont les tribunaux doivent assurer le respect au même titre que les autres dispositions qui établissent des contrôles du pouvoir législatif. La prétention opposée est que ces articles ne font qu'établir une procédure qui ne s'adresse qu'à la Chambre des communes et que c'est à celle-ci de la suivre et de l'appliquer sans intervention des tribunaux. Les intimés se sont appuyés sur des précédents britanniques bien que ceux-ci ne soient pas fondés sur les termes d'une constitution écrite. Le juge d'appel MacKinnon s'est aussi appuyé sur eux pour décider qu'une fois la législation édictée, le respect de l'art. 54 échappe au contrôle judiciaire. On s'est également appuyé sur le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui parle d'une «constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Je ne crois pas que cela puisse avoir quelque valeur à l'encontre de dispositions expresses. Cela peut aider à identifier des éléments constitutionnels, tout comme les précédents britanniques peuvent aider à déterminer la signification de l'un des termes employés dans les art. 53 et 54, mais je ne crois pas que ces précédents soient déterminants pour décider si l'observation des prescriptions de ces articles est sujette au contrôle judiciaire.

C'est un aspect curieux du point en litige que les appelants, aussi bien que les intimés, quoique pour des raisons différentes, insistent sur le fait que les

should be regarded as taxes. For the appellants it was a means of striking down s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act* if there was no message of recommendation by the Governor General and if this requirement was cognizable judicially. For the respondents it was a means of supporting the *Crystal Dairy* case. Implicit in their respective positions was the proposition that s. 54 cannot be evaded by a delegation device through which a subordinate agency is empowered to impose taxes as contrasted with their direct imposition by the House of Commons.

Although the record does not disclose whether there was in fact a message from the Governor General recommending the enactment of s. 2(2)—indeed, counsel for the appellants contended that, at least, leave should be given to produce evidence on the matter and counsel for the Attorney-General of Canada relied on the fact that there was no evidence of non-compliance with s. 54—I think I can take judicial notice of the procedure by which money Bills are introduced in the House of Commons. The present procedure, governed by House of Commons S.O. 62(2), introduced in 1968, provides that the message and recommendation of the Governor General in relation to any appropriation Bill or one to impose a tax shall be printed in the Notice Paper and in the Votes and Proceedings when the measure is to be introduced, and that the text of the recommendation shall be printed with or annexed to the Bill. Prior to 1968 the applicable procedure was that a money Bill had to be referred to a Committee of the Whole before it was dealt with in the House of Commons. A resolution of the Committee, where the Governor General's recommendation was read out, preceded the introduction of the Bill and the resolution was recorded in the House Debates. There was no such resolution recorded in the Debates for the session in which the Bill 403, introduced on April 3, 1957 and embodying s. 2(2) was passed.

redevances devraient être considérées comme des taxes. Pour les appelants, c'est un moyen de faire invalider le par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, s'il n'y a pas eu de message de recommandation du gouverneur général et si les tribunaux peuvent connaître de cette exigence. Pour les intimés, c'est un moyen d'appuyer l'arrêt *Crystal Dairy*. Leurs positions respectives emportent implicitement la proposition selon laquelle l'art. 54 ne peut être contourné par un mécanisme de délégation donnant à un organisme subordonné le pouvoir d'imposer des taxes, par opposition à leur imposition directe par la Chambre des Communes.

Bien que le dossier ne révèle pas s'il y a eu en fait un message du gouverneur général recommandant que soit édicté le par. 2(2)—à vrai dire, les avocats des appelants ont prétendu que, pour le moins, on devrait accorder la permission de produire des preuves à ce sujet, et l'avocat du procureur général du Canada s'est appuyé sur le fait que le non-respect de l'art. 54 n'était pas prouvé—je pense que je peux prendre connaissance d'office de la procédure suivie pour présenter les projets de lois de finances à la Chambre des Communes. La procédure actuelle, qui est régie par l'art. 62(2) du règlement de la Chambre des Communes passé en 1968, prévoit que le message et la recommandation du gouverneur général à l'égard de tout projet de loi comportant l'affectation de revenus ou l'imposition d'une taxe doivent être imprimés au *Feuilleton des avis* et dans les *Procès-verbaux* au moment où la mesure est sur le point d'être présentée et que le texte de la recommandation doit figurer dans le projet de loi ou y être annexé. Avant 1968, la procédure à suivre était qu'un projet de loi de finance devait être renvoyé à un comité plénier avant d'être étudié par la Chambre des Communes. La présentation du projet de loi était précédée d'une résolution du comité où l'on donnait lecture de la recommandation du gouverneur général et la résolution était publiée dans les *Débats de la Chambre*. Aucune résolution de ce genre n'a été publiée dans les *Débats* pour la session au cours de laquelle le projet de loi 403, présenté le 3 avril 1957 et qui incorporait le par. 2(2), a été passé.

In the present case, I need not come to any definite conclusion as to whether ss. 53 and 54 lay down prescriptions which are cognizable in the Courts. In my opinion, for reasons that follow, I do not agree that the levies authorized by s. 2(2) can be characterized as taxes, having regard especially to the context in which authority to impose or exact them is given. They are merely ingredients of a regulatory scheme and fall to be considered as elements thereof.

I come now to the merits of s. 2(2) and to the *Crystal Dairy* case. MacKinnon J.A. for the majority of the Ontario Court of Appeal rightly took the position that he was bound by that case and by the judgments of this Court in which it was endorsed and applied, and that if a fresh look was required it was for this Court to take it. On the other hand, Dubin J.A. found that s. 2(2)(a) was *ultra vires*, apart from any challenge to the *Crystal Dairy* case, in that it (and s. 4(a) of S.O.R./72-243 which he held fell with s. 2(2)(a)) authorized the provincial marketing board to impose levies in relation solely to intraprovincial marketing of eggs, and it was incompetent for Parliament to authorize regulation of intraprovincial trade or to authorize exaction of levies by a provincial board in respect of that kind of trade.

Wilson J.A. considered that s. 2(2)(a) and (b) were not severable in their constitutional impact but that s. 2(2) was a conjunctive provision delegating composite authority which, I gather, must be exercised compositely to embrace all producers, whether they market intraprovincially or extraprovincially. Madame Justice Wilson went on to hold that s. 2(2) was taxation legislation under s. 91(3) of the *British North America Act*, authorizing a provincial board to impose indirect taxes and that its validity as such (involving in this respect an acceptance of the *Crystal Dairy* case that the levies were taxes) was somehow supported by the emphasis in the federal Act on regulation of interprovincial and export trade in agricultural products, although that was not its constitutional base. What emerges from her reasons is that s. 2(1) of

En l'espèce, je n'ai pas à me prononcer de façon définitive sur le point de savoir si les art. 53 et 54 posent des exigences dont les tribunaux doivent connaître. Pour les raisons qui suivent, en effet, je ne suis pas d'avis que les redevances autorisées par le par. 2(2) sont d'une nature fiscale, spécialement eu égard au contexte dans lequel le pouvoir de les imposer ou de les prélever a été accordé. Ce ne sont que des ingrédients d'un régime de réglementation et on doit les considérer comme des éléments de celui-ci.

J'en viens maintenant à la substance du par. 2(2) et à l'arrêt *Crystal Dairy*. Au nom de la majorité de la Cour d'appel de l'Ontario, le juge MacKinnon a estimé, à juste titre, qu'il était lié par cet arrêt et par les jugements de cette Cour dans lesquels il a été approuvé et appliqué, et que, s'il fallait adopter un nouveau point de vue, cela incombait à cette Cour. D'un autre côté, le juge Dubin en est arrivé à la conclusion que l'al. 2(2)a) était *ultra vires*, en ce que cet alinéa (ainsi que l'al. 4a) du D.O.R.S./72-243 dont il a jugé qu'il tombait avec l'al. 2(2)a)) autorisait l'office provincial de commercialisation à imposer des redevances relativement à la commercialisation intra-provinciale des œufs seulement et que le Parlement n'avait pas compétence pour autoriser la réglementation du commerce intra-provincial ou pour autoriser un office provincial à imposer des redevances à l'égard de cette sorte de commerce.

Le juge Wilson a estimé que les al. 2(2)a) et b) ne sont pas divisibles quant à leur portée constitutionnelle, mais que le par. 2(2) est une disposition conjunctive déléguant des pouvoirs composites qui, je résume, doivent être exercés de façon variée pour embrasser tous les producteurs, qu'ils vendent à l'intérieur ou à l'extérieur de la province. Madame le juge Wilson a jugé également que le par. 2(2) constitue de la législation fiscale en vertu du par. 91(3) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, car il autorise un office provincial à imposer des taxes indirectes, et que sa validité intrinsèque (ce qui suppose en l'occurrence une adhésion à l'arrêt *Crystal Dairy* pour ce qui est de l'assimilation des redevances à des taxes) est dans un sens renforcée par l'accent mis par la loi fédérale sur la réglementation du commerce interpro-

the *Agricultural Products Marketing Act* is an exercise of the federal trade and commerce power and s. 2(2) of the federal taxing power.

In his majority judgment, MacKinnon J.A. gave separate consideration (as did Dubin J.A.) to s. 2(2)(a) and (b). He found no difficulty in sustaining s. 2(2)(b) as an exercise of federal authority in relation to the regulation of interprovincial and export trade under s. 91(2) of the *British North America Act* and also of federal taxing power under s. 91(3). It was s. 2(2)(a) which required more extensive examination, and he proceeded to consider it as based primarily on federal power to impose or authorize the imposition of indirect taxes, and then (not differing particularly from the views of Wilson J.A.) he found additional support for it in a generous view of federal power to embrace in its undoubtedly valid legislation matters which it could not independently enact. The following passages in his reasons show this:

... a federal taxing statute which assists a local board in carrying out its regulatory duties with regard to both local and interprovincial trade in a fashion which would not be competent to a provincial legislature, cannot be said to be legislation which, in pith and substance, is legislation in relation to property and civil rights in the Province: I accordingly, have concluded that s. 2(2)(a) is competent legislation.

A secondary argument made by those supporting the legislation was that s. 2(2)(a) was legislation purely and simply with relation to the regulation of interprovincial and export trade. It was a necessary and integral part of the effective control of interprovincial and export trade, the argument went, that the common agency have the power to impose levies on local trade.

It may be that for the efficient marketing of a farm product extraprovincially it is necessary that the local

vincial et d'exportation des produits agricoles, bien que ce ne soit pas là son fondement constitutionnel. Ce qui ressort de ses motifs, c'est que le par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* relève de la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce et le par. 2(2) en matière de taxation.

Dans son jugement rendu pour la majorité, le juge MacKinnon a étudié séparément (comme l'a fait le juge Dubin) les al. 2(2)a) et b). Il n'a pas eu de difficulté à soutenir que l'al. 2(2)b) relève de la compétence fédérale en matière de réglementation des échanges et du commerce en vertu de l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et également de la compétence fédérale en matière de taxation en vertu de l'art. 91(3). C'est l'al. 2(2)a) qui a exigé un examen plus approfondi. Il est parti du point de vue que cet alinéa est fondé au premier chef sur le pouvoir fédéral d'imposer des taxes indirectes ou d'en autoriser l'imposition, et alors (sans différer particulièrement de l'opinion du juge Wilson) il a trouvé des arguments supplémentaires en faveur de l'alinéa dans une conception généreuse du pouvoir fédéral d'englober dans sa législation indubitablement valide des matières sur lesquelles il ne pourrait légiférer de façon indépendante. C'est ce que montrent les passages suivants de ses motifs:

[TRADUCTION] ... une loi fédérale de taxation qui aide un organisme local à s'acquitter de ses attributions de réglementation à l'égard du commerce local et interprovincial à la fois, d'une façon qui ne serait pas de la compétence d'une législature provinciale, ne peut être considérée comme de la législation qui, de par son caractère véritable, serait relative à la propriété et aux droits civils dans la province. J'en suis arrivé en conséquence à la conclusion que l'al. 2(2)a) a été valablement édicté.

Les tenants de la validité de la législation ont subsidiairement avancé que l'al. 2(2)a) est une disposition législative ayant purement et simplement trait au commerce interprovincial et d'exportation. Selon cet argument, cela faisait partie intégrante et nécessaire du contrôle effectif du commerce interprovincial et d'exportation, que l'office commun possédât le pouvoir d'imposer des redevances sur le commerce local.

Il est possible que, pour la commercialisation efficace d'un produit agricole à l'extérieur de la province, il soit

board have the power to impose levies on intraprovincial as well as extraprovincial trade. The words "such marketing" found in the 1957 amendment to the preamble may refer only to interprovincial and export trade, for the facilitating of which it is necessary to impose levies on both intra and extraprovincial trade. However, grammatically, "such marketing" could refer also to the words earlier found in the preamble, namely, "the marketing of agricultural products locally within the province".

There was no factual background given to us with relation to this particular subsection to support directly the argument that it was essential and necessarily incidental to the effective control over interprovincial and export trade that levies be imposed by federal authority on intraprovincial trade to be used by the local Board. However, the subsection does allow for the granting of authority to a local board to fix, impose and collect levies with respect to the marketing of any agricultural product intraprovincially *and* extraprovincially. This indicates that both powers may be used contemporaneously, if need be, in aid of a national marketing scheme. This indeed was done by paragraph 4 of the *Ontario Egg Order* S.O.R./72-243 and is an answer to the argument that the legislation is a colourable use of the indirect taxation power to control a particular product in a particular province.

I can only gather from these passages either that the unlimited federal taxing power was itself a sufficient prop upon which the Parliament of Canada could exercise or authorize a provincial marketing board to exercise conjoint regulatory power over extraprovincial and intraprovincial trade or that the *Natural Products Marketing Act*¹¹ case, which commanded a separation of regulatory authority in respect of extraprovincial trade from authority in respect of intraprovincial trade, limiting Parliament only to the former, must be modified or else distinguished. The intimation is that, in the case of a product passing into interprovincial and export trade as well as having an intraprovincial market, overall regulatory control

nécessaire que l'office local ait le pouvoir d'imposer des redevances sur le commerce aussi bien intra-provincial qu'extra-provincial. Les mots «cette organisation du marché» que l'on trouve dans la modification apportée en 1957 au préambule peuvent se référer seulement au marché interprovincial et au commerce d'exportation, car le fonctionnement de ceux-ci nécessite l'imposition de redevances sur le commerce intra-provincial et extra-provincial à la fois. Grammaticalement cependant, «cette organisation du marché» pourrait également se référer aux mots que l'on trouve plus haut dans le préambule, savoir «la vente des produits agricoles, localement, dans les limites respectives desdites provinces».

En ce qui concerne ce paragraphe en particulier, on ne nous a pas indiqué de faits venant directement à l'appui de l'argument selon lequel il serait essentiel et nécessairement accessoire à l'efficacité du contrôle du commerce interprovincial et d'exportation que l'office local utilise des redevances imposées par l'autorité fédérale sur le commerce intra-provincial. Toutefois, le paragraphe permet effectivement de conférer à un office local le pouvoir de fixer, d'imposer et de percevoir des contributions en ce qui concerne le placement des produits agricoles à l'intérieur *et* à l'extérieur de la province. Cela indique que les deux pouvoirs peuvent être exercés simultanément, au besoin, pour venir au secours d'un plan national de commercialisation. C'est ce qu'a fait le par. 4 du *Décret sur les œufs de l'Ontario*, D.O.R.S./72-243 et cela répond à l'argument selon lequel la législation constitue une utilisation déguisée du pouvoir de taxation indirecte pour contrôler un produit particulier dans une province en particulier.

Voici ce qu'à mon sens, on peut déduire de ces extraits. Ou bien le pouvoir fédéral illimité de taxation suffit en lui-même à permettre au Parlement du Canada d'exercer un pouvoir conjoint de réglementation du commerce extra-provincial et intra-provincial ou d'autoriser un office de commercialisation provincial à le faire. Ou bien le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*¹¹, qui commande une séparation du pouvoir de réglementer le commerce extra-provincial du pouvoir relatif au commerce intra-provincial en confinant le Parlement au premier, doit être modifié ou distingué de quelque façon. On suggère que, dans le cas d'un produit dans le commerce interprovincial et d'exporta-

¹¹ [1937] A.C. 377.

¹¹ [1937] A.C. 377.

may be exercised under federal legislation where it is the result of a Dominion-Provincial agreement to which all Provinces were parties. This is to take an enlarged view of the federal trade and commerce power which is not supported by any existing authority. Nor can a federal-provincial agreement be a basis for enlarging either the legislative authority of Parliament or of a provincial Legislature. If the power asserted is not found in the Constitution, it cannot be given by agreement.

It is one thing for the Parliament of Canada to legislate in relation only to interprovincial and export trade with consequential effects upon the local or intraprovincial market, or for a provincial Legislature to legislate in relation to local and intraprovincial trade with consequential, with unplanned even if foreseen effects upon extraprovincial trade; it is a different thing for the Parliament of Canada to legislate to embrace expressly interprovincial, export and local or intraprovincial trade and to do so, as here, by expressly recognizing the separate sources of legislative power for the extraprovincial and intraprovincial regulatory authority. Assuming that there may be situations where the case for overall federal regulatory authority is so overwhelming as to justify sweeping into a federal scheme all phases of a marketing plan, including local transactions, s. 2(2) of the federal Act is not posited on any such basis. Rather it distinguishes, quite carefully, federal regulation of interprovincial and export trade from provincial regulation of intraprovincial trade and seeks to blend them administratively through exercise of a delegation power. In my opinion, in providing for authorization to local boards to impose levies in respect of intraprovincial marketing Parliament has purported to enlarge the powers of the local boards in a matter falling within exclusive provincial competence, and I am in full agreement with the dissenting reasons of

tion et qui possède également un marché intra-provincial, un contrôle d'ensemble par voie réglementaire peut être exercé en vertu de la législation fédérale si c'est là le résultat d'une entente fédérale-provinciale à laquelle toutes les provinces sont parties. C'est adopter une conception élargie du pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce qui n'a le soutien d'aucune autorité existante. Une entente fédérale-provinciale ne peut pas plus servir de base à l'élargissement des compétences législatives du Parlement que de celles d'une législature provinciale. Si le pouvoir revendiqué ne se trouve pas dans la Constitution, il ne peut être conféré par entente.

C'est une chose que le Parlement du Canada légifère relativement au commerce interprovincial et d'exportation avec des répercussions sur le marché local ou intra-provincial ou qu'une législature provinciale légifère relativement au commerce local et intra-provincial avec des répercussions, non recherchées bien que prévues, sur le commerce extra-provincial; c'est autre chose que le Parlement du Canada légifère de façon à embrasser expressément le commerce interprovincial ou d'exportation et le commerce local ou intra-provincial et qu'il le fasse, comme en l'espèce, en reconnaissant expressément la séparation des sources législatives du pouvoir de réglementation extra-provinciale et intra-provinciale. A supposer qu'il puisse y avoir des situations où la nécessité d'un pouvoir fédéral de réglementation globale serait assez impérieuse pour justifier l'inclusion dans un régime fédéral de toutes les phases d'un plan de commercialisation, y compris les opérations locales, ce n'est pas là le fondement du par. 2(2) de la loi fédérale. Au contraire, elle distingue très soigneusement la réglementation fédérale du commerce interprovincial et d'exportation de la réglementation provinciale du commerce intra-provincial et cherche à les intégrer administrativement par l'exercice d'un pouvoir de délégation. A mon avis, en prévoyant que les offices locaux peuvent être autorisés à imposer des contributions à l'égard de l'organisation du marché intra-provincial, le Parlement a eu pour but d'élargir les pouvoirs des offices locaux dans un domaine relevant de la compétence exclusive des provinces et je suis pleinement d'accord avec la dissidence du juge d'appel Dubin selon

Dubin J.A. below that Parliament has thus overstepped its own authority.

It is, of course, said (and, as I have noted, both MacKinnon J.A. and Wilson J.A. have taken the point) that what Parliament has done has been merely to supplement the existing regulatory authority of provincial boards in respect of local marketing by endowing them with a taxing power which, under the Constitution and the case law, they could not be given by the Legislature which authorized their creation. A Province cannot impose or authorize the imposition of indirect taxes, and if the levies authorized by s. 2(2) are species of taxation why cannot Parliament fill the gap in provincial regulatory power by supplying that authorization? Indeed, MacKinnon J.A. found reinforcement for his view in the so-called theory of exhaustiveness of legislative power, namely, that what is not given to the provincial Legislatures must rest with Parliament so that legislative authority in relation to any particular matter must be vested in the one or the other. Rand J. in a familiar statement of the principle expressed it in *Murphy v. C.P.R.*¹², at p. 643, with necessary qualifications, as follows:

It has become a truism that the totality of effective legislative power is conferred by the Act of 1867, subject always to the express or necessarily implied limitations of the Act itself . . .

I need not dwell on all the limitations, but one recognized by the Courts is the prohibition of inter-delegation of legislative power as between Parliament and a provincial Legislature. There are others resulting from certain entrenched provisions of the Constitution as, for example, ss. 91(1), 99 and 133. The distribution of taxing authority suggests another limitation, this being a limitation on federal power to impose indirect taxes for provincial purposes. The question, as is well known, was raised and left open in *Caron v. The King*¹³, at p. 1004, by Lord Phillimore and I leave it open here. There is, nonetheless, some incongruity in Parlia-

laquelle le Parlement a ainsi excédé ses propres pouvoirs.

On a évidemment allégué (et, comme je l'ai dit, les juges MacKinnon et Wilson ont tous deux accepté l'argument) qu'en fait, le Parlement s'est contenté d'ajouter un élément aux pouvoirs de réglementation existants des offices provinciaux à l'égard de l'organisation du marché local, en les investissant d'un pouvoir de taxation que la législature qui a autorisé leur création ne pouvait, en vertu de la Constitution et de la jurisprudence, leur conférer. Une province ne peut imposer des taxes indirectes ou en autoriser l'imposition et, si les contributions autorisées par le par. 2(2) sont une espèce d'impôt, pourquoi le Parlement ne peut-il combler la lacune du pouvoir provincial de réglementation en accordant cette autorisation? De fait, le juge MacKinnon a trouvé un appui à la thèse dans la théorie dite de la plénitude du pouvoir législatif, en ce sens que ce qui n'est pas attribué aux législatures provinciales doit revenir au Parlement, de sorte que la compétence législative relative à une matière donnée doit être conférée aux unes ou à l'autre. Le juge Rand a exprimé le principe, en des termes bien connus, dans l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*¹², à la p. 643, avec les réserves nécessaires:

[TRADUCTION] On s'accorde à reconnaître que l'Acte de 1867 confère la totalité du pouvoir législatif, sous réserve des restrictions expresses ou tacites apportées par l'Acte lui-même . . .

Je n'ai pas à m'étendre sur toutes les restrictions, mais parmi celles que les tribunaux admettent, il y a la prohibition des délégations réciproques de pouvoirs législatifs entre le Parlement et une législature provinciale. Il en est d'autres qui résultent de dispositions intangibles de la Constitution comme, par exemple, le par. 91(1) et les art. 99 et 133. La répartition des pouvoirs de taxation suggère une autre restriction, quant à l'imposition par le pouvoir fédéral de taxes indirectes à des fins provinciales. La question, comme on le sait, a été soulevée et laissée en suspens dans l'arrêt *Caron c. Le Roi*¹³, à la p. 1004, par lord Phillimore et je la

¹² [1958] S.C.R. 626.

¹³ [1924] A.C. 999.

¹² [1958] R.C.S. 626.

¹³ [1924] A.C. 999.

ment legislating to impose or authorize taxation for provincial purposes but that may be an undue nod to excessive formality. What is more to the point, however, is the view expressed by the Privy Council in the *Employment and Social Insurance Act* reference¹⁴, at p. 356 that the use of the federal taxing power to finance a regulatory scheme which is itself beyond its authority cannot rectify the invalidity.

I think that this proposition is particularly applicable in the present case. The authorization of levies in respect of local marketing purports to put in place a cardinal feature of the marketing plan as it operates intraprovincially. If the levies are to be characterized as taxes, they are being applied here not as having any integrity of their own, as is the norm in taxation (albeit there are eddying consequences of tax measures), but as elements of a marketing scheme which Parliament could not itself prescribe, namely, a scheme of intraprovincial marketing. In short, the so-called taxes do not themselves reflect the pith and substance of the marketing plan of which they are part but rather take their colour from the scheme. Beyond this, it is, in my opinion, a mistaken view to regard the various types of levies associated with marketing schemes as species of taxes; they are integral to the operation of the schemes and are, in the context thereof, related either to their administration or to their price mechanisms designed to make the schemes tolerable and equitable for those compulsorily brought within their ambit.

This view is at variance with what was said by the Privy Council in the *Crystal Dairy* case, but that case was itself reduced by later cases and, in my opinion, ought no longer to be regarded as stating the law on the subject of marketing levies. I support this conclusion by what immediately follows in these reasons.

¹⁴ [1937] A.C. 355.

laisse en suspens ici. Il paraît néanmoins assez inconséquent que le Parlement légifère pour imposer des taxes à des fins provinciales ou pour en autoriser l'imposition, mais ce peut être un acquiescement injustifié à un formalisme excessif. Ce qui est plus à propos, toutefois, c'est l'opinion exprimée par le Conseil privé dans le *Renvoi relatif à la Loi sur le placement et les assurances sociales*¹⁴, à la p. 356, selon laquelle l'invalidité d'un régime de réglementation qui excède, en lui-même, la compétence du fédéral ne sera pas couverte parce que celui-ci aura utilisé son pouvoir de taxation pour le financer.

Je pense que cette proposition est particulièrement applicable en l'espèce. L'autorisation d'imposer des redevances à l'égard de l'organisation du marché local aboutit à mettre en place un aspect essentiel du plan de commercialisation dans son fonctionnement intra-provincial. Si l'on doit qualifier les redevances de taxes, on les applique ici non comme valant en elles-mêmes, comme c'est la norme en matière de taxation (encore que les mesures fiscales entraînent des remous), mais comme des éléments d'un régime de commercialisation que le Parlement ne pouvait lui-même prescrire, c'est-à-dire un régime de commercialisation intra-provinciale. En bref, les prétendues taxes ne reflètent pas elles-mêmes le caractère véritable du plan de commercialisation dont elles font partie, mais tirent plutôt leur caractère du régime. Au surplus, il est, à mon avis, erroné de considérer les divers types de redevances qui accompagnent les régimes de commercialisation comme des sortes de taxes; elles font partie intégrante du fonctionnement de ces régimes et ont trait, dans ce contexte, soit à leur administration soit à leurs mécanismes de prix destinés à rendre les régimes tolérables et équitables pour ceux qui y sont obligatoirement soumis.

Ce point de vue diffère de celui exprimé par le Conseil privé dans l'arrêt *Crystal Dairy*, mais la portée de cet arrêt a été elle-même réduite par des arrêts ultérieurs. A mon avis, on ne doit plus considérer qu'il traduit l'état du droit sur la question des redevances de commercialisation. J'en arrive à cette conclusion pour les motifs suivants.

¹⁴ [1937] A.C. 355.

*Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*¹⁵, may serve as a starting point for consideration of the matter. There, a provincial marketing statute, which authorized the regulatory agency to exact licence fees from shippers of the regulated products and to impose levies upon any produce marketed to defray the costs of administration, was struck down because under its terms it reached into and was administered as encompassing extraprovincial trade. The Court also struck down the expenses levy as being an indirect tax and struck down the licence fee because, being characterized as an instrumentality for the control of trade, it did not fall within s. 92(9) of the *British North America Act* which referred to licences for the raising of a revenue. The licence fee aspect of the *Lawson* judgment was in effect overturned by the Privy Council in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*¹⁶, which sustained a provision for licensing and for licence fees in connection with an otherwise valid provincial marketing scheme. The Privy Council said this, at p. 721:

... Their Lordships do not consider it necessary to support this legislation by reference to s. 92(2). Without deciding the matter either way, they can see difficulties in holding this to be direct taxation within the Province. But on the other grounds the legislation can be supported. If regulation of trade within the Province has to be held valid, the ordinary method of regulating trade, i.e., by a system of licences, must also be admissible. A licence itself merely involves a permission to trade subject to compliance with specified conditions. A licence fee, though usual, does not appear to be essential. But, if licences are granted, it appears to be no objection that fees should be charged in order either to defray the costs of administering the local regulation or to increase the general funds of the Province, or for both purposes. The object would appear to be in such a case to raise a revenue for either local or Provincial purposes. On this part of the case their Lordships, with great respect, think that the present Chief Justice, then Duff J., took a somewhat narrow view of the Provincial powers under s. 92(9) in *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*. ... It cannot, as their Lord-

L'arrêt *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*¹⁵ peut servir de point de départ à l'étude de la question. Une loi provinciale de commercialisation, qui autorisait l'organisme de réglementation à percevoir des droits pour l'octroi de permis aux expéditeurs de produits réglementés et à imposer des redevances sur chacun des produits réglementés pour couvrir les frais d'administration, a été annulée parce que, selon ses propres termes, elle touchait au commerce extra-provincial et était administrée de façon à l'englober. La Cour a également annulé les contributions aux dépenses en tant que taxes indirectes et a annulé les droits de permis parce que, étant qualifiés d'instrument de contrôle du commerce, ils ne relevaient pas du par. 92(9) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui se réfère aux permis en vue de prélever un revenu. L'arrêt *Lawson* a été en fait écarté, sur la question des droits de permis, par l'arrêt *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*¹⁶ où le Conseil privé a confirmé une disposition concernant l'octroi de permis et des droits de permis en relation avec un régime provincial de commercialisation par ailleurs valide. Le Conseil privé a déclaré ceci, à la p. 721:

[TRADUCTION] ... Leurs Seigneuries ne croient pas nécessaire de recourir au par. 92(2) pour défendre la validité de cette législation. Sans décider de la question de quelque façon, elles éprouvent des difficultés à conclure qu'il s'agit de taxation directe dans la province. Mais la législation peut être défendue pour d'autres motifs. Si la réglementation du commerce dans la province est valide, il faut également accueillir le procédé courant de réglementation du commerce, c'est-à-dire un système de permis. En lui-même, un permis comporte seulement une permission de faire du commerce en observant des conditions précises. Un droit de permis, quoique habituel, ne paraît pas essentiel. Mais, si l'on accorde des permis, il semble n'y avoir aucune objection à ce qu'on prélève des droits, soit pour couvrir les frais d'application de la réglementation locale ou pour augmenter les ressources générales de la province, soit pour atteindre ces deux fins. Dans pareil cas, l'objet semblerait être de prélever un revenu à des fins locales ou provinciales. Sur cet aspect de l'affaire, leurs Seigneuries pensent, en toute déférence, que l'actuel juge en chef Duff, alors juge puîné, a adopté une conception un

¹⁵ [1931] S.C.R. 357.

¹⁶ [1938] A.C. 708.

¹⁵ [1931] R.C.S. 357.

¹⁶ [1938] A.C. 708.

ships think, be an objection to a licence plus a fee that it is directed both to the regulation of trade and to the provision of revenue. . . .

There is one further aspect of the *Shannon* case to be noted. The licence fees were, by the legislation therein, to be available to pay the expenses of administration of the marketing scheme. On this score too, the licence fees were upheld, and thus there was a further repudiation of the *Lawson* case's holdings, that which invalidated an expenses levy as being an indirect tax. What is evident from the passage in *Shannon* above-quoted is that although the Privy Council did not feel that the licence fee was a direct tax it did not think that the taxation power had to be invoked in considering the validity of a marketing scheme which included a provision for licence fees.

This judgment was given, of course, after the *Crystal Dairy* case had been decided, and it must be a matter of comment that the *Crystal Dairy* case was not mentioned in the reasons in *Shannon* although it was cited in argument. It seems to me quite obvious that what was decided in the *Crystal Dairy* case was considerably qualified by the *Shannon* judgment. In *Crystal Dairy*, the Privy Council dealt with a British Columbia milk marketing statute which sought to stabilize the market as between fluid milk and manufactured milk products, the instability resulting from the production above demand of fluid milk which commanded a higher price than did manufactured milk products. The regulatory agency was authorized to fix monthly the standard prices for fluid milk and for milk products, and then, on the basis of compulsory returns of weight and quantity sold by dairy farmers under the scheme, to apportion the difference between the total value of the sales in each class, calculated at the standard prices, over the whole body of farmers in proportion to the weight of fluid milk sold by each of them. The apportioned sum assessed against each farmer was payable on an apportionment basis to farmers who sold in the manufactured products market. The apportioned sum was called an adjustment levy and, in addition, another levy, one for the expenses

peu étroite des pouvoirs provinciaux en vertu du par. 92(9) dans l'affaire *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction* . . . On ne peut, selon leurs Seigneuries, s'opposer à un permis assorti d'un droit au motif qu'il a pour double objet de réglementer le commerce et de procurer des revenus. . . .

Un autre aspect de l'arrêt *Shannon* mérite d'être noté. En vertu de la législation en cause, les droits de permis étaient destinés à couvrir les frais d'administration du régime de commercialisation. À ce titre également, les droits de permis ont été maintenus, ce qui écarte encore plus l'arrêt *Lawson* qui avait invalidé une contribution aux frais en tant que taxe indirecte. Ce qui ressort du passage précité de l'arrêt *Shannon*, c'est que, quoique le Conseil privé n'eût pas le sentiment que les droits de permis étaient des taxes directes, il ne pensait pas que le pouvoir de taxation devait être invoqué pour apprécier la validité d'un régime de commercialisation prévoyant des droits de permis.

Evidemment, ce jugement a été rendu après l'arrêt *Crystal Dairy* et il faut souligner que ce dernier arrêt n'a pas été mentionné dans les motifs de l'arrêt *Shannon* bien qu'il ait été cité dans les plaidoiries. Il me semble évident que l'arrêt *Shannon* a considérablement atténué la décision rendue dans l'affaire *Crystal Dairy*. Dans cette dernière, le Conseil privé avait à se prononcer sur une loi de la Colombie-Britannique, sur la commercialisation du lait, qui cherchait à stabiliser le marché entre le lait liquide et les produits laitiers manufacturés. L'instabilité résultait d'une production dépassant le marché du lait liquide qui comporte un prix plus élevé que celui des produits laitiers manufacturés. L'organisme de réglementation était autorisé à fixer mensuellement les prix courants du lait liquide et des produits laitiers, puis sur la base de déclarations obligatoires du poids et de la quantité vendus par les producteurs laitiers soumis au régime, à répartir la différence entre la valeur totale des ventes effectuées dans chaque catégorie, calculée aux prix courants, sur l'ensemble des fermiers en proportion du poids de lait liquide vendu par chacun d'eux. La somme exigée de chaque fermier était payable, selon une formule de péréquation, aux fermiers qui vendaient sur le marché des produits manufacturés. La somme répartie était appelée contribution de rajustement; une

of the regulatory agency was chargeable against the farmers.

In concluding that the adjustment levies were taxes, the Privy Council adopted the indicia of taxation expressed by Duff J. in the *Lawson* case, namely, that they were (1) enforceable by law; (2) imposed under authority of the Legislature; (3) imposed by a public body; and (4) imposed for a public purpose. These indicia would make any exaction included in a regulatory scheme a tax, without regard to its particular trade or marketing purpose, as in the *Crystal Dairy* case and other marketing cases, to be a price support or to be a price fixing mechanism. I do not think it reasonable to detach the provisions for levies from a marketing statute and view them in isolation. This was commented on by Rand J. in the *Ontario Farm Products Marketing Act* reference¹⁷, at p. 217, where he said that "The reasons of Lord Thankerton [in the *Crystal Dairy* case] contain no reference to trade regulation; the statute is dealt with as one providing taxation to enable an equalization of price return"; and Rand J. went on to contrast the different approach taken in the *Shannon* case. I note also that there is a clue to the conception of provincial taxation in the formulation of the provincial taxing power in s. 92(2) of the *British North America Act* as being "direct taxation within the Province in order to the raising of a revenue for provincial purposes". Marketing levies are not imposed to raise revenue in the sense stated in s. 92(2).

Having concluded in the *Crystal Dairy* case that the adjustment levy was a tax, it was easily perceivable that the Privy Council would be constrained to hold that the tax was an indirect one; and it then swept the expenses levies into the same net by assessing them as ancillary to the adjustment levies, an assessment which I find difficult to

autre contribution, destinée à couvrir les dépenses de l'organisme de réglementation, était imposable aux fermiers.

Pour conclure que les contributions de rajustement étaient des taxes, le Conseil privé a adopté les critères de la fiscalité énoncés par le juge Duff dans l'arrêt *Lawson*, savoir qu'elle est 1) exigée par une loi, 2) en vertu des pouvoirs de la législature, 3) par un organisme public, et 4) dans un but d'intérêt public. Ces critères feraient une taxe de toute imposition contenue dans un régime de réglementation, sans égard au fait que, comme dans l'affaire *Crystal Dairy* et les autres affaires de commercialisation, elle présente la particularité, dans des buts commerciaux ou d'organisation du marché, d'être un mécanisme de soutien ou de fixation des prix. Je ne crois pas qu'il soit raisonnable de détacher d'une loi de commercialisation les dispositions qui prévoient des contributions et de les considérer isolément. Le juge Rand l'a fait remarquer dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*¹⁷, à la p. 217, où il déclarait que [TRADUCTION] «Les motifs de lord Thankerton [dans l'arrêt *Crystal Dairy*] ne font aucune mention de la réglementation du commerce. On n'y envisage la loi que sous l'angle de la taxation afin de permettre une péréquation des recettes»; et le juge Rand poursuit en montrant le contraste avec le point de vue adopté dans l'arrêt *Shannon*. Je note également qu'il existe un indice du concept de taxation provinciale dans la formulation du pouvoir provincial de taxation au par. 92(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* qui la désigne comme «la taxation directe dans les limites de la province, en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux». Les redevances de commercialisation ne sont pas imposées en vue de prélever un revenu au sens indiqué au par. 92(2).

Ayant conclu, dans l'arrêt *Crystal Dairy* que la contribution de rajustement était une taxe, il était facile à prévoir que le Conseil privé serait contraint de juger qu'il s'agissait d'une taxe indirecte; il a alors mis les contributions aux dépenses dans le même panier estimant qu'elles étaient accessoires aux contributions de rajustement, ce que j'ai quel-

¹⁷ [1957] S.C.R. 198.

¹⁷ [1957] R.C.S. 198.

follow. It is, at any rate, now clear not only from the *Shannon* case but from judgments of this Court, beginning with *Ontario Boys' Wear Ltd. v. Advisory Committee*¹⁸, and extending through the *Willis* case¹⁹, to *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario, supra*, that an expenses levy may validly be imposed by provincial legislation upon regulated producers and sellers to cover the cost of administering a provincial marketing scheme. It may be regarded as a "fee for services" to use the phrase of Kerwin J., as he then was, in the *Ontario Boys' Wear* case, *supra*, at p. 359 and supportable under s. 92(13)(16) of the *British North America Act*, that is as an element of a valid regulatory scheme. It is quite clear from all of this that the *Crystal Dairy* case has been effectively overruled in respect of the validity of provincially authorized expenses or administration levies.

I turn now to the adjustment and equalization levies. Rand J. in the *Willis* case, *supra*, at p. 416, sought to soften the effect of the *Lawson* case and of the *Crystal Dairy* case, which held both expenses levies and adjustment levies to be invalid as indirect taxation, by seeing them, in the *Lawson* case, as part of an invalid provincial scheme to regulate interprovincial and export trade and, in the *Crystal Dairy* case, as "affecting" external trade. That has not, however, been the view generally taken of those cases, but the observations of Rand J. are relevant to the point I have already made, namely, that levies involved in marketing schemes must be viewed in their relation to the schemes and not as disembodied tax measures.

In *Lower Mainland Dairy Products Board v. Turner's Dairy Ltd.*²⁰, this Court applied the

que peine à suivre. De toute façon, il ressort maintenant clairement tant de l'arrêt *Shannon* que des décisions de cette Cour, depuis l'arrêt *Ontario Boys' Wear Ltd. c. Advisory Committee*¹⁸ jusqu'au *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*, précité, en passant par l'arrêt *Willis*¹⁹, qu'une contribution aux dépenses peut valablement être imposée par une loi provinciale à des producteurs et vendeurs réglementés pour couvrir les frais d'administration d'un régime provincial de commercialisation. On peut la considérer comme des «honoraires pour services rendus» selon la formule du juge Kerwin, alors juge puîné, dans l'arrêt *Ontario Boys' Wear*, précité, à la p. 359 et l'appuyer sur les par. 13 et 16 de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, c'est-à-dire en tant qu'élément d'un régime valide de réglementation. De tout ceci, il résulte manifestement que l'arrêt *Crystal Dairy* a été effectivement écarté sur la question de la validité des contributions aux dépenses ou aux frais d'administration autorisées par une province.

J'en viens maintenant aux contributions de rajustement et d'égalisation. Dans l'arrêt *Willis*, précité, à la p. 416, le juge Rand a essayé d'atténuer la portée de l'arrêt *Lawson* et de l'arrêt *Crystal Dairy*, où les contributions aux dépenses et les contributions de rajustement avaient toutes deux été jugées invalides en tant que taxes indirectes. Dans l'affaire *Lawson*, il a considéré ces contributions comme faisant partie d'un régime provincial invalide visant à réglementer le commerce interprovincial et d'exportation et, dans l'affaire *Crystal Dairy*, comme «affectant» le commerce extérieur. Même si ces arrêts n'ont généralement pas été envisagés de cette façon, les observations du juge Rand demeurent pertinentes sur un point que j'ai déjà relevé, savoir que les contributions que l'on trouve dans les régimes de commercialisation doivent être appréciées en relation avec ceux-ci et non comme des mesures fiscales désincarnées.

Dans l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Board c. Turner's Dairy Ltd.*²⁰, cette Cour s'est

¹⁸ [1944] S.C.R. 349.

¹⁹ [1952] 2 S.C.R. 392.

²⁰ [1941] S.C.R. 573.

¹⁸ [1944] R.C.S. 349.

¹⁹ [1952] 2 R.C.S. 392.

²⁰ [1941] R.C.S. 573.

Crystal Dairy case to invalidate a regulatory milk marketing scheme which sought to overcome the indirect tax hurdle of the *Lawson* case. The same umbrella legislation was involved as that held valid in the *Shannon* case. The scheme in question centered on a regulatory agency through which all milk was to be marketed and which, consequently, had the exclusive right to sell to dairies and to manufacturers of milk products. The agency had price fixing authority, and a fixed percentage of milk purchased from producers was treated as sold in the fluid milk market and the remainder in the manufactured products market irrespective of the market in which each producer's milk may actually have been sold. The receipts from sales to dairies and manufacturers less expenses were divided among the producers on a quota basis and, in the result, there was an equalization of returns. There were no specified levies exacted directly, as in the *Lawson* case, but rather a pooling of receipts in the hands of the regulatory agency which made the calculations leading to equalization of returns. This was held to be a colourable attempt to evade the *Crystal Dairy* case and the scheme was struck down. No point was made of the expenses deducted from the gross receipts.

The *Crystal Dairy* doctrine came up for consideration again in *Reference re Farm Products Marketing Act of Ontario*²¹, a federal government reference of questions touching the validity of certain Ontario legislation, regulations and orders, brought before this Court at the request of the Government of Ontario. Among the eight questions submitted to the Court were a number dealing with, respectively, a service charge and with licence fees in respect of marketing, prescribed by the marketing agency, and since they were held valid without engaging the *Crystal Dairy* doctrine I leave them to one side. I leave also to one side a question involving compulsory licensing of processors of hogs and shippers which concerned the

appuyée sur l'arrêt *Crystal Dairy* pour invalider un régime de réglementation de la commercialisation du lait qui cherchait à contourner l'obstacle de taxe indirecte de l'arrêt *Lawson*. Il s'agissait de la même loi cadre que celle qui a été jugée valide dans l'arrêt *Shannon*. Le régime en question était centré sur un organisme de réglementation par lequel devait passer toute la commercialisation du lait et qui, en conséquence, avait le droit exclusif de vendre aux laiteries et aux fabricants de produits laitiers. L'organisme avait le pouvoir de fixer les prix et un pourcentage déterminé du lait acheté aux producteurs était traité comme vendu sur le marché du lait liquide et le reste sur le marché des produits manufacturés, indépendamment du marché sur lequel le lait de chaque producteur avait été réellement vendu. Une fois les dépenses déduites, les recettes des ventes aux laiteries et aux fabricants étaient divisées entre les producteurs selon une formule de contingentement et cela aboutissait à une péréquation des revenus. Aucune contribution précise n'était imposée directement, comme dans l'affaire *Lawson*, mais il s'agissait plutôt d'une mise en commun des recettes entre les mains de l'organisme de réglementation qui procédait aux calculs conduisant à la péréquation des revenus. On a jugé qu'il y avait là une tentative déguisée de tourner l'arrêt *Crystal Dairy* et le régime a été annulé. On n'a pas discuté des dépenses déduites des recettes brutes.

La doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* a été réexaminée dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*²¹, renvoi porté devant cette Cour par le gouvernement fédéral à la demande du gouvernement de l'Ontario et qui a trait à la validité de lois, règlements et décrets de l'Ontario. Parmi les huit questions soumises à la Cour, un certain nombre portaient respectivement sur un droit de service et sur des droits de permis imposés à des fins de mise en marché par un organisme de commercialisation. Comme ces droits ont été jugés valides sans mettre en cause la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, je les laisse de côté. Je laisse également de côté une question qui portait sur l'obligation des transformateurs de

²¹ [1957] S.C.R. 198.

²¹ [1957] R.C.S. 198.

Court on the issue of encroachment on the federal trade and commerce power. Three of the questions touched the *Crystal Dairy* doctrine directly, and I propose to examine them and the answers given by the eight Judge Court (Kellock J. did not sit in the case) to those questions.

The first such question was also the first posed in the Reference and was as follows:

1. Assuming that the said Act applies only in the case of intraprovincial transactions, is clause (1) of subsection 1 of section 3 of *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950 chapter 131 as amended by Ontario Statutes 1951, chapter 25, 1953, chapter 36, 1954, chapter 29, 1955, chapter 21, *ultra vires* the Ontario Legislature?

The statutory provision mentioned in this question was in these terms:

3. (1) The Board may, . . .

(1) authorize any marketing agency appointed under a scheme to conduct a pool or pools for the distribution of all moneys received from the sale of the regulated product and requiring any such marketing agency, after deducting all necessary and proper disbursements and expenses, to distribute the proceeds of sale in such manner that each person receives a share of the total proceeds in relation to the amount, variety, size, grade and class of the regulated product delivered by him and to make an initial payment on delivery of the product and subsequent payments until the total net proceeds are distributed.

This provision raised, in the view of the Court, a number of issues touching the relation between provincial regulatory power in respect of intraprovincial transactions and federal power in relation to the regulation of trade and commerce but, those apart, all members of the Court save Cartwright J. (as he then was) were of the opinion that the clause was valid.

Chief Justice Kerwin's answer on the question was short, in the following terms, at p. 206:

porcs et des expéditeurs d'obtenir un permis et à l'égard de laquelle la Cour devait examiner la question de l'empiétement sur le pouvoir fédéral en matière d'échanges et de commerce. Trois des questions touchaient directement la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, et je me propose de les examiner ainsi que les réponses qu'y ont apportées les huit juges de la Cour (le juge Kellock ne siégeait pas dans cette affaire).

La première de ces questions est également la première posée dans le Renvoi et se lit ainsi:

[TRADUCTION] 1. A supposer que ladite loi ne s'applique qu'aux opérations intra-provinciales, l'alinéa 3(1)1) de *The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, chap. 131, modifié par les Ontario Statutes 1951, chap. 25, 1953, chap. 36, 1954, chap. 29 et 1955, chap. 21, est-il *ultra vires* de la législature de l'Ontario?

La disposition législative mentionnée dans cette question était rédigée en ces termes:

[TRADUCTION] 3. (1) L'Office peut, . . .

1) autoriser toute agence de commercialisation nommée en vertu d'un plan à gérer une ou plusieurs caisses communes en vue de distribuer toutes les sommes provenant de la vente de produits réglementés et exiger que toute agence de commercialisation semblable, après avoir déduit tous les frais et dépenses nécessaires et équitables, distribue le produit des ventes de telle manière que chaque personne reçoive une partie du produit total en fonction de la quantité, de la variété, de la taille, de la qualité et de la classe du produit réglementé qu'elle a livré et que l'agence fasse un paiement initial lors de la livraison du produit ainsi que des paiements postérieurs, jusqu'à ce que le total des revenus nets soit distribué.

Cette disposition soulevait, selon la Cour, un certain nombre de questions quant à la relation entre le pouvoir provincial de réglementation à l'égard des opérations intra-provinciales et le pouvoir fédéral relatif à la réglementation des échanges et du commerce. Toutefois, cela mis à part, tous les membres de la Cour, à l'exception du juge Cartwright (alors juge puîné), ont été d'avis que la clause était valide.

Le juge en chef Kerwin a répondu brièvement à la question en ces termes, à la p. 206:

In view of the wording of question 1, I take clause (1) of subs. (1) of s. 3 of *The Farm Products Marketing Act* as being a successful endeavour on the part of the Ontario Legislature to fulfil its part while still keeping within the ambit of its powers. On the assumption directed to be made and reading the clause so as not to apply to transactions which I have indicated would be of a class beyond the powers of the Legislature, my answer to the first question is "No".

Rand J. prefaced his consideration of all the questions by an examination of the scope of provincial regulatory authority in relation to marketing, and then answered question 1 as follows, at pp. 214-15:

Co-operative disposal may take different forms: it may be that of an exclusive local marketing by an agency, either as owner or agent, by which the products are disposed of and the returns equalized, a form, I should say, within the authority of the Province; or, in the interest of convenience and economy, the producers, as contemplated by the Act here, would make their own sales with all moneys made returnable to the agency, for the recovery of which it may bring suit, and by it equalized and distributed. Since prices can be fixed by the agency, at the point of collecting them the result in both forms becomes the same, and I cannot see any jurisdictional difference between the equalization in the two cases. The exclusion of such an ordinary device of co-operative marketing from Provincial power would be a curtailment which I cannot think warranted. As it appears elsewhere in these reasons, indirect taxation is not, under a licensing scheme, a disqualifying factor and in co-operative marketing the essential condition of indirect taxation, the general tendency to pass the tax on to another, is excluded.

A more specific indication of what was to be understood by the reference to equalization of returns in the reasons of Rand J. is seen in the reasons of Locke J., with whom Nolan J. agreed, in answering question 1. He said this, at p. 231:

The pools authorized by clause (1) appear to be designed to obtain the most favourable prices for the producers as a whole by selling the regulated product through the medium of a marketing agency, a procedure which, it is apparently hoped, will result in better prices

[TRANSLATION] En raison de la formulation de la 1^{re} question, je considère que l'alinéa 3(1)1) de *The Farm Products Marketing Act* constitue une tentative fructueuse de la législature de l'Ontario de jouer son rôle tout en restant dans les limites de sa compétence. Me fondant sur l'hypothèse de la question 1 et interprétant l'alinéa de façon qu'il ne s'applique pas aux opérations qui, comme je l'ai indiqué, entreraient dans une catégorie excédant les pouvoirs de la législature, je réponds à cette question: «Non».

Le juge Rand a fait précéder son examen de toutes les questions par une étude de la portée du pouvoir provincial de réglementation à l'égard de la commercialisation et a ensuite répondu ainsi à la 1^{re} question, aux pp. 214 et 215:

[TRANSLATION] La vente coopérative peut prendre diverses formes: il peut s'agir d'une mise en marché régionale et exclusive par une agence qui agit à titre de propriétaire ou de représentant et grâce à laquelle les produits sont vendus et les recettes égalisées, une forme qui, selon moi, relève de la compétence de la province, ou de la formule que la loi en l'espèce envisage, savoir que, pour plus de commodité et d'économie, les producteurs procèdent à leurs propres ventes et envoient toutes leurs recettes à l'agence qui peut ester en justice pour les obtenir et qui les égalise et répartit. Puisque l'agence peut fixer les prix, en ce qui concerne la perception des fonds, le résultat, quelle que soit la forme choisie, sera le même et je ne peux voir de différence en matière de compétence d'égalisation dans les deux cas. Exclure de la compétence provinciale un tel moyen courant de mise en marché coopérative constituerait une restriction que je ne peux tenir pour légitime. Comme cela ressort ailleurs dans ces motifs, la taxation indirecte ne constitue pas, sous un régime de permis, un facteur d'exclusion et, dans le cadre d'une mise en marché coopérative, la condition fondamentale de la taxation indirecte, soit la tendance générale à la répercussion de la taxe, est exclue.

On trouve dans les motifs du juge Locke, auxquels le juge Nolan a souscrit, une réponse à la question 1 qui indique plus précisément ce qu'il fallait entendre par la mention faite par le juge Rand de la péréquation des revenus. Il déclarait ceci, à la p. 231:

[TRANSLATION] Les caisses communes autorisées par l'alinéa 1) semblent avoir pour objet d'obtenir les prix les plus avantageux pour l'ensemble des producteurs, grâce à la vente du produit réglementé par l'intermédiaire d'une agence de commercialisation, technique qui,

being realized for the crop as a whole than would otherwise be possible. I do not consider that the decision of the Judicial Committee in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy, Limited* supports a contention that the authority to authorize the proposed pools is beyond Provincial powers. In my view, the fact that some of the producers might under such regulations receive less for their product than they would if they were at liberty to sell when the opportunity offers and that others might receive more than they would otherwise receive does not mean that a tax is imposed upon one producer for the benefit of others. The design is apparently to realize what will be over the years better prices for all producers and this, in my opinion, is within the powers given by heads 13 and 16.

What this passage imports is that the regulatory agency would return the proceeds of sales made by it of particular producers' products to those producers, less expenses of administration, on the basis of a pooling of all their products and of pooling the prices received so that whether or not some of the products were sold at a higher price than others of the same class, all products would be deemed to have commanded the same price. Fauteux J. (as he then was), with whom Taschereau J. and Abbott J. agreed, expressed the point clearly in distinguishing the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy Ltd.* cases, saying, at pp. 251-52:

... In both the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy* cases, though achieved by different methods, there was compulsory equalization of returns, traders of processed milk products receiving more, at the expense of traders in the fluid milk products. Under the Act here considered, there is no pooling of returns but a pooling of products aiming at more advantageous marketing and, hence, returns: each producer remaining entitled to receive out of the total returns—all necessary and proper disbursements and expenses being deducted—his share according to the amount, variety, size, grade and class of the product he pooled with the other producers. The object of the compulsory equalization and compulsory deduction is not here the same as in the *Crystal Dairy* and *Turner's Dairy* cases, *supra*. In its normal operation, and this under the authorities is the test, the Act, in pith and substance, does not contemplate that

comme on semble l'espérer, permettra d'obtenir pour l'ensemble de la récolte des prix supérieurs à ce qu'il aurait été autrement possible d'obtenir. Je ne considère pas que la décision du Comité judiciaire dans *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy Limited* étaye la prétention selon laquelle le pouvoir d'autoriser les caisses communes envisagées est exorbitant de la compétence de la province. A mon avis, le fait que certains producteurs pourraient, en vertu de ces règlements, recevoir pour leurs produits une somme inférieure à celle qu'ils auraient reçue s'ils avaient été libres de vendre lorsqu'une bonne occasion se présentait et que d'autres pourraient recevoir une somme supérieure à celle qu'ils auraient autrement reçue ne signifie pas qu'une taxe est imposée à un producteur au profit des autres. L'objectif est apparemment d'obtenir au fil des années de meilleurs prix pour tous les producteurs, ce qui, à mon avis, entre dans le cadre des pouvoirs que confèrent les paragraphes 13 et 16.

Il résulte de ce passage que l'organisme de réglementation devait procéder à la vente de la production et en retourner les recettes aux producteurs, déduction faite des dépenses d'administration, sur la base d'une mise en commun de toute leur production et des recettes réalisées de sorte que, même si certains produits étaient vendus à un prix plus élevé que d'autres de la même catégorie, tous les produits étaient censés avoir bénéficié du même prix. Le juge Fauteux (alors juge puîné), appuyé par les juges Taschereau et Abbott, s'est clairement exprimé sur ce point en faisant une distinction avec les arrêts *Crystal Dairy* et *Turner's Dairy Ltd.*, aux pp. 251 et 252:

[TRADUCTION] ... Aussi bien dans l'affaire *Crystal Dairy* que dans l'affaire *Turner's Dairy*, quoique selon des méthodes différentes, il y avait une péréquation forcée des recettes, car les négociants de produits laitiers transformés reçoivent davantage, aux frais des négociants de produits laitiers liquides. Selon la Loi en cause ici, il n'existe pas de mise en commun des recettes mais une mise en commun des produits dans le but d'obtenir une commercialisation plus avantageuse et, par voie de conséquence, de meilleures recettes: chaque producteur demeure habilité—une fois déduits tous les frais et dépenses nécessaires et équitables—à recevoir sa part de recettes en fonction de la quantité, de la variété, de la taille, de la qualité et de la classe du produit mis en commun avec les autres producteurs. L'objectif de la péréquation forcée et de la déduction obligatoire n'est pas le même ici que dans les affaires *Crystal Dairy* et

one producer or one class of producers should contribute part of his or its returns to another producer or class of producers.

I am of the opinion that there is in the foregoing answers an erosion of the *Crystal Dairy* doctrine, and the dissent of Cartwright J. points this up. I should note, however, that the learned Justice took a different view from his brethren on the construction of the words of the governing statute, and he stated that were he able to construe the statute in the same way as did Rand J. he would, for the reasons given by Rand J., answer the questions in the same way. Proceeding, however, on another construction basis and referring to other statutory provisions in connection with his assessment of the provision set out in question 1, he expressed his view as follows, at pp. 242-43:

... the Act envisages situations in which while the regulated product is to be marketed through the designated marketing agency it is the producer and not the agency who becomes the vendor with whom the contract of sale is made and to whom the purchaser becomes indebted for the price.

... It also appears, ... that the price received during the operation of a scheme by one producer, "A", for a quantity of the regulated product of a certain variety, size, grade and class may vary from time to time and from place to place from the price received by another producer, "B", for an equal quantity of the product of the same variety, size, grade and class. In such a situation the plain words of cl. (1) appear to me to empower the Board to authorize the marketing agency to distribute the total moneys received by it from the purchasers from "A" and "B" between "A" and "B" not having regard to the prices contracted to be paid to each of them but having regard only to the amount of the regulated product sold by each of them, in other words to make an equalization as was sought to be done by the legislation found to be invalid in the *Crystal Dairy* case.

I am not unmindful of the rule that if the words of an enactment so permit they shall be construed in accordance with the presumption which imputes to the legislature the intention of limiting the operation of its enactments to matters within its allotted sphere; but this rule

Turner's Dairy, précitées. Dans son fonctionnement normal, et c'est là le critère reconnu, la Loi ne vise pas, dans son caractère véritable, à obliger un producteur ou une catégorie de producteurs à verser une partie de ses recettes à un autre producteur ou à une autre catégorie de producteurs.

J'estime qu'il y a, dans les réponses qui précèdent, une érosion de la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, érosion que souligne la dissidence du juge Cartwright. Je dois remarquer toutefois que le savant juge s'est écarté du point de vue de ses collègues sur l'interprétation des termes de la Loi en cause et qu'il a déclaré que, s'il avait pu l'interpréter dans le même sens que le juge Rand, il aurait, pour les motifs exprimés par celui-ci, répondu aux questions de la même façon. Choisisant cependant une autre interprétation et se référant à d'autres dispositions législatives en rapport avec son appréciation de la disposition visée dans la question 1, il a exprimé son point de vue de la façon suivante, aux pp. 242 et 243:

[TRADUCTION] ... la Loi envisage des situations où, bien que le produit réglementé doive être mis en marché par l'entremise de l'agence de commercialisation désignée, c'est le producteur et non l'agence qui devient le vendeur avec lequel le contrat de vente est conclu et auquel l'acheteur est redevable du prix du produit.

... Il semble ressortir aussi ... que le prix touché pendant l'application d'un plan par un producteur, «A», pour une quantité du produit réglementé d'une certaine variété, taille, qualité et classe peut être différent de temps à autre et d'un endroit à un autre du prix que recevrait un autre producteur, «B», pour une quantité égale du produit de la même variété, taille, qualité et classe. Dans une telle situation, les termes précis de l'al. 1) me semblent autoriser l'Office à permettre à l'agence de commercialisation de répartir entre «A» et «B» tous les montants qu'elle obtient des acheteurs de «A» et de «B» sans tenir compte du prix qu'aux termes des contrats chacun doit toucher, mais en tenant uniquement compte de la quantité du produit réglementé vendu par chacun d'eux, en d'autres termes à effectuer une péréquation comme avait voulu le faire la loi jugée invalide dans l'affaire *Crystal Dairy*.

Je ne perds pas de vue la règle qui veut que lorsque les termes d'un texte législatif le permettent, on doive les interpréter en accord avec la présomption qui impute à la législature l'intention de limiter l'application de ses lois aux matières qui sont de son ressort: toutefois, cette

does not permit the adoption of a forced construction at variance with the plain meaning of the words employed.

Using the example I have given above, the clause in question appears to me to empower the Board to authorize a marketing agency to deduct from the moneys received from the purchasers of the product of producer "A" not only "all necessary and proper disbursements and expenses" but also such amount as it may be necessary to add to the moneys received from the purchasers of the product of producer "B" to equalize the price received by "A" and "B" for products of like variety, size, grade and class. The fact that the amount required to make the equalization will be deducted from moneys received by the marketing agency on behalf of the producers instead of being collected from them as an "adjustment levy" does not appear to me to enable us to distinguish the clause in question from the legislation declared to be invalid in the *Crystal Dairy* case.

I pass to the other two questions which touch the *Crystal Dairy* case, being questions 7 and 8 in the Reference, and they are in the following terms:

7. Is the following draft amendment to subsection (1) of Section 7 of The Farm Products Marketing Act, *ultra vires* the Ontario Legislature either in whole or in part and if so in what particular or particulars and to what extent?

"Subsection (1) of Section 7 of The Farm Products Marketing Act as amended by Section 4 of The Farm Products Marketing Amendment Act, 1951, Section 6 of The Farm Products Marketing Amendment Act, 1954 and Section 7 of The Farm Products Marketing Act, 1955 is amended by adding thereto the following paragraph:

- (ss) authorizing a local board.
- (i) to inquire into and determine the amount of surplus of a regulated product,
- (ii) to purchase or otherwise acquire the whole or such part of such surplus of a regulated product as the marketing agency may determine,
- (iii) to market any surplus of a regulated product so purchased or acquired,
- (iv) to require processors who receive the regulated product from producers to deduct from the moneys payable to the producers any licence fees payable by the producer to the local board and to remit such licence fees to the local board,
- (v) to use such licence fees to pay the expenses of the local board and the losses, if any, incurred in the marketing of the surplus of the regulated product and

règle ne permet pas une interprétation forcée qui s'écarte du sens ordinaire des termes utilisés.

Me fondant sur l'exemple cité plus haut, il me semble que l'alinéa en question donne à l'Office le pouvoir d'autoriser une agence de commercialisation à soustraire des montants obtenus des acheteurs du produit par le producteur «A» non seulement «tous les frais et dépenses nécessaires et équitables», mais aussi les montants qu'il pourrait être nécessaire d'ajouter aux montants reçus des acheteurs du produit du producteur «B» afin d'égaliser le prix reçu par «A» et «B» pour des produits de même variété, taille, qualité et classe. Le fait que le montant nécessaire pour effectuer la péréquation sera déduit des montants reçus par l'agence de commercialisation au nom des producteurs plutôt que d'être exigé d'eux à titre de «contribution de rajustement» ne permet pas, à mon sens, de distinguer l'alinéa en question de la mesure législative déclarée invalide dans l'arrêt *Crystal Dairy*.

Je passe aux deux autres questions qui touchent à l'arrêt *Crystal Dairy*, c'est-à-dire les questions 7 et 8 du Renvoi, rédigées en ces termes:

[TRADUCTION] 7. Le projet suivant de modification du paragraphe 7(1) de The Farm Products Marketing Act est-il *ultra vires* de la législature de l'Ontario, soit totalement soit partiellement, et, s'il en est ainsi, dans quelles circonstances et dans quelle mesure?

«Le paragraphe 7(1) de The Farm Products Marketing Act, modifié par l'article 4 de The Farm Products Marketing Amendment Act, 1951, l'article 6 de The Farm Products Marketing Amendment Act, 1954, et l'article 7 de The Farm Products Marketing Act, 1955, est modifié par l'adjonction de l'alinéa suivant:

- (ss) autorisant un office régional
- (i) à enquêter sur l'existence d'un excédent d'un produit réglementé et à en déterminer la quantité,
- (ii) à acheter ou à autrement acquérir, en tout ou en partie, cet excédent de produit réglementé, à la discrétion de l'agence de commercialisation,
- (iii) à mettre en vente tout excédent d'un produit réglementé ainsi acheté ou acquis,
- (iv) à obliger les fabricants qui reçoivent le produit réglementé des producteurs à déduire des sommes payables à ces derniers les droits de permis qu'ils doivent acquitter à l'office régional et à lui verser ces droits,
- (v) à utiliser ces droits de permis au remboursement de ses frais et, le cas échéant, du déficit qu'il a subi en vendant l'excédent de produit réglementé et à la

to set aside reserves against possible losses in marketing the surplus of the regulated product,

(vi) to use such licence fees to equalize or adjust returns received by producers of the regulated product.”

8. If the answer to question No. 7 is in the negative, could the Farm Products Marketing Board under the proposed amendment, authorize the local board to impose licence fees on all producers in the Province of the regulated product based upon the volume of the product marketed and to use such licence fees to equalize or adjust returns to the producers?

Rand J., speaking for himself and Kerwin C.J.C. on these questions, answered question 7 in the negative (the provision was not *ultra vires*) and question 8 also in the negative (the proposed authorization would not be *intra vires*). His examination of the issues was brief and in these words, at pp. 215-16:

Question 7 deals with marketing the surplus of a regulated product. I take “Surplus”, as determined, to be what remains in the hands of producers after the local market is satisfied. Subclauses (i), (ii), (iii) and (v) of the proposed s. 7(1)(ss) deal exclusively with a “surplus”; (iv) and (vi) do not expressly mention it, but in the context I am unable to interpret the language as applying to any other subject. Subclause (ii) authorizes purchase by the local board from a voluntary seller; there is no compulsion on either. The clause as a whole sets up a separate feature of regulation which would extend to disposal in external trade. But the producer remains free to enter that trade as he pleases; if he elects to sell to the marketing agency, he does so under the terms of the statute as a matter of agreement; and the provision for a licence fee and its application to the purposes mentioned are valid as contractual compensation for services. Any dealing with the product by the local board or others in external trade would obviously be subject to Dominion regulation.

Question 8 I take to ask this: Could the Farm Products Marketing Board, under the proposed amendment, impose fees on *all producers* of the regulated product destined to the local market to equalize the returns received for the *surplus* with those received for the

constitution de réserves destinées à combler les déficits qu’il pourrait subir en vendant l’excédent de produit réglementé,

(vi) à utiliser ces droits de permis pour égaliser ou équilibrer les sommes que reçoivent les producteurs du produit réglementé.»

8. Si la 7^e question reçoit une réponse négative, The Farm Products Marketing Board pourrait-il, en vertu de la modification envisagée, autoriser l’office régional à imposer à tous les producteurs de produit réglementé dans la province des droits de permis qui seraient calculés en fonction de la quantité de produit commercialisé et à les utiliser pour égaliser ou équilibrer les sommes versées aux producteurs?

Le juge Rand, parlant en son nom propre et au nom du juge Kerwin, juge en chef du Canada, sur ces questions, a répondu par la négative à la question 7 (la disposition n’était pas *ultra vires*) ainsi qu’à la question 8 (l’autorisation proposée ne serait pas *intra vires*). C’est brièvement et en ces termes qu’il s’est prononcé sur ces questions, aux pp. 215 et 216:

[TRADUCTION] La 7^e question traite de la vente de l’excédent d’un produit réglementé. Je considère que «l’excédent», comme prévu, désigne ce qui reste entre les mains des producteurs une fois le marché local approvisionné. Les sous-alinéas (i), (ii), (iii) et (v) du projet d’alinéa 7(1)(ss) traitent exclusivement de «l’excédent»; les sous-alinéas (iv) et (vi) n’en parlent pas expressément, mais, dans le contexte, je ne peux interpréter l’expression comme s’appliquant à quelque autre sujet. Le sous-alinéa (ii) permet à l’office régional d’acheter d’un vendeur volontaire, sans aucune contrainte de part et d’autre. La disposition toute entière crée une condition distincte de réglementation, qui s’étendrait aux ventes relevant du commerce extérieur. Toutefois, le producteur reste libre de participer à ce commerce s’il le veut; s’il choisit de vendre à l’agence de commercialisation, il le fait en vertu des conditions de la loi qui tiennent lieu d’accord. La disposition relative aux droits de permis et son application aux fins indiquées est valide en tant qu’indemnisation contractuelle de services. Toute opération relative au produit pratiquée par l’office régional ou par d’autres, dans le cadre du commerce extérieur, serait évidemment soumise à la réglementation fédérale.

En ce qui concerne la 8^e question, je suppose qu’elle veut dire: The Farm Products Marketing Board pourrait-il, en vertu du projet de modification, imposer des droits à *tous les producteurs* du produit réglementé destiné au marché local, afin d’égaliser les recettes

product generally, that is, can the surplus be gathered in with that marketed locally and the whole equalized in returns? It would be adding the returns from the surplus to the equalization under clause (1) dealt with in question 1. That could not be done because the amendment is confined to dealings with the surplus; nor could it be done by an independent provision because, under the machinery of regulation provided, it would be within the decision in *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy, Limited*.

Locke J., for himself and Nolan J., answered questions 7 and 8 as follows:

Question 7: That part of clause (v) which authorizes the imposition of licences for the purpose of providing moneys to pay for the losses referred to, to set up reserves, and for the purposes referred to in clause (vi) is *ultra vires*.

Question 8: No.

He thus differed in part from Rand J., and his reasons for his answers were stated on pp. 237-38:

Clauses (i), (ii) and (iii) appear to require no comment since there is no compulsion on the part of the producer to sell to the local board.

Clause (iv) appears to me to be unrelated to the previous clauses since if the local board buys from the producer the latter would presumably have nothing to do with the processors. Processors who have purchased the regulated product from producers may be required, in my opinion, to deduct any licence fees lawfully payable by the producer from the purchase-money and remit the amounts to the local board.

Clauses (v) and (vi), to the extent that they authorize the use of moneys realized from licence fees to pay the operating expenses of the local board, are, in my opinion, *intra vires*. The proposed amendment is to be construed in the same manner as the section of the Act referred to in the first question and so applying to products marketed or purchased for consumption within the Province. On the assumption that the producer sells his own product on the market, a licence designed to raise moneys not merely for the expenses of the Board but to cover losses incurred by it in its market operations or to equalize or adjust returns received by all the producers would, in my opinion, be *ultra vires*. So-called

provenant de l'*excédent* avec celles provenant du produit en général, c'est-à-dire l'*excédent* peut-il être réuni à ce que l'on vend dans la région et le tout peut-il être égalisé quant aux recettes? On ajouterait les recettes provenant de l'*excédent* à la somme à égaliser en vertu de l'alinéa 1) traité dans la 1^{re} question. Cela ne pourrait se faire, car la modification se limite aux opérations concernant les excédents. Cela ne pourrait non plus se faire à l'aide d'une disposition indépendante, car, en vertu des mécanismes de réglementation prévus, l'arrêt *Lower Mainland Dairy Products Sales Adjustment Committee c. Crystal Dairy, Limited* s'appliquerait.

Le juge Locke, parlant en son nom et au nom du juge Nolan, a répondu aux questions 7 et 8 de la façon suivante:

[TRADUCTION] 7^e question: La partie du sous-alinéa (v) qui permet d'imposer des permis aux fins de recueillir des fonds pour combler le déficit mentionné, pour constituer des réserves et pour servir aux fins mentionnées au sous-alinéa (vi) est *ultra vires*.

8^e question: Non.

Son opinion différerait ainsi partiellement de celle du juge Rand, et les motifs de ses réponses sont exposés aux pp. 237 et 238.

[TRADUCTION] Les sous-alinéas (i), (ii) et (iii) n'exigent aucun commentaire, puisque le producteur n'est nullement obligé de vendre à l'office régional.

Le sous-alinéa (iv) me semble n'avoir aucun rapport avec les sous-alinéas précédents, puisque, si l'office régional achète du producteur, ce dernier n'aura vraisemblablement aucun contact avec les fabricants. A mon avis, il est possible d'exiger des fabricants qui ont acheté le produit réglementé à des producteurs qu'ils déduisent tous les droits de permis que les producteurs doivent légalement acquitter sur le montant payable par suite de la vente et qu'ils remettent ces sommes à l'office régional.

Les sous-alinéas (v) et (vi), dans la mesure où ils permettent d'utiliser les sommes découlant des droits de permis pour couvrir les dépenses de fonctionnement de l'office régional, sont, à mon avis, *intra vires*. Le projet de modification doit s'interpréter de la même manière que l'article de la Loi cité à la première question et donc s'appliquer aux produits vendus ou achetés à des fins de consommation dans la province. A supposer que le producteur vende son propre produit sur le marché, un permis destiné à prélever des fonds pour couvrir non seulement les dépenses de l'Office mais aussi le déficit qu'il a subi lors de ses opérations de mise en marché ou pour égaliser ou ajuster les revenus de tous les produc-

licence fees or charges imposed for this purpose would, in my opinion, be taxes the nature of which could not be distinguished from the adjustment levies referred to in the *Crystal Dairy* case above referred to.

It will be seen from the report of that case that, on behalf of the respondent, it was contended not merely that the levies were bad as constituting indirect taxation but also that imposing them was an attempt to regulate trade which was, at least partly, interprovincial. The Judicial Committee, finding that the levies, being in the nature of indirect taxes, could not be supported, did not consider the argument based upon head 2 of s. 91. From the fact that the point was argued, however, and the further fact that the fluid milk market referred to was obviously within the Province, it is proper to conclude, in my opinion, that, though this substantial part of the product was sold for local consumption, the objection that the method adopted to equalize the returns of the producers was beyond Provincial powers must be given effect to. This aspect of the matter appears to me to be concluded by the judgment in that case.

I would not construe clauses (v) and (vi) as contemplating that the imposition and use of such licence fees for the last-mentioned purposes would be a matter of agreement between the local board and the producers. To do so would be to render the question itself pointless.

What I have said as to clauses (v) and (vi) of the proposed amendment referred to in question 7 applies to question 8.

Cartwright J. (subject to his qualification on construction, previously mentioned) came to the same conclusion as Locke J., as the following passages of his reasons, at pp. 246-47, show:

As to question 7, cls. (i), (ii), and (iii) of the proposed para. (ss) do not appear to be open to objection.

In dealing with cl. (iv) it must, I think, be assumed that the words "any licence fees payable by the producer" contemplate true licence fees such as the Legislature has power to impose or authorize and on this assumption the clause merely provides a method of collection of such fees and is unobjectionable.

Clause (v) purports to authorize the local board to use moneys compulsorily collected from producers of a product to make up the losses sustained by the board in

teurs serait, à mon avis, *ultra vires*. Les soi-disant droits ou frais de permis imposés à cette fin constitueraient, à mon avis, des taxes qu'il ne serait pas possible de distinguer des contributions de rajustement en cause dans l'affaire *Crystal Dairy* précitée.

Il ressort de la lecture de cette affaire qu'on prétend, au nom de l'intimée, non seulement que les contributions pèchent en ce qu'elles constituent de la taxation indirecte mais aussi qu'en les imposant, on tente de réglementer un commerce qui est, tout au moins en partie, interprovincial. Ayant conclu que les contributions sont de la nature de taxes indirectes et qu'en conséquence elles ne peuvent être admises, le Comité judiciaire n'a pas pris en considération l'argument fondé sur le par. 91(2). Compte tenu, toutefois, du fait que le point a été débattu et, en outre, que le marché du lait liquide envisagé est manifestement de la compétence de la province, il convient, à mon avis, de conclure que, quoique cette partie substantielle du produit soit vendue pour la consommation locale, il faut se ranger à l'objection que la méthode adoptée pour égaliser les recettes des producteurs excède la compétence provinciale. Cet aspect de la question me paraît réglé par la décision rendue dans cette affaire.

Je ne peux interpréter les sous-alinéas (v) et (vi) comme voulant que l'imposition et l'utilisation de ces droits de permis aux fins mentionnées soient une question d'entente entre l'office régional et les producteurs. Ce serait priver la question elle-même de sens.

Ce que j'ai dit au sujet des sous-alinéas (v) et (vi) du projet de modification cité à la 7^e question s'applique aussi bien à la 8^e question.

Le juge Cartwright (sous les réserves d'interprétation déjà signalées) en est arrivé à la même conclusion que le juge Locke, comme le montrent les passages suivants de ses motifs, aux pp. 246 et 247:

[TRADUCTION] Quant à la question 7, les sous-alinéas (i), (ii) et (iii) de l'alinéa ss) projeté semblent inattaquables.

En traitant du sous-alinéa (iv), on doit, je crois, présumer que l'expression «les droits de permis que [les producteurs] doivent acquitter» désigne d'authentiques droits de permis que la Législature peut imposer ou autoriser; ceci étant acquis, l'alinéa prévoit tout simplement un mode de perception de ces droits et il ne peut faire naître d'objection.

Le sous-alinéa (v) vise à permettre à l'office régional d'utiliser les fonds perçus obligatoirement des producteurs d'un produit pour compenser les pertes que l'office

purchasing the surplus of such product from other producers and reselling the same. In effect the board would be using such moneys to bring about an equalization, or a partial equalization, of the very sort which the Judicial Committee, in the *Crystal Dairy* case, held to be beyond the powers of the Legislature. The circumstance that the loss for which equalization is to be brought about is sustained by the local board in purchasing from the less fortunate producers and then reselling rather than by such producers themselves does not enable the nature of the legislation to be differentiated from that considered in the *Crystal Dairy* case; nor does giving to the moneys which the producers are required to pay for this purpose the name of licence fees afford a sufficient ground of distinction. In my view clause (v) is *ultra vires* of the Legislature; and for similar reasons I am of the same opinion as to cl. (vi).

From the wording of the opening clause of question 8, it would seem that, in view of my answer to question 7, it is not necessary for me to answer question 8, but it follows from the reasons I have given in answering question 7 that, in my opinion, the answer to question 8 would clearly be in the negative.

Fauteux J., giving the reasons in this respect of Taschereau and Abbott JJ., was of the same view as Locke J. and Cartwright J. with respect to questions 7 and 8. The Court was thus not quite unanimous on the answer to question 7 (the difference among them turning on Rand J.'s construction of the proposed amendment) but unanimous on the answer to question 8, and in that respect adhered completely to the *Crystal Dairy* case.

It is, in my opinion, not always a simple matter to dissociate construction from constitutionality, although the two are theoretically different. In the type of case before us, we are driven to consider how far there can be subtraction from the total integrity of a marketing scheme to regulate intra-provincial transactions so as to fasten on aspects thereof designed to make the scheme as fair as possible to all those brought within its scope and subject in the same way to its administration. There is a sharing of the risks in regulated marketing of the output of producers. Why should pooling of products and receipts and equality of distribution of returns—co-operative disposal as Rand J. named it—be treated as valid against the *Crystal Dairy* doctrine, but a pooling of products and

a subies en achetant d'autres producteurs l'excédent de ce produit et en le revendant. En fait, l'office utiliserait ces fonds pour effectuer une péréquation totale ou partielle du genre même de celle que le Comité judiciaire a jugé excéder la compétence de la Législature dans l'arrêt *Crystal Dairy*. Le fait que la perte qui rend l'égalisation nécessaire est subie par l'office régional, qui achète le produit de producteurs moins avantagés et le revend, plutôt que par les producteurs eux-mêmes, ne permet pas de différencier le caractère de cette législation de celle examinée dans l'arrêt *Crystal Dairy*, pas plus d'ailleurs que le fait d'appeler droits de permis les sommes que les producteurs sont tenus de payer à cette fin ne nous donne de motifs valables d'établir une distinction. Selon moi, le sous-alinéa (v) est *ultra vires* de la Législature tout comme le sous-alinéa (vi) et pour les mêmes motifs.

Vu les termes qui introduisent la question 8, il me semble que la réponse que j'ai donnée à la question 7 me dispense d'y répondre; il s'ensuit donc, à mon avis, que vu ma réponse à la question 7, la réponse à la question 8 doit nettement être négative.

Le juge Fauteux, exprimant sur ce point les motifs des juges Taschereau et Abbott, a partagé les vues du juge Locke et du juge Cartwright à l'égard des questions 7 et 8. Ainsi la Cour n'était pas tout à fait unanime sur la réponse à la question 7 (les divergences découlant de l'interprétation que le juge Rand donne de la modification proposée), mais elle l'était sur la réponse à la question 8 et, sous ce rapport, son adhésion à l'arrêt *Crystal Dairy* était entière.

Il n'est pas toujours simple, à mon avis, de dissocier interprétation et constitutionnalité, bien qu'on les distingue en théorie. Dans une affaire comme la présente, nous sommes conduits à nous demander jusqu'où l'on peut faire abstraction de l'aspect global d'un régime de commercialisation qui réglemente des opérations intra-provinciales, pour ne s'attacher qu'aux aspects dont le but est de rendre le régime aussi équitable que possible pour tous ceux auxquels il s'applique et qui sont soumis de la même façon à son administration. La commercialisation réglementée de la production entraîne un partage des risques. Pourquoi la mise en commun des produits et des recettes et la distribution égale de celles-ci—ce que le juge Rand appelait la mise en marché coopérative—

returns and an equalization of returns, notwithstanding that different classes of products are sold, actually or notionally, at different prices or that surpluses of any class of the same product, commanding a lower price, are brought into calculation, be treated as invalid? In neither situation do the receipts reach nor are they intended to reach provincial coffers. Rand J. said in answering question 1 that co-operative disposal may take many forms. The same is true of any regulatory marketing scheme operating upon producers, and the adjustment of proceeds, whatever the manner in which the scheme is administered as a self-financing one, cannot be said to bring in a tax consideration as a dominating element.

This Court put a final piece in place in its examination of the relationship between an intra-provincial marketing statute and price adjustments as provided therein in its judgment in *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*²², the reasons of a unanimous Court being delivered by Locke J. The case originated in a Reference to the British Columbia Court of Appeal of the following two questions:

1. Is the *Milk Industry Act*, c. 28 of the Statutes of British Columbia 1956, in its pith and substance a statute to regulate the production, distribution and marketing of milk and manufactured products within British Columbia and within the competence of the Legislative Assembly of British Columbia to enact or is it in its pith and substance a taxing statute to impose indirect taxation and *ultra vires* of the said Legislative Assembly and if it is *ultra vires* in what particular or particulars and to what extent?

2. Is Order No. 5 of the Milk Board under the said Act, dated the 18th day of January, 1957, *intra vires* of the said Milk Board and if not in what particular or particulars and to what extent?

That Court unanimously answered the first question in favour of the validity of the statute as being an intraprovincial milk marketing measure,

serait-elle considérée comme valide à l'encontre de la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy*, alors que serait invalide une mise en commun des produits et des recettes et une péréquation de celles-ci, nonobstant le fait que différentes catégories de produits sont vendues, réellement ou prétendument, à différents prix ou que l'on tient compte des excédents d'une catégorie du même produit qui obtiennent un prix inférieur? Dans aucune de ces situations les recettes ne vont dans les coffres de la province ni ne sont destinées à y aller. Dans sa réponse à la question 1, le juge Rand a déclaré que la mise en marché coopérative peut prendre diverses formes. C'est également vrai pour tout régime de réglementation de la commercialisation imposé aux producteurs et on ne peut considérer que le rajustement des recettes, quelle que soit la formule administrative d'auto-financement du régime, y fait prédominer les considérations fiscales.

Cette Cour a mis en place la dernière pièce de son examen des relations entre une loi de commercialisation intra-provinciale et les rajustements de prix qui y sont prévus dans l'arrêt *Crawford and Hillside Farm Dairy Ltd. c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*²²; le jugement unanime de la Cour a été rendu par le juge Locke. L'affaire a eu son origine dans un renvoi à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique des deux questions suivantes:

[TRADUCTION] 1. La *Milk Industry Act*, chap. 28 des *Statutes of British Columbia* de 1956, est-elle, dans son caractère véritable, une loi destinée à réglementer la production, la distribution et la commercialisation du lait et des produits de transformation en Colombie-Britannique et qui relève de la compétence de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou s'agit-il, dans son caractère véritable, d'une loi fiscale imposant des taxes indirectes et exorbitantes des pouvoirs de ladite Assemblée législative et, dans ce cas, à quels égards et dans quelle mesure?

2. Le règlement n° 5 passé par le *Milk Board* en vertu de ladite loi, en date du 18 janvier 1957 est-il de la compétence dudit *Milk Board* et, dans la négative, à quels égards et dans quelle mesure?

Sur la première question, cette Cour s'est prononcée unanimement en faveur de la validité de la loi en la considérant comme une mesure intra-pro-

²² [1960] S.C.R. 346.

²² [1960] R.C.S. 346.

and rejected the contention that it was invalid as a measure in relation to indirect taxation. It seems to me that the British Columbia Court of Appeal returned to first principles in approaching the statute (as the reference question properly directed) from the point of view of ascertaining its pith and substance, its essential nature. As DesBrisay C.J.B.C. put it in his reasons, reported in (1959), 17 D.L.R. (2d) 637, at p. 640, the Act "does not possess the character of a taxing statute" but is in pith and substance "statute to regulate the production, distribution and marketing of milk and manufactured milk products within British Columbia and is within the competence of the Legislature". The second question respecting the Order was also answered in favour of validity subject to reserve on infringement of the federal trade and commerce power, but Davey J.A. dissented on his construction of the Order as imposing indirect taxation through adjustment levies.

Although the validity of the entire statute was referred, there was, in fact, only one section thereof, s. 41, that raised the indirect tax issue because it was the provision which comprehensively empowered the Milk Board constituted by the Act to make regulatory orders. This Court therefore confined its answer in favour of validity to this one section, and it also upheld the validity of the questioned Order of the Milk Board. The powers of the Board to make regulatory orders covered every facet of control of the industry. Concentrating on the powers given by s. 41 I take them as summarized by Coady J.A. at p. 670 of 17 D.L.R. (2d) as follows:

... Those most relied upon as forming the basis of Order 5 are contained in s. 41(h) to (q). These clauses may be summarized as authorizing the fixing of minimum values at which vendors shall account to producers; fixing the blended price which shall be paid to all producers, taking into account the quantity of milk sold in the fluid and manufacturing market; apportioning the quantity of milk sold in the fluid market among the producers; ordering that the proceeds of all milk qualifying for the fluid market in each area of production and sold in both markets to be prorated among all producers so that each producer shall receive his propor-

vinciale de commercialisation du lait et a rejeté la prétention qu'elle serait invalide en tant que mesure relative à de la taxation indirecte. Il me semble que la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (comme l'y invitait à juste titre la question posée dans le renvoi) est remontée aux principes en abordant la Loi de façon à en déterminer le caractère véritable, l'essence. Comme l'a déclaré le juge en chef DesBrisay de la Colombie-Britannique, dans ses motifs publiés à (1959), 17 D.L.R. (2d) 637, à la p. 640, [TRADUCTION] «il ne s'agit pas d'une loi fiscale», mais il s'agit, de par son caractère véritable, «d'une loi destinée à réglementer la production, la distribution et la commercialisation du lait et des produits de transformation du lait et qui relève de la compétence de la législature». En réponse à la seconde question, on a également conclu à la validité du règlement, sous réserve de l'empiétement sur la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce, mais le juge d'appel Davey était dissident sur l'interprétation du règlement qui, selon lui, imposait une taxe indirecte par les contributions de rajustement.

Bien que le renvoi portât sur la loi entière, en fait un seul article, l'art. 41, soulevait la question de la taxe indirecte parce qu'il s'agissait d'une disposition qui habilitait globalement le *Milk Board* créé par la Loi à faire des règlements. Cette Cour a donc restreint à ce seul article sa réponse favorable à la validité et elle a également confirmé la validité du règlement en question. Les pouvoirs réglementaires de cet office couvraient tous les aspects du contrôle de l'industrie. Me limitant aux pouvoirs conférés par l'art. 41, je les prends tels que le juge d'appel Coady les a résumés à la p. 670, 17 D.L.R. (2d):

[TRADUCTION] ... Ceux qui constituent principalement le fondement du règlement 5 se trouvent à l'art. 41, al. (h) à (q). En résumé, on peut dire que ces alinéas autorisent la fixation des valeurs minimums auxquelles les vendeurs doivent rendre compte aux producteurs; ils fixent le prix unifié qui sera payé à tous les producteurs en tenant compte de la quantité de lait vendu sur le marché du lait liquide et le marché de transformation; ils répartissent entre les producteurs la quantité de lait vendu sur le marché du lait liquide; ils ordonnent que les revenus tirés du lait accepté pour le marché du lait liquide dans chaque région de production et vendu sur

tionate share of the total proceeds; establishing and adopting a formula for the purpose of fixing of prices in each area of production; directing accounts to be furnished by vendors to producers and the information to be disclosed in the said accounts; designating from time to time the vendor to whom or through whom a producer shall market his milk, and requiring every vendor to accept milk from such producers or other vendors as the Board may determine.

The background of the statute in a Royal Commission report is fully delineated in the reasons of the Court of Appeal; and, as in the case of earlier milk marketing statutes, it was an attempt to eliminate the chaos in the fluid milk market, there being full recognition that some way had to be found to deal with surplus milk after the fluid market demand was satisfied. There was the need to see that all licensed producers of qualified (fluid) milk would share equally in the monetary returns. Pooling was obviously necessary, and this was provided by the impugned Order which in elaborate and not easily comprehensible terms, set out the regulatory scheme. Davey J.A. in his dissenting reasons pointed out that nothing in the statute, that is, nothing in s. 41, authorized the imposition of indirect taxes but he construed the Order as doing just that in the way it regulated the vendors.

I can do no better to indicate how the issue of indirect taxation arose than to quote from the reasons of Coady J.A. in the Court of Appeal, at pp. 672-674:

In fixing the producer price a premium or bonus is attached to the value assigned by the Board to milk for the fluid market. Likewise, a value or price is assigned by the Board to milk for the manufacturing market. The producer's price is then determined from these two values and will depend on the percentage of milk sold in each market. The value assigned to milk for the fluid market is determined by a plan referred to in the Commissioner's Report and in the Act as "formula pricing". This formula value is arrived at more or less arbitrarily. There are many factors to be considered in arriving at this value. These need not be examined as the

les deux marchés soient répartis au prorata entre tous les producteurs de sorte que chacun ait une part proportionnelle de toutes les recettes; ils établissent et adoptent une formule de fixation des prix dans chaque région de production; ils indiquent les comptes que les vendeurs doivent rendre aux producteurs ainsi que les renseignements qui doivent être fournis dans lesdits comptes; ils désignent de temps à autre le vendeur auquel ou par l'intermédiaire duquel un producteur doit vendre son lait et obligent tout vendeur à accepter le lait des producteurs ou d'autres vendeurs que l'office peut déterminer.

Les antécédents de la Loi, qui se trouvent dans un rapport de commission royale d'enquête, sont exposés de façon complète dans les motifs de la Cour d'appel. Comme dans le cas des lois antérieures sur la commercialisation du lait, celle-ci tentait d'éliminer le chaos du marché du lait liquide, car tout le monde s'entendait pour reconnaître qu'il fallait trouver un moyen de disposer des excédents de lait, une fois satisfaite la demande du marché du lait liquide. Il fallait veiller à ce que tous les producteurs autorisés de lait (liquide) acceptent participer également aux recettes. La mise en commun était évidemment nécessaire et c'est ce qu'avait prévu le règlement attaqué qui, dans des termes compliqués et difficilement compréhensibles, mettait sur pied le régime de réglementation. Le juge Davey, dans sa dissidence, a relevé que rien dans la Loi, c'est-à-dire rien dans l'art. 41, n'autorisait l'imposition de taxes indirectes, mais il a interprété le règlement comme aboutissant à ce résultat par la façon dont il réglementait les activités des vendeurs.

Pour montrer comment la question de la taxation indirecte s'est soulevée, je ne peux faire mieux que citer des extraits des motifs du juge Coady en Cour d'appel, aux pp. 672 à 674:

[TRADUCTION] Lors de la fixation du prix du producteur, on ajoute une prime ou boni à la valeur attribuée par l'office au lait destiné au marché du lait liquide. De même, l'office attribue une valeur ou un prix au lait destiné au marché de transformation. Le prix du producteur est alors déterminé à partir de ces deux valeurs et dépendra du pourcentage de lait vendu sur chaque marché. La valeur attribuée au lait destiné au marché du lait liquide est déterminée selon un plan auquel le Rapport du commissaire et la Loi se réfèrent comme étant une «fixation pondérée des prix». On arrive à cette valeur pondérée de façon plus ou moins arbitraire, car

plan of "formula pricing" is not under attack. It should be added that this premium or bonus included in the formula value assigned to milk for the fluid market is designed to encourage farmers, who are assured of a uniform price and equalization in the market, to incur the expense required to provide the facilities which the Board by Regulation requires in order to ensure a consistent supply of "qualifying milk" for the public use.

So far as the producer is concerned, I can find no element of taxation involved under Order 5. There is no levy imposed on him and there is nothing taken from him that is his or to which he is entitled.

The next step is to consider whether there is any element of indirect tax involved in Order 5 as affecting the vendors of milk. The attack on Order 5 it should be observed was made largely on behalf of the vendors and vendor-producers. The submission is that in the plan outlined in Order 5, which requires vendors to make payments or contributions to equalize returns as among vendors is indirect taxation.

By the Act and by the Order, the qualifying milk of all producers is in effect pooled, though that term is not used in the Act or in the Order. While the vendor and producer make their own contract for the milk supplied, the price which the vendor must pay to the producer is fixed by the Board. This price does not depend on the market in which the vendor sells the milk. When the return is made to the Board by each vendor, which must be done on or before the 8th day of each month, showing the total sales made by him in each market during the preceding month, the producer-price is then determined. The amount which the producers as a class or group are entitled to receive for milk sold by the vendors is the total amount calculated on the formula price fixed by the Board covering sales in the fluid market and the price fixed for sales in the manufacturing market. The producer-price is then found by dividing the total value of all milk sold by the vendors in both markets, calculated on the values fixed by the Board, and dividing this total by the volume of milk sold measured in hundred-weights. It may be found on the returns made by the vendors that a vendor has sold a greater or less percentage in the fluid market than the percentage of the fluid market bears to the total sales. The consequence is that one vendor may have a surplus on hand after paying the producer-price to his producer and another vendor may show a deficit. The vendor who has over-sold his percentage in the fluid market will show a surplus and the

de nombreux facteurs doivent être pris en considération. Ceux-ci n'ont pas à être examinés, car le plan de «fixation pondérée des prix» n'est pas contesté. Il faut ajouter que la prime ou le boni inclus dans la valeur pondérée attribuée au lait destiné au marché du lait liquide a pour but d'encourager les fermiers, qui sont assurés d'un prix uniforme et d'une péréquation sur le marché, à engager les dépenses nécessaires pour faire les installations que l'office exige par règlement dans le but d'assurer un approvisionnement continu en «lait accepté» pour utilisation publique.

En ce qui concerne le producteur, je ne peux trouver aucun élément de taxation dans le règlement 5. Aucune contribution ne lui est imposée et on ne lui prend rien qui soit à lui ou à quoi il ait droit.

L'étape suivante consiste à se demander s'il y a un quelconque élément de taxation dans le règlement 5 à l'égard des vendeurs de lait. Il faut souligner que la contestation du règlement 5 a été largement menée au nom des vendeurs et des vendeurs-producteurs. On prétend que le plan décrit dans le règlement 5, qui oblige les vendeurs à faire des paiements ou à verser des contributions pour égaliser les recettes entre eux, constitue de la taxation indirecte.

En vertu de la Loi et du règlement, le lait accepté de tous les producteurs est en fait mis en commun, encore que cette expression ne soit pas utilisée par la Loi ni par le règlement. Le vendeur et le producteur concluent leur propre contrat, mais le prix que le vendeur doit payer au producteur est fixé par l'office. Ce prix ne dépend pas du marché sur lequel le vendeur vend le lait. Quand les vendeurs ont fait leur rapport à l'office, ce qu'ils doivent faire au plus tard le 8 de chaque mois, en indiquant le total des ventes réalisées sur chaque marché durant le mois précédent, le prix-producteur est alors déterminé. Le montant que les producteurs, en tant que catégorie ou groupe, ont le droit de recevoir pour le lait vendu par les vendeurs est le montant total calculé selon le prix pondéré, fixé par l'office et couvrant les ventes sur le marché du lait liquide, et le prix fixé pour les ventes effectuées sur le marché de transformation. Le prix-producteur est alors trouvé en divisant la valeur totale de tout le lait vendu par les vendeurs sur les deux marchés, calculée selon les valeurs fixées par l'office, et en divisant ce total par le volume de lait vendu exprimé en quintaux. En examinant les rapports faits par les vendeurs, on peut découvrir qu'un vendeur a vendu, sur le marché du lait liquide, un pourcentage supérieur ou inférieur au pourcentage du marché du lait liquide par rapport aux ventes totales. Il en résulte qu'un vendeur peut être en possession d'un excédent après avoir payé le prix-producteur à son producteur, alors qu'un autre

vendor who has under-sold his percentage in the fluid market will show a deficit.

The vendor who has sold too high a percentage of milk in the fluid market must then adjust the account with those who sold too low a percentage in that market. If all distributors sold the same percentage of milk in the fluid and manufacturing markets there would be no need for any adjustment of accounts. The Board has power under the statute to control and allocate the market as between vendors (s. 41(q)). The vendors who confine their sales largely to the fluid market could be required under the statute to take such additional milk from other producers or other vendors as the Board may determine, which milk they obviously would have to sell in the manufacturing market, thus reducing their percentage of sales in the fluid market. To require the vendor to take additional milk in order to equalize his sales with other vendors between the fluid and the manufacturing market would mean the transportation of milk from, in some cases, considerable distances, which would involve the added cost of transportation. Instead of adopting that cumbersome method of equalizing returns between vendors so that each sold only his proper percentage in each market, a system of accounting or bookkeeping is employed to work out the equalization. In this balancing of accounts, s. 24(b)(i) of Order 5 provides that "every vendor must pay to the Board the amount by which the value of milk received by him as calculated under Section 18 hereof is greater than the amount he must pay to the producers". Then in turn as to this amount, whatever it may be, s. 24(ii) provides that "the Board shall pay to every vendor the amount by which the value of milk received by him as calculated under Section 18 hereof is less than the amount which he must pay to producers".

If it were possible to estimate in advance the total production of milk in a given area and the total percentage required to satisfy the needs of the fluid market, it would be possible for the Board to fix the percentage of milk to be sold by each vendor in the fluid market and in the manufacturing market. If this could be done in advance, there would be no necessity to make any adjustment between vendors such as is required at the present time since each vendor would have made the same percentage of sales in each market. The Board is the authority under the Act to apportion or allot the

vendeur peut être en déficit. Le vendeur qui a vendu au-delà de son pourcentage sur le marché du lait liquide aura un excédent et celui qui a vendu en-deçà de son pourcentage sur le marché du lait liquide aura un déficit.

Le vendeur qui a vendu un trop fort pourcentage de lait sur le marché du lait liquide doit alors ajuster ses comptes avec ceux qui ont vendu un trop faible pourcentage sur le même marché. Si tous les distributeurs vendaient le même pourcentage de lait sur les marchés du lait liquide et de transformation, aucun ajustement ne serait nécessaire. L'office a, selon la Loi, le pouvoir de contrôler le marché et de répartir le marché entre les vendeurs (al. 41(q)). Les vendeurs qui cantonnent largement leurs ventes au marché du lait liquide pourraient être contraints, en vertu de la Loi, à accepter du lait supplémentaire de la part des autres producteurs ou autres vendeurs dans la mesure que l'office pourrait déterminer. Ils devraient évidemment vendre ce lait sur le marché de transformation, ce qui réduirait ainsi leur pourcentage de ventes sur le marché du lait liquide. Obliger le vendeur à accepter du lait supplémentaire afin d'égaliser ses ventes avec d'autres vendeurs entre le marché du lait liquide et le marché de transformation signifierait, dans certains cas, que le lait devrait être transporté sur des distances considérables, ce qui impliquerait des frais de transport accrus. Au lieu d'adopter cette méthode lourde de péréquation des recettes entre les vendeurs pour les amener à vendre seulement le pourcentage auquel ils ont droit sur chaque marché, on emploie un système de comptabilité ou de tenue de livres pour réaliser la péréquation. Pour équilibrer les comptes, l'al. 24b)(i) du règlement 5 dispose que «chaque vendeur doit payer à l'office le montant par lequel la valeur du lait qu'il a reçu, calculée selon l'art. 18 ci-dessus, dépasse le montant qu'il doit payer aux producteurs». Puis, en contrepartie de ce montant, quel qu'il puisse être, l'al. 24(ii) dispose que «l'office paiera à chaque vendeur le montant par lequel la valeur du lait qu'il a reçu, calculée selon l'art. 18 ci-dessus, est inférieure au montant qu'il doit payer aux producteurs».

S'il était possible d'évaluer à l'avance la production totale de lait dans une région donnée et le pourcentage total nécessaire à la satisfaction des besoins du marché du lait liquide, l'office pourrait fixer le pourcentage de lait que devrait vendre chaque vendeur sur le marché du lait liquide et sur le marché de transformation. Si cela pouvait être fait à l'avance, il ne serait nécessaire de procéder à aucun ajustement entre les vendeurs, comme c'est le cas actuellement, puisque chaque vendeur aurait réalisé le même pourcentage de ventes sur chaque marché. La Loi confère à l'office le pouvoir de répartir

market percentages as among vendors. No tax is imposed on and no injustice is then done to the vendor who sells more than he is by law entitled to sell in the fluid market and consequently finds himself in the position that he must make this payment to the Board to adjust the deficiencies which are shown in the accounts of the vendors who sell less than their percentage in the fluid market.

The control of the market which the Board is entitled to exercise is intended to prevent any vendor from enjoying more than his proportionate share of the fluid market. This control can be exercised by requiring the vendor to handle additional milk, thus leaving him in the position of having no surplus after paying his producer the producer price fixed by the Board. Or it may be done by not interfering with his supply of milk and this may result in his selling more than his percentage in the fluid market and if he does, then calling on him to pay over the surplus in order to equalize returns with other vendors. There is no element of tax involved in whichever procedure is followed.

This balancing of accounts between vendors is an essential part of the system of equalization among producers and is a condition attached to the licensing of the vendors who are authorized to make distribution of what is in effect a pooled product. This in no way affects the price at which the vendor may sell in the fluid market. That is subject to open competition between vendors. When a vendor is thus called upon for payment the amount he is required to contribute is not something which belongs to him or to which he is entitled but represents an amount that is owing by him to the Board arising from the sale by him of a higher percentage in the fluid market than that to which he is by law entitled and payment of which must be made by him to equalize returns with other vendors. It is not a levy in the nature of a tax. It is not in my view something that will or can enter into or have a tendency to enter into and affect the price which the vendor will seek to obtain for his commodity.

Although Coady J.A. held that the scheme above-described did not have the vice found in the *Crystal Dairy* or *Turner's Dairy* cases, Davey J.A. concluded that the Order in empowering the Board to levy adjustments upon vendors was imposing indirect taxes and these levies constituted "an essential part of the scheme of price fixing contained in the Order" (at p. 665).

les pourcentages du marché entre les vendeurs. Comme aucune taxe n'est imposée, aucune injustice n'est donc faite au vendeur qui vend plus que ce que la Loi lui permet de vendre sur le marché du lait liquide et se trouve en conséquence à devoir faire à l'office ce paiement destiné à redresser les déficits des comptes des vendeurs qui vendent moins que leur pourcentage sur le marché du lait liquide.

Le contrôle du marché que l'office est autorisé à exercer a pour but d'empêcher un vendeur de bénéficier de plus que sa part proportionnelle du marché du lait liquide. Ce contrôle peut être exercé en obligeant le vendeur à traiter davantage de lait, le laissant ainsi dans une position où il n'a pas d'excédent après avoir payé à son producteur le prix de producteur fixé par l'office. Ou bien cela peut être réalisé en n'intervenant pas dans son approvisionnement en lait, ce qui peut aboutir à ce qu'il vende plus que son pourcentage sur le marché du lait liquide et à ce qu'il soit alors appelé à rembourser l'excédent de façon à égaliser les recettes avec les autres vendeurs. Quel que soit le procédé adopté, on n'y retrouve aucun élément fiscal.

L'équilibrage des comptes entre les vendeurs est une partie essentielle du système de péréquation entre producteurs et est une condition liée à l'octroi de permis aux vendeurs qui sont autorisés à distribuer ce qui est, en fait, un produit mis en commun. Cela n'influe en rien sur le prix auquel le vendeur peut vendre sur le marché du lait liquide. C'est une question de libre concurrence entre vendeurs. En conséquence, quand un vendeur est appelé à faire un paiement, le montant qu'il doit verser n'est pas quelque chose qui lui appartient ou auquel il a droit, mais représente ce qu'il doit à l'office du fait qu'il a vendu, sur le marché du lait liquide, un pourcentage plus élevé que celui auquel il avait droit en vertu de la Loi, dette qu'il lui faut payer pour égaliser les recettes avec d'autres vendeurs. Ce n'est pas une contribution de nature fiscale. Ce n'est pas à mon avis quelque chose qui entrera ou qui puisse entrer dans le prix que le vendeur cherchera à obtenir pour son produit, ni qui aura tendance à y entrer ou à l'influencer.

Bien que le juge Coady ait statué que le régime décrit ci-dessus n'était pas entaché du vice relevé dans les affaires *Crystal Dairy* et *Turner's Dairy*, le juge Davey a conclu qu'en donnant à l'office le pouvoir d'imposer aux vendeurs des contributions aux ajustements, le règlement imposait des taxes indirectes et que ces contributions constituaient [TRADUCTION] «une partie essentielle du régime de fixation des prix prévu par le règlement» (à la p. 665).

What is significant to me is the recognition throughout that price fixing was involved. Locke J. in speaking for this Court and, after summarizing the regulatory scheme, said, (at p. 355 of [1960] S.C.R.):

... As between the producer and the vendor, the obligation of the latter is twofold, he must account for the full determined value of all the milk he has received and he must pay to the producer the blended producer price. In order that this may be done in the case of all the producers, the vendor is obligated to pay to the Board any amount by which the value of the milk purchased by him, determined in the prescribed manner, exceeds the amount to be paid for it at the blended price, computed as aforesaid, on the assumption that all vendors discharge this obligation. The amount paid to the Board in these circumstances is in satisfaction of a contractual obligation. It is in no sense a levy.

And, again, at pp. 356-57:

In my opinion, in dealing with the sale of milk for consumption within the Province, the Legislature might provide for the operation of a pool by a designated body to which all milk produced should be delivered and by which it would be sold and the net proceeds, after deduction of the operating expenses, divided among the producers of milk of equal quality in the proportion that the quantities delivered by each bears to the total quantity sold. I consider that s. 41 of the Act authorizes, and Order No. 5 provides, the machinery for the carrying out of what is in essence such a pool but operated in a manner which effects, for the benefit of the producers and consumers, a large saving of expense by avoiding to a large extent the cost which would be incurred in delivering milk from the eastern and southern portion of the production area to the large market for fluid milk in the cities of Vancouver and New Westminster. The practical effect of the legislation is that each producer receives his proportionate share of the higher value of milk on the fluid market, which is paid to him in the blended price that he receives from the vendor. It is true that he does not receive the full amount realized on the fluid milk market, as he would if the milk was sold on behalf of the pool to which he delivers his milk, since by the method followed the price paid by the vendors must, of necessity, enable them to sell milk on the fluid market at a profit. The fact that the Legislature considers that this method is preferable in the interests of the milk industry as a whole cannot have any bearing upon the validity of the legislation.

Ce qui me paraît significatif, c'est que l'on ait reconnu, dans toutes les cours, qu'il s'agissait de fixation des prix. Parlant au nom de cette Cour et après avoir résumé le régime de réglementation, le juge Locke déclare ([1960] R.C.S. 355):

[TRADUCTION] ... Vis-à-vis du producteur, l'obligation du vendeur est double: il doit rendre compte de la pleine valeur déterminée de tout le lait qu'il a reçu et il doit payer au producteur le prix unifié du producteur. Pour y arriver dans le cas de tous les producteurs, le vendeur est obligé de payer à l'office tout montant par lequel la valeur du lait acheté par lui, déterminée de la manière prescrite, dépasse le montant qu'il doit payer pour ce lait au prix unifié, calculé comme on l'a dit, à supposer que tous les vendeurs s'acquittent de cette obligation. Le montant payé à l'office dans ces circonstances est l'exécution d'une obligation contractuelle. Il ne s'agit en aucune façon d'un impôt.

Et il ajoute, aux pp. 356 et 357:

[TRADUCTION] A mon avis, en intervenant dans la vente du lait de consommation à l'intérieur de la province, la Législature aurait pu prévoir la gestion d'une caisse commune par un organisme désigné auquel toute la production de lait devrait être livrée et qui se chargerait de la vendre, après quoi les recettes nettes, une fois déduites les dépenses d'administration, seraient partagées entre les producteurs de lait de qualité égale proportionnellement aux quantités livrées par chacun par rapport à la quantité totale vendue. J'estime que ce que l'art. 41 de la Loi autorise et que le règlement n° 5 prévoit, c'est le mécanisme de mise en œuvre, dans son essence, d'une telle caisse commune. Toutefois, celle-ci est gérée à l'avantage des producteurs et des consommateurs, d'une façon qui permet de réaliser des économies importantes, en évitant dans une large mesure les dépenses qu'entraînerait le transport du lait de la zone de production de l'est et du sud vers le grand marché du lait liquide, dans les villes de Vancouver et de New Westminster. L'effet pratique de la législation est que chaque producteur reçoit une part proportionnelle de la valeur plus élevée du lait sur le marché du lait liquide, part qui lui est versée dans le prix unifié qu'il reçoit du vendeur. Il est vrai qu'il ne reçoit pas le plein montant réalisé sur le marché du lait liquide, comme il le ferait si le lait était vendu pour le compte de la caisse commune à laquelle il livre son lait, puisque, selon la méthode adoptée, le prix payé par les vendeurs doit nécessairement leur permettre de vendre à profit sur le marché du lait liquide. Le fait que la Législature considère cette méthode préférable dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie laitière ne peut avoir aucune incidence sur la validité de la législation.

I agree with the argument advanced by counsel for the Attorney-General of British Columbia that the legislation and the Order do not authorize or impose any levy or tax. In so far as the producer is concerned, the legislation authorizes the Board to fix the price which the vendor is to pay to him from month to month, this being the blended price referred to in the preamble, and the accounting value mentioned in the Order which is the value mentioned in paras. (h), (i) and (j) of s. 41.

In so far as the vendors are concerned, the contention that the amounts they may be required to pay to the Milk Board under the provisions of para. (b) of s. 24 of Order No. 5 is a levy or tax appears to me to be based upon a misapprehension of the real nature of the transaction between the producers and the vendors.

I think it is time that there was an end to making the validity of intraprovincial marketing schemes turn on fine distinctions between what is truly price fixing and what are adjustment levies, when in both situations the thrust of the regulatory scheme is to provide for orderly marketing and to equalize the position and the returns of producers or vendors, or both, by pooling production and controlling marketing through licensing and through quotas. It is said, however, and this was strongly argued by counsel for the respondent Ontario Egg Producers' Marketing Board, that this Court had made a choice in the *Farm Products Marketing Act* reference in 1957 to stay with the *Crystal Dairy* doctrine and that as a matter of *stare decisis*, the doctrine should not be overthrown, especially when amending federal legislation in 1957 was based squarely upon its validity.

This argument would give me considerable pause if the *Crystal Dairy* case had not been attenuated in succeeding cases, and if I was not firmly persuaded that it was mistakenly based on the taxing power instead of turning on provincial regulatory authority in relation to intraprovincial transactions. In the *Farm Products Marketing Act* reference of 1957, to which attention was directed for the submission on *stare decisis*, Rand J. noted that this Court was now no less free than the Privy Council had been to review previous decisions,

Je suis d'accord avec l'argument présenté par l'avocat du procureur général de la Colombie-Britannique selon lequel la Loi et le règlement n'autorisent ni n'imposent aucun impôt ou taxe. En ce qui concerne le producteur, la législation autorise l'office à fixer le prix que le vendeur doit payer à celui-là tous les mois; il s'agit du prix unifié dont il est question dans le préambule et la valeur comptable indiquée dans le règlement est celle indiquée aux al. h), i) et j) de l'art 41.

En ce qui concerne les vendeurs, la prétention selon laquelle les montants qu'ils peuvent être tenus de payer au *Milk Board* en vertu des dispositions de l'al. b) de l'art. 24 du règlement n° 5 constituent un impôt ou une taxe, me paraît reposer sur une mauvaise interprétation de la nature réelle de l'opération entre les producteurs et les vendeurs.

Je pense qu'il est temps de cesser de faire dépendre la validité des régimes de commercialisation intra-provinciale de distinctions subtiles entre ce qui constitue de la véritable fixation des prix et ce qui constitue des contributions d'ajustement, alors que dans les deux cas le but du régime de réglementation est de stabiliser le marché et d'égaliser la situation et les recettes des producteurs ou des vendeurs, ou des deux, en mettant en commun la production et en contrôlant le marché au moyen de permis et de contingents. On a dit toutefois, et les avocats de *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* ont vigoureusement insisté sur ce point, que cette Cour avait décidé en 1957, dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, de s'en tenir à la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* et que le *stare decisis* commandait de ne pas l'écarter, d'autant plus que la modification apportée à la loi fédérale en 1957 était carrément fondée sur sa validité.

Cet argument me ferait fortement hésiter si l'arrêt *Crystal Dairy* n'avait pas été atténué par des arrêts ultérieurs et si je n'étais fermement persuadé qu'il est fondé, à tort, sur le pouvoir de taxation au lieu de reposer sur le pouvoir provincial de réglementation en matières de transactions intra-provinciales. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act* de 1957, mis de l'avant par l'argument fondé sur le *stare decisis*, le juge Rand a souligné que cette Cour n'était désormais pas moins libre que ne l'avait été le Conseil

both of the Privy Council and of this Court, saying (at p. 212 of [1957] S.C.R.):

The powers of this Court in the exercise of its jurisdiction are no less in scope than those formerly exercised in relation to Canada by the Judicial Committee. From time to time the Committee has modified the language used by it in the attribution of legislation to the various heads of ss. 91 and 92, and in its general interpretative formulations, and that incident of judicial power must, now, in the same manner and with the same authority, wherever deemed necessary, be exercised in revising or restating those formulations that have come down to us. This is a function inseparable from constitutional decision. It involves no departure from the basic principles of jurisdictional distribution; it is rather a refinement of interpretation in application to the particularized and evolving features and aspects of matters which the intensive and extensive expansion of the life of the country inevitably presents.

Ten years later, Cartwright J., as he then was, speaking for the majority of this Court in *Binus v. The Queen*²³, at p. 601, affirmed this Court's authority to depart from its previous decisions but cautioned (and I agree with the caution) that it should do so only for compelling reasons.

In the past few years this Court found compelling reason to depart from previous decisions in three cases, as follows: *Hill v. The Queen*²⁴, *Paquette v. The Queen*²⁵, and *McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen*²⁶. There are equally compelling reasons here to set aside the *Crystal Dairy* doctrine and I would unhesitatingly do so.

In the result, I would hold that s. 2(2)(a) of the *Agricultural Products Marketing Act* is *ultra vires* the Parliament of Canada. This result is not, however, catastrophic because it is left to the provincial Legislatures to deal with price arrangements including provision for adjustment levies in the context of their valid legislation in relation to intraprovincial marketing. The power is where it should be in this respect.

privé de réviser ses décisions antérieures, qu'il s'agisse de décisions du Conseil privé ou des siennes ([1957] R.C.S. p. 212):

[TRANSLATION] L'étendue des pouvoirs de cette Cour dans l'exercice de sa compétence n'est pas moindre que celle auparavant accordée au Comité judiciaire à l'égard du Canada. Le Comité a parfois modifié la façon dont il répartissait les domaines de législation sous les différents paragraphes des articles 91 et 92 ainsi que ses formulations générales d'interprétation; cette Cour doit désormais exercer cet aspect incident du pouvoir judiciaire de la même façon et avec la même autorité, chaque fois qu'elle le juge nécessaire, pour réviser ou reprendre dans un autre contexte ces formulations qui nous ont été transmises. C'est une fonction inséparable de toute décision constitutionnelle. Elle n'implique pas l'abandon des principes fondamentaux de la répartition des compétences; il s'agit plutôt d'un raffinement de l'interprétation en l'appliquant à des traits et des aspects précis et évolutifs que le développement intensif et extensif du pays entraîne inévitablement.

Dix ans plus tard, le juge Cartwright, alors juge puîné, parlant au nom de cette Cour dans l'arrêt *Binus c. La Reine*²³, a confirmé, à la p. 601, le pouvoir de cette Cour de s'écarter de ses décisions antérieures, mais à la condition (que j'approuve) de ne le faire que pour des raisons impérieuses.

Ces dernières années, cette Cour a jugé qu'elle avait des raisons impérieuses de s'écarter de ses décisions antérieures dans trois affaires, savoir: *Hill c. La Reine*²⁴, *Paquette c. La Reine*²⁵ et *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine*²⁶. Il existe également ici d'impérieuses raisons de rejeter la doctrine de l'arrêt *Crystal Dairy* et je suis d'avis de le faire sans hésitation.

En conséquence, je suis d'avis que l'al. 2(2)a) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* excède la compétence du Parlement du Canada. Ce résultat n'est toutefois pas catastrophique car il est loisible aux provinces de prendre des mesures concernant les prix et notamment d'édicter des dispositions sur les contributions de rajustement dans le cadre de leur législation valide relative à la mise en marché intra-provinciale. Le pouvoir est là où il doit être à cet égard.

²³ [1967] S.C.R. 594.

²⁴ [1977] 1 S.C.R. 827.

²⁵ [1977] 2 S.C.R. 189.

²⁶ [1977] 2 S.C.R. 654.

²³ [1967] R.C.S. 594.

²⁴ [1977] 1 R.C.S. 827.

²⁵ [1977] 2 R.C.S. 189.

²⁶ [1977] 2 R.C.S. 654.

V

Question 2 raises not a constitutional question but asks whether certain orders made under and in pursuance of powers granted by the *Agricultural Products Marketing Act* are outside the statutory powers granted and exercisable under the Act. It would be simple enough to say, in view of my opinion on the validity of s. 2(2)(a) of the Act, that the orders, dealing as they do with power to impose levies in respect of intraprovincial marketing and with the imposition of such levies, are themselves invalid because of the constitutional infirmity of the parent legislation. However, in their administrative law aspect the principal objection to the orders is based on the judgment of this Court in the *Brant Dairy* case²⁷.

I do not agree that the vice found in the subdelegation in the *Brant Dairy* case exists here. This is not a case like the *Brant Dairy* case where, a power being delegated to make regulations on certain matters, it was exercised by conferring the same power upon the subdelegate. Under the *Agricultural Products Marketing Act*, the Governor in Council was empowered by order to grant authority to a provincial marketing board to impose certain levies and charges. The Governor in Council did this by the *Ontario Egg Order*, S.O.R./72-243, granting in express terms power to the Ontario Egg Producers' Marketing Board to impose levies. The Governor in Council, as a delegated authority, was not itself empowered to impose levies. Had that been the case, a different question would be presented if it exercised that power by simply redelegating it to a more subordinate agency instead of itself exercising the power. In the present case the Ontario Egg Producers' Marketing Board acted upon the power conferred upon it and prescribed the levies to be exacted.

The Governor in Council, in my opinion, could have circumscribed the range of authority which it was empowered to delegate under s. 2 of the

²⁷ [1973] S.C.R. 131.

V

La question 2 ne soulève pas de question constitutionnelle. Il y est seulement demandé si certains décrets passés en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* excèdent les pouvoirs réglementaires que la Loi confère et permet d'exercer. Il serait assez simple de dire, vu mon opinion sur la validité de l'al. 2(2)a) de la Loi, que les décrets, portant comme ils le font sur le pouvoir d'imposer des redevances à l'égard de la commercialisation intraprovinciale et sur l'imposition de telles redevances, sont eux-mêmes invalides en raison de l'inconstitutionnalité de la législation habilitante. Toutefois, sous l'angle du droit administratif, la principale objection faite aux décrets est fondée sur la décision de cette Cour dans l'affaire *Brant Dairy*²⁷.

Je ne suis pas d'avis que le vice relevé dans la sous-délégation dans l'affaire *Brant Dairy* existe ici. Ce n'est pas un cas semblable à celui de l'affaire *Brant Dairy* où un pouvoir réglementaire délégué sur certaines questions avait été exercé en le conférant tel quel à un sous-délégué. En vertu de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, le gouverneur en conseil peut conférer par décret à un office provincial de commercialisation le pouvoir d'imposer des contributions et droits. C'est ce qu'a fait le gouverneur en conseil par le *Décret relatif aux œufs de l'Ontario*, D.O.R.S./72-243, qui accorde expressément à *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* le pouvoir d'imposer des redevances. Le gouverneur en conseil, en tant qu'autorité déléguée, n'avait pas lui-même le pouvoir d'imposer des redevances. Si cela avait été le cas, la question se serait posée différemment s'il avait exercé ce pouvoir en le redélegant simplement à un organisme subordonné au lieu de l'exercer lui-même. Dans la présente affaire, *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* a agi selon les pouvoirs qui lui ont été conférés et a prescrit les redevances à percevoir.

A mon avis, le gouverneur en conseil aurait pu circonscrire la gamme des pouvoirs qu'il était habilité à déléguer en vertu de l'art. 2 de la *Loi sur*

²⁷ [1973] R.C.S. 131.

Agricultural Products Marketing Act, as s. 3 makes clear, but it was not obliged to do so, nor does s. 2 entitle it to hold in its own hands and to exercise powers delegable for exercise by provincial marketing boards.

Objection was taken, *inter alia*, to the punitive levy imposed by s. 3(2) of S.O.R./75-217 upon producers in respect of sales of eggs in excess of their quotas under the plan, but I do not find this to go beyond their authority which is related to the implementation of the plan.

I would answer "no" to question 2.

VI

Question 3 concerns the validity of the federal *Farm Products Marketing Agencies Act* and, in particular, (a) ss. 2(e)(vi), 18 and 23 and (b) ss. 6, 7, 17 and 32. I am unable to see any ground for impugning the validity of ss. 6, 7 and 32. Sections 6 and 7 concern the function and powers of an advisory National Farm Products Marketing Council and s. 32 concerns federal-provincial agreements under which a federal agency may exercise functions relating to intraprovincial trade, thus envisaging delegation by the Provinces to a federal agency rather than *vice versa*. Section 17 has a definite relation to ss. 2(e)(vi), 18 and 23 and should be considered with them.

The contention of the appellants on ss. 2(e)(vi), 17, 18 and 23 is that they involve federal intrusion into intraprovincial marketing. I set out the provisions relevant to this contention, which read as follows:

2. (e) "marketing plan" . . . includes provision for all or any of the following:

- (i) the determination of those engaged in the growing or production of the regulated product for interprovincial or export trade and the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof;

l'organisation du marché des produits agricoles, comme l'indique clairement l'art. 3, mais il n'était pas obligé de le faire et l'art. 2 ne lui permet pas de retenir et d'exercer des pouvoirs qui doivent être délégués aux offices provinciaux de commercialisation et exercés par ceux-ci.

On a notamment tiré argument du caractère punitif de la redevance imposée par le par. 3(2) du D.O.R.S./75-217 aux producteurs pour les ventes d'œufs en excédent de leurs contingents fixés par le régime, mais je n'estime pas que cela outrepassse les pouvoirs rattachés à la mise en œuvre du régime.

Je réponds «non» à la question 2.

VI

La question 3 concerne la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* fédérale et, en particulier a) les al. 2e)(vi) et les art. 18 et 23 et b) les art. 6, 7, 17 et 32. Je ne puis voir aucun motif de mettre en doute la validité des art. 6, 7 et 32. Les articles 6 et 7 visent les fonctions et les pouvoirs d'un organisme consultatif, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, et l'art. 32 vise les accords fédéral-provinciaux en vertu desquels un office fédéral peut exercer des fonctions relatives au commerce intra-provincial, envisageant ainsi des délégations consenties par les provinces à un office fédéral plutôt que l'inverse. L'article 17 a une relation certaine avec l'al. 2e)(vi) et les art. 18 et 23 et doit être examiné en même temps que ceux-ci.

Les appelants prétendent que l'al. 2e)(vi) et les art. 17, 18 et 23 impliquent une ingérence fédérale dans la mise en marché intra-provinciale. Je reproduis les dispositions pertinentes, qui se lisent ainsi:

2. e) «plan de commercialisation» signifie un plan . . . qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivantes:

- (i) la détermination de ceux qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation et la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses aspects à toute catégorie de personnes se livrant à cette occupation;

(vi) the imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof and for such purposes classifying those persons into groups and specifying the levies or charges, if any, payable by the members of each such group; . . .

17. (1) The Governor in Council may by proclamation establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where he is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

(2) The Governor in Council, in order to determine whether a majority of producers of a farm product are in favour of establishing an agency, may request that each Province carry out a plebiscite of the said producers.

(3) Every agency established pursuant to this Act is a body corporate.

18. (1) A proclamation establishing an agency shall . . .

(c) set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement;

23. (1) Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its powers, an agency may

(a) purchase any regulated product in relation to which it may exercise its powers and any farm product, wherever grown or produced that is of the same kind as the regulated product in relation to which it may exercise its powers, and package, process, store, ship, insure, export or sell or otherwise dispose of any such product purchased by it;

(b) implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it or in any subsequent proclamation issued under subsection (2) of section 18 in respect of it;

(e) designate bodies through which any regulated product in relation to which it may exercise its powers

(vi) l'imposition par l'office approprié de redevances ou frais et leur recouvrement des personnes s'occupant de la culture, de la production ou de la commercialisation du produit réglementé en classant à ces fins ces personnes en groupes et en spécifiant, le cas échéant, les redevances ou frais payables par les membres de ces groupes; . . .

17. (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un office ayant des pouvoirs relativement à un ou plusieurs produits de ferme dont la commercialisation aux fins du commerce interprovincial et du commerce d'exportation n'est pas réglementée en application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs du produit de ferme ou de chacun des produits de ferme au Canada est en faveur de la création d'un office.

(2) Le gouverneur en conseil, en vue de déterminer si la majorité des producteurs d'un produit de ferme est en faveur de la création d'un office, peut exiger que chaque province procède à un référendum auprès de ces producteurs.

(3) Chaque office établi en application de la présente loi est une personne morale constituée en corporation.

18. (1) Une proclamation portant création d'un office doit . . .

c) énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter;

23. (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, un office peut

a) acheter tout produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et tout produit de ferme, où qu'il soit cultivé ou produit, qui est du même genre que le produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs et emballer, transformer, entreposer, expédier, assurer, exporter ou vendre tout produit semblable acheté par lui, ou autrement en disposer;

b) exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation subséquente faite en vertu du paragraphe (2) de l'article 18 et le concernant;

e) désigner les organismes par l'intermédiaire desquels un produit réglementé relativement auquel il

or any variety, class or grade of any such product shall be marketed in interprovincial or export trade;

(g) by order, require any persons designated by it who are engaged in the marketing of any regulated product in relation to which it may exercise its powers, or any persons who are members of a class of persons designated by it and who are so engaged, to deduct from any amount payable by him to any other person engaged in the production or marketing of such regulated product any amount payable to the agency by such other person by way of licence fees, levies or charges provided for in any marketing plan that the agency is authorized to implement and to remit all amounts so deducted to the agency;

(2) An agency may perform on behalf of a province any function relating to intraprovincial trade in any regulated product in relation to which it may exercise its powers that is specified in an agreement entered into pursuant to section 32.

(3) An agency may, with the approval of the Governor in Council, grant authority to any body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product in relation to which the agency may exercise its powers, to perform on behalf of the agency any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the agency is authorized to perform.

I should note here that a second ground of attack upon the foregoing provisions was that they violated s. 121 of the *British North America Act*, the so-called "free trade" provision, which states that "all articles of the growth, produce or manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces".

The Court was informed that as of the time of the hearing the *Farm Products Marketing Agencies Act* had been utilized to set up marketing plans only for eggs and for turkeys. The appellants viewed the Act as escaping its required limitation to interprovincial and export trade in four different respects in the present case. They contended that

peut exercer ses pouvoirs, ou toute variété, classe ou qualité de tout produit semblable, doivent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation;

g) par ordonnance, exiger des personnes désignées par lui et qui s'occupent de la commercialisation d'un produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs ou des personnes qui sont membres d'une catégorie de personnes désignée par lui et qui s'occupent d'une telle commercialisation, qu'elles déduisent de tout montant payable par elles à toute autre personne s'occupant de la production ou de la commercialisation de ce produit réglementé tout montant payable à l'office par cette autre personne à titre de droits de permis, redevances ou de frais, prévus dans tout plan de commercialisation que l'office est autorisé à exécuter, et qu'elles remettent tous les montants ainsi déduits à l'office;

(2) Un office peut exercer au nom d'une province toute fonction relative au commerce intraprovincial d'un produit réglementé relativement auquel il peut exercer ses pouvoirs qui est spécifiée dans un accord conclu en application de l'article 32.

(3) Un office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, accorder à un organisme, autorisé en vertu de la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans les limites de la province d'un produit réglementé relativement auquel l'office peut exercer ses pouvoirs, le pouvoir de remplir au nom de l'office toute fonction relative au commerce interprovincial ou au commerce d'exportation du produit réglementé que l'office est autorisé à remplir.

Je dois noter ici qu'un second motif d'attaque des dispositions qui précèdent est qu'elles violent l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, la disposition dite de «liberté du commerce», qui déclare que «tous articles du crû, de la provenance ou fabrication de l'une quelconque des provinces seront, à dater de l'Union, admis en franchise dans chacune des autres provinces».

La Cour a été informée qu'au moment de l'audition, la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* n'avait encore été utilisée que pour la mise sur pied de plans de commercialisation des œufs et des dindes. Les appelants ont considéré que, dans la présente affaire, la Loi sort des limites impératives du commerce interprovin-

the Act established a regulatory agency with powers over the whole of a particular farm product; that it vested in the agency control of supply; that the agency had unlimited power in disposal of surpluses; and that its power to exact levies from producers to finance the marketing scheme and, in particular, the cost of disposing of surpluses was exercisable without limitation to interprovincial and export marketing.

In factual support of these contentions, the appellants asserted that ninety per cent or more of Canadian egg production was marketed locally. The background material submitted in the Reference shows, however, a considerable interprovincial movement of eggs since some Provinces produce above local demand (e.g. Ontario, Manitoba and Nova Scotia and, it seems, British Columbia as well) and others are net importers of table eggs. Be that as it may, the concern here is with the thrust of the statute and not with its administration, unless the facts show that any attempted limitation to interprovincial and export trade is a façade. I cannot, on the material before the Court, say that here but, of course, this does not conclude the constitutional issue raised by the appellants.

Sections 17(1) and 18(1)(c) relate to the creation of an agency, and despite the wording of s. 17(1) I have no doubt (and, if I did, I would so resolve it) that the agency is limited to exercising its powers in relation to any designated farm product to the marketing thereof in interprovincial and export trade. The marketing plan, which by s. 18(1)(c) must be set out in the proclamation under s. 17(1) establishing an agency, is by definition in the opening words of s. 2(e) limited to regulation in interprovincial and export trade. The same limitation is not expressed in subclause (vi) of s. 2(e), concerning the imposition of levies on, *inter alia*, producers, but it is found in subclause (i) which, like subclause (vi), refers to those "engaged in the growing or production of the regulated product",

cial et d'exportation sous quatre rapports. Ils ont prétendu que la Loi établit un organisme de réglementation dont les pouvoirs s'étendent à l'ensemble d'un produit de ferme donné; qu'elle investit l'organisme du contrôle de l'approvisionnement; que celui-ci a des pouvoirs illimités en ce qui concerne l'écoulement des excédents; et que son pouvoir d'exiger des redevances des producteurs pour financer le régime de commercialisation et, en particulier, les frais d'écoulement des excédents n'est pas limité, dans son exercice, au marché interprovincial et d'exportation.

Pour appuyer ces prétentions par des faits, les appelants ont affirmé que quatre-vingt-dix pour cent au moins de la production canadienne d'œufs est commercialisée localement. Le dossier présenté lors du renvoi indique toutefois que la circulation des œufs entre les provinces est considérable, car certaines provinces produisent au-delà de la demande locale (par ex. l'Ontario, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse et, semble-t-il, la Colombie-Britannique également) et d'autres sont des importateurs nets d'œufs pour la consommation. Quoi qu'il en soit, ce qui est en jeu ici, c'est le but premier de la loi et non son administration, à moins que les faits montrent que toute tentative de limitation du commerce interprovincial et d'exportation est une façade. Au vu des documents dont la Cour dispose, je ne peux l'affirmer ici mais, évidemment, cela ne résoud pas la question constitutionnelle soulevée par les appelants.

Le paragraphe 17(1) et l'al. 18(1)c) ont trait à la création d'un office et, en dépit de la rédaction du par. 17(1), je n'ai pas de doute (et si j'en avais un, je le résoudrais ainsi) que l'office ne peut exercer ses pouvoirs relativement à un produit de ferme désigné que pour la commercialisation de celui-ci aux fins du commerce interprovincial et d'exportation. Le plan de commercialisation, qui selon l'al. 18(1)c) doit être énoncé dans la proclamation créant un office en vertu du par. 17(1), est, selon la définition donnée au début de l'al. 2e), limité à la réglementation du commerce interprovincial et d'exportation. La même limitation n'est pas exprimée dans le sous-al. (vi) de l'al. 2e), relatif à l'imposition de redevances, notamment, aux producteurs, mais on la retrouve dans le

and it is also found in subclauses (ii) to (v), inclusive which it is not necessary to reproduce. The fact of the exclusion of the reference to interprovincial and export trade in subclause (vi) is said by the appellants to point directly to a federal attempt to sweep intraprovincial trade into its regulatory control.

Subclause (vi) relates only to levies or charges, and it is entirely probable that it was considered to be within federal authority to authorize their imposition (as being indirect taxes) upon producers engaged in intraprovincial marketing only as well as upon those engaged in interprovincial or export trade, and indeed, to delegate that imposition to provincial boards. I have already dealt with these matters in relation to question 1 and, in the light of my observations there, I would think it rational to limit the scope of subclause (vi) to interprovincial and export trade to make it consistent with the other subclauses of s. 2(e). Indeed, if the levies or charges were imposed at grading stations established to handle eggs in interprovincial or export trade there could be no valid objection to them.

At the same time, I am quite aware of the problem that exists in making a federal marketing scheme effective if the regulatory agency cannot reach back into production. The matter was noticed many years ago in a study by Professor Corry for the Rowell-Sirois Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, entitled "Difficulties of Divided Jurisdiction" (Royal Commission Study, Appendix 7, 1939, p. 11) where he said this:

The purpose of imposing standard grades, standard packages, and honest marks for agricultural products is much more complex. It is not merely to protect the consumer. These regulations aim to protect the producer in his dealings with the middleman. They seek to improve quality by providing a premium to competent producers. They seek to facilitate all dealings in the product and thus to lower handling charges. The accom-

sous-al. (i) qui, comme le sous-al. (vi), se réfère à ceux «qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé». On la retrouve également dans les sous-al. (ii) à (v), qu'il n'est pas nécessaire de reproduire. Le fait que le sous-al. (vi) ne contient aucune référence au commerce interprovincial et au commerce d'exportation révèle bien, au dire des appelants, une tentative fédérale de faire entrer le commerce intra-provincial sous sa réglementation de contrôle.

Le sous-alinéa (vi) n'a trait qu'aux redevances ou frais, et il est tout à fait probable qu'on a estimé qu'il était de la compétence fédérale d'en autoriser l'imposition (en tant que taxes indirectes) aussi bien aux producteurs œuvrant sur le marché intra-provincial seulement qu'à ceux qui se livrent au commerce interprovincial ou d'exportation, et, à vrai dire, de déléguer ce pouvoir d'imposition aux offices provinciaux. J'ai déjà traité de ces questions à propos de la question 1 et, à la lumière des observations que j'ai alors faites, je pense qu'il serait rationnel de limiter la portée du sous-al. (vi) au commerce interprovincial et d'exportation pour le rendre compatible avec les autres sous-alinéas de l'al. 2e). En fait, si les redevances ou frais étaient imposés dans des postes de classement établis pour le traitement des œufs à des fins de commerce interprovincial ou d'exportation, on ne pourrait valablement s'y opposer.

En même temps, je suis tout à fait conscient de la difficulté qu'il y a à rendre efficace un régime de commercialisation fédéral si l'organisme de réglementation ne peut remonter la chaîne de production. La question a été signalée, il y a longtemps, dans une étude faite par le professeur Corry pour la Commission royale Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces, étude intitulée «Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs» (Etude préparée pour la Commission royale, Appendice 7, 1939, p. 11), où il écrit ceci:

En ce qui concerne les produits agricoles, l'objet de la standardisation des catégories et des contenants et de la prescription de marques honnêtes est beaucoup plus complexe. Il s'agit de protéger non seulement le consommateur, mais aussi le producteur dans ses relations avec l'intermédiaire, et d'améliorer la qualité en assurant un prix supérieur aux producteurs compétents. Il s'agit, en outre, de faciliter le commerce du produit et ainsi d'en

plishment of these objects is calculated to increase demand and promote agricultural prosperity.

If this policy is to be effective, the regulative structure must be placed on the channels of assembly rather than on those of distribution. Grading, packaging and marketing provisions must be enforced at the point where the producer makes contact with the dealer or processor. However, at this point, it is very often impossible to say whether the particular lots being graded will remain in provincial trade or will ultimately be drawn into inter-provincial or export trade. Yet, even if the sole purpose were to grade surpluses in order to ensure their access to export markets, there are strong reasons for grading at this point. If grading is postponed until the product reaches an export warehouse, the uncertainty as to grade must constantly hamper movements into export channels.

The logic of the situation argues for the grading of the whole product as early as possible in the assembling process. The difficulty is that it is often impossible to say, at this stage, whether the power to inspect and assign the grades rests with the Dominion or with the province. Even if it were possible, it would be a waste and a duplication to maintain two sets of inspectors. Unified administration is necessary if the function is to be performed most efficiently.

The *Agricultural Products Marketing Act* of 1949 was undoubtedly a response to the problem, and the Act now under discussion is another response. Whether a stronger response is needed and can constitutionally be provided does not have to be decided here.

Appellants point to s. 22, dealing with the objects of an agency, as embracing overall marketing, but it is a declaratory provision that must yield to those that prescribe the powers and scope of authority of an agency.

I do not think that constitutional infirmity can be based on s. 24 which refers to allocation of production or marketing quotas without limitation to interprovincial and export trade. No doubt, this expression of quota allocations had in view federal-provincial co-operation in marketing, but, apart from that (and I have already said that such co-operation cannot increase legislative power, however it may make exercise of existing powers

abaisser les frais de manutention. La réalisation de ces objets tend à accroître la demande et à favoriser la prospérité agricole.

Pour que cette méthode donne les résultats voulus, il faut que la réglementation intervienne au lieu de l'assemblage des produits plutôt qu'à celui de leur distribution. Les dispositions relatives au classement, à l'emballage et au marquage devraient être appliquées au point où le producteur prend contact avec le marchand ou le transformateur. Cependant, à ce point, il est souvent impossible de prévoir si les produits en voie de classement seront vendus dans la province même, ou bien dans une autre province ou à l'étranger. En effet, même si l'unique objet consiste à classer les excédents en vue d'assurer leur accès aux marchés extérieurs, il existe de fortes raisons pour que le classement intervienne à ce point. Si l'on attend que le produit arrive à l'entrepôt d'exportation, l'incertitude au sujet du classement entravera constamment le mouvement de la marchandise vers l'exportation.

La logique veut que le classement du produit intégral intervienne dès le début du processus d'assemblage. La difficulté réside dans la fréquente impossibilité de dire, à cette étape, si le pouvoir d'inspecter et classer le produit appartient au Dominion ou à la province. Même en l'absence de cette impossibilité, il y aurait gaspillage et double emploi à maintenir deux groupes d'inspecteurs. La parfaite exécution de la fonction exige une administration unifiée.

La *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* de 1949 constituait indubitablement une réponse au problème, et la Loi maintenant en cause constitue une autre réponse. Il n'y a pas lieu de décider ici si une réponse plus ferme est nécessaire et si elle est constitutionnellement possible.

Les appelants dénoncent l'art. 22, selon lequel un office a pour objet l'ensemble de la commercialisation, mais il s'agit d'une disposition déclaratoire qui doit céder devant celles qui déterminent les pouvoirs et l'étendue de l'autorité d'un office.

Je ne pense pas qu'on puisse fonder l'inconstitutionnalité sur l'art. 24 qui se réfère à des contingents de production ou de commercialisation sans les limiter au commerce interprovincial ou d'exportation. Il n'est pas douteux que cette référence aux attributions de contingents a en vue une coopération fédérale-provinciale en matière de commercialisation, mais, ceci mis à part (et j'ai déjà dit que pareille coopération ne

more effective), I do not think Parliament is precluded from allocating quotas on an industry-wide basis if it relates them to its regulatory control in relation to interprovincial and export trade. I do not agree, therefore, that there is here an unconstitutional control of supply.

A good deal of the argument of counsel for the appellants on question 3 involved a reference to the proclamation establishing the Canadian Egg Marketing Agency and to the marketing plan which is a schedule to the proclamation. The burden of their argument on control of supply and of disposal of surpluses turned on a consideration of the terms of the marketing plan. Question 3 is confined, however, to the validity of the *Farm Products Marketing Agencies Act* and, on a Reference, I do not think it is ordinarily wise or right to go beyond the question asked. It is the fact here that the proclamation and the included marketing plan are the subject of question 4 but that question is limited to whether the marketing plan is within the authority given by the Act and I shall come shortly to consider it in that aspect. What is sought here is to relate the plan to the statute for constitutional purposes, and I am, in this case, prepared to do so.

Considerable emphasis was placed by the appellants on ss. 2, 3 and 4 of the marketing plan as involving control of supply. I see nothing constitutionally wrong if a federal plan, related to interprovincial and export trade, bases its regulation in those respects on a consideration of production quotas in the various Provinces. It must be remembered that the establishment of similar provincial quotas for interprovincial trade and for local trade as a result of the federal-provincial agreement was geared in part to provision for delegation of authority to provincial boards. Federal legislative authority which, when exercised, has a reactive effect on local production does not on that account become invalid if it is properly related to objects within federal competence. That is so here.

peut augmenter la compétence législative, encore qu'elle puisse rendre l'exercice des compétences existantes plus efficace), je ne pense pas qu'il soit interdit au Parlement de contingenter l'ensemble d'une industrie, s'il prend cette mesure dans le cadre de son pouvoir de réglementation du commerce interprovincial et d'exportation. Je ne suis donc pas d'avis qu'il y a ici un contrôle inconstitutionnel de l'approvisionnement.

En ce qui concerne la question 3, une bonne partie de l'argumentation des avocats des appelants a porté sur la proclamation créant l'Office canadien de commercialisation des œufs et sur le plan de commercialisation y annexé. Le gros de leur argumentation sur le contrôle de l'approvisionnement et de l'écoulement des excédents tourne autour des modalités du plan de commercialisation. La question 3 se limite toutefois à la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, et, lors d'un renvoi, je ne crois pas qu'il soit ordinairement sage ou bon d'aller au-delà de la question posée. Le fait est qu'ici, la proclamation et le plan de commercialisation qu'elle contient font l'objet de la question 4, mais cette question est limitée au point de savoir si le plan de commercialisation relève des pouvoirs conférés par cette loi. Je l'examinerai un peu plus loin sur cet aspect. On cherche en l'espèce à relier le plan à la Loi sous l'aspect constitutionnel et je suis disposé à le faire.

Les appelants ont beaucoup insisté sur le fait que les art. 2, 3 et 4 du plan de commercialisation impliquent un contrôle de l'approvisionnement. Je ne vois rien d'inconstitutionnel à ce qu'un plan fédéral, relatif au commerce interprovincial et d'exportation, tienne compte dans sa réglementation à cet égard des contingents de production dans les diverses provinces. Il faut se rappeler que l'établissement de contingents provinciaux similaires pour le commerce interprovincial et le commerce local, à la suite de l'entente fédérale-provinciale, est en partie lié aux dispositions prévoyant une délégation de pouvoirs aux offices provinciaux. L'exercice de l'autorité législative fédérale qui a des incidences sur la production locale ne devient pas invalide de ce chef s'il est légitimement relié à des sujets de compétence fédérale. C'est le cas ici.

Again, I find no excess of legislative power in s. 23 of the Act. The appellants objected that s. 23(1)(a) which empowers an agency to purchase and dispose of any regulated farm product is not confined to interprovincial or export trade, but, in my opinion, statutory power to purchase and dispose of products does not raise a constitutional question save as it may be an element in regulatory authority which is itself impeachable. If s. 23(1)(a) is the basis of the surplus disposal programme of CEMA, as was contended by the appellants, I see nothing in it that compulsorily brings surpluses to the agency. In so far as they arise as a result of the regulated marketing under the plan, it is immaterial that they are marketable in local trade. A federal agency may lawfully be authorized to purchase in any market and to dispose of its purchases as an ordinary trader.

This brings me to the submissions of the appellants on s. 121 of the *British North America Act*. These submissions engage the proclamation and the terms of the marketing plan, as set out in S.O.R./73-1, rather than the authorizing provisions of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. I can best indicate the appellants' submissions on this point by referring to two paragraphs in their factum, as follows:

The essence of the Act is that quotas shall be established on the basis of a five-year average preceding the plan (Section 24) and that in the case of eggs, the amount of product marketed in interprovincial trade may be fixed. The Proclamation then fixes the amount of eggs that may be produced in Ontario (S.O.R./73-1, Section 3) and provides for anti-dumping between provinces (S.O.R./73-1, Section 11). The location of egg production and employment is fixed. Natural changes in the base of production are prevented. Export trade to the extent that it is the surplus of provincial production over provincial demand is absolutely fixed. Quebec is protected from any increased competition from Manitoba and Ontario, but at the same time, prevented from capturing any more of its local market or reducing imports.

Encore une fois, je ne vois pas d'excès de pouvoir législatif dans l'art. 23 de la Loi. Les appelants ont objecté que l'al. 23(1)a) qui autorise un office à acheter tout produit de ferme réglementé et à en disposer n'est pas limité au commerce interprovincial ou d'exportation mais, à mon avis, le pouvoir conféré par la législation d'acheter des produits et d'en disposer ne soulève pas de question constitutionnelle, à moins qu'il n'y ait, chez l'autorité réglementaire, un élément qui soit lui-même contestable. Si l'al. 23(1)a) est le fondement du programme d'écoulement des excédents de l'OCCO, comme l'ont prétendu les appelants, je n'y vois rien qui conduise obligatoirement les excédents vers l'office. Dans la mesure où ceux-ci proviennent de la mise en marché réglementée en vertu du plan, il importe peu qu'ils puissent être commercialisés localement. Un office fédéral peut être légalement autorisé à acheter sur n'importe quel marché et à écouler ses achats comme un commerçant ordinaire.

Cela me conduit aux prétentions des appelants concernant l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ces prétentions mettent en jeu la proclamation et les modalités du plan de commercialisation énoncées dans le D.O.R.S./73-1, plutôt que les dispositions habilitantes de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. La meilleure façon d'exposer les prétentions des appelants sur ce point est de citer les deux alinéas suivants de leur factum:

[TRADUCTION] L'essence de la Loi est que des contingents seront établis sur la base de la moyenne des cinq années précédant le plan (article 24) et que, dans le cas des œufs, la quantité de produit commercialisée sur le marché interprovincial peut être déterminée. La Proclamation fixe alors la quantité d'œufs qui peuvent être produits en Ontario (D.O.R.S./73-1, article 3) et contient une disposition anti-dumping entre les provinces (D.O.R.S./73-1, article 11). Le lieu de production et d'emploi des œufs est fixé. On empêche les modifications naturelles de la base de production. Le commerce d'exportation, dans la mesure où il s'agit de l'excédent de la production provinciale par rapport à la demande provinciale, est fixé de façon absolue. Le Québec est protégé contre toute concurrence accrue du Manitoba et de l'Ontario, mais empêché, en même temps, d'étendre son marché local ou de réduire ses importations.

The statute here, by authorizing the Canadian Egg Marketing Agency to limit and control inter alia which egg producers may market interprovincially, the number of eggs they may market and the price at which they may sell, effectively prevents the establishment of a single economic unit in Canada with absolute freedom of trade between its constituent parts, which was one of the main purposes of confederation and which is guaranteed by s. 121 of the Constitution.

I should add that the objection to the anti-dumping provision is that because it precludes the marketing in one Province of eggs produced in another at a price less than the aggregate of the price in the Province of production and reasonable transportation charges, it imposes a tariff through inclusion of the cost of transportation in the price to be charged in the importing Province. The shipper is not allowed to absorb the cost of transportation even if he wishes, and the result, it is said, is that producers in one Province are protected as against producers in another.

The authorities on s. 121 were brought into the submissions to support the contentions that s. 121 applies to federal legislation no less than to provincial legislation and that the marketing plan here exhibits a protectionist policy as among Provinces, impeding the flow of trade in eggs between and among Provinces. Reference was made to the observation of Viscount Simon in *Atlantic Smoke Shops Ltd. v. Conlon*²⁸, at p. 569 that "the meaning of s. 121 cannot vary according as it is applied to dominion or to provincial legislation". It seems to me, however, that the application of s. 121 may be different according to whether it is provincial or federal legislation that is involved because what may amount to a tariff or customs duty under a provincial regulatory statute may not have that character at all under a federal regulatory statute. It must be remembered too that the federal trade and commerce power also operates as a brake on provincial legislation which may seek to protect its producers or manufacturers against entry of goods from other Provinces.

En autorisant l'Office canadien de commercialisation des œufs à limiter et contrôler notamment les producteurs d'œufs qui peuvent vendre sur le marché interprovincial, le nombre d'œufs qu'ils peuvent mettre sur le marché, et le prix auquel ils peuvent les vendre, la loi en cause empêche effectivement l'établissement d'une seule unité économique au Canada avec liberté absolue du commerce entre ses parties constituantes, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la Confédération et est garanti par l'art. 121 de la Constitution.

Je dois ajouter que la disposition anti-dumping est attaquée parce qu'elle interdit la commercialisation, dans une province, d'œufs produits dans une autre à un prix inférieur au total du prix, dans la province de production, et des frais raisonnables de transport. Cette disposition impose donc un tarif en incluant des frais de transport dans le prix à faire payer dans la province importatrice. L'expéditeur n'est pas autorisé à absorber les frais de transport, même s'il le désire, et le résultat, dit-on, est que les producteurs d'une province sont protégés contre les producteurs d'une autre.

On a cité de la jurisprudence à l'appui des prétentions selon lesquelles l'art. 121 s'applique autant à la législation fédérale qu'à la législation provinciale et que le plan de commercialisation en cause établit, entre les provinces, une politique protectionniste entravant le commerce des œufs entre elles. On s'est référé à l'observation du vicomte Simon dans l'affaire *Atlantic Smoke Shops Ltd. c. Conlon*²⁸, à la p. 569, selon qui [TRADUCTION] «le sens de l'art. 121 ne peut varier selon qu'on l'applique à une législation du Dominion ou à une législation provinciale». Il me semble cependant que l'application de l'art. 121 peut être différente selon qu'il s'agit de législation fédérale ou provinciale, parce que ce qui peut équivaloir à un tarif ou à un droit de douane sous l'empire d'une réglementation provinciale peut ne pas avoir du tout ce caractère sous l'empire d'une réglementation fédérale. On doit se rappeler également que la compétence fédérale en matière d'échanges et de commerce joue comme un frein à l'égard des législations provinciales qui peuvent vouloir protéger leurs producteurs ou fabricants contre l'entrée de marchandises venant des autres provinces.

²⁸ [1943] A.C. 550.

²⁸ [1943] A.C. 550.

A federal regulatory statute which does not directly impose a customs charge but through a price fixing scheme, designed to stabilize the marketing of products in interprovincial trade, seeks through quotas, paying due regard to provincial production experience, to establish orderly marketing in such trade cannot, in my opinion, be in violation of s. 121. In *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.*²⁹, both Anglin and Mignault JJ. viewed s. 121 as prohibiting the levying of customs duties or like charges when goods are carried from one Province into another. Rand J. took a broader view of s. 121 in *Murphy v. C.P.R.*³⁰, where he said this, at p. 642:

I take s. 121 apart from customs duties to be aimed against trade regulation which is designed to place fetters upon, or raise impediments to, or otherwise restrict or limit, the free flow of commerce across the Dominion as if provincial boundaries did not exist. That it does not create a level of trade activity divested of all regulation, I have no doubt; what is preserved is a free flow of trade regulated in subsidiary features which are or have come to be looked upon as incidents of trade. What is forbidden is a trade regulation, that in its essence and purpose is related to a provincial boundary.

Accepting this view of s. 121, I find nothing in the marketing scheme here that, as a trade regulation, is *in its essence and purpose* related to a provincial boundary. To hold otherwise would mean that a federal marketing statute, referable to interprovincial trade, could not validly take into account patterns of production in the various Provinces in attempting to establish an equitable basis for the flow of trade. I find here no design of punitive regulation directed against or in favour of any Province.

I would accordingly answer question 3 in the negative in respect of the statute as a whole and in respect of the provisions that were particularly impugned.

²⁹ (1921), 62 S.C.R. 424.

³⁰ [1958] S.C.R. 626.

Une réglementation fédérale qui n'impose pas directement un droit de douane mais qui, par un régime de fixation des prix destiné à stabiliser la commercialisation de produits sur le marché interprovincial, s'efforce au moyen de contingents d'instituer une mise en marché harmonieuse, en tenant dûment compte de l'expérience de production des provinces, ne peut, à mon avis, violer l'art. 121. Dans l'affaire *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.*²⁹, les juges Anglin et Mignault ont tous deux considéré que l'art. 121 interdit l'imposition de droits de douane ou de droits semblables quand des marchandises sont transportées d'une province à une autre. Le juge Rand a adopté une conception plus large de l'art. 121 dans l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*³⁰, où il déclare, à la p. 642:

[TRADUCTION] Je considère que l'art. 121, en plus d'être dirigé contre les droits de douane, vise à interdire qu'une réglementation du commerce ne vienne entraver, ou restreindre de quelque façon que ce soit, la libre circulation des marchandises dans tout le Dominion comme s'il n'y avait pas de frontières provinciales. Je suis bien d'accord qu'il ne fait pas disparaître pour autant toute réglementation des activités commerciales. Il vise à assurer la liberté du commerce, tout en permettant la réglementation dans ses aspects secondaires, qui sont les à-côtés du commerce. Ce qui est interdit, c'est une réglementation du commerce qui serait reliée, en droit et en fait, à l'existence des frontières provinciales.

Adoptant cette conception de l'art. 121, je ne trouve rien dans le présent régime de commercialisation qui, en tant que réglementation du commerce, soit relié *en droit et en fait* à l'existence de frontières provinciales. En décider autrement signifierait qu'une loi fédérale de commercialisation, rattachable au commerce interprovincial, ne pourrait valablement prendre en considération le mode de production des diverses provinces pour tenter d'instaurer l'équité dans les échanges commerciaux. Je ne trouve ici aucune idée de réglementation punitive au détriment ou en faveur de l'une des provinces.

Je réponds donc à la question 3 par la négative, tant à l'égard de la Loi dans son ensemble qu'à l'égard des dispositions spécialement attaquées.

²⁹ (1921), 62 R.C.S. 424.

³⁰ [1958] R.C.S. 626.

VII

Question 4 relates to the validity of the Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, S.O.R./73-1 as a whole and to s. 10 of the Proclamation in particular. The Proclamation has its source in s. 17(1) of the *Farm Products Marketing Agencies Act* which I reproduce again for convenience of reference, as follows:

17. (1) The Governor in Council may by proclamation establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where he is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

In establishing an agency for the marketing of a certain farm product or products, the Governor in Council's proclamation must, under s. 18(1)(c), "set out the terms of any marketing plan which the agency is empowered to implement". The provisions of the schedule to S.O.R./73-1 purport to set out those terms, and they involve the Canadian Egg Marketing Agency, established by the Proclamation, and egg marketing boards of each of the ten Provinces in the implementation of the marketing plan. (The Quebec agency named in the order is Eggs for Consumption Producers' Federation, Quebec, which is thus given board status). Section 10 of the Plan empowers the federal agency, by order or regulation, to impose levies or charges "on persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof" and it may, with the concurrence of a provincial board, use the latter to collect the levies or charges that it imposes.

The definition of "marketing plan" in s. 2(e) of the Act is in part, as follows:

"marketing plan" means a plan relating to the promotion, regulation and control of marketing of any regulated product in interprovincial or export trade that includes provision for all or any of the following [The underlining is mine.] . . .

VII

La question 4 a trait à la validité de la Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, D.O.R.S./73-1, dans son ensemble et de son art. 10 en particulier. La Proclamation a sa source dans le par. 17(1) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, que je reproduis de nouveau pour plus de commodité:

17. (1) Le gouverneur en conseil peut par proclamation établir un office ayant des pouvoirs relativement à un ou plusieurs produits de ferme dont la commercialisation aux fins du commerce interprovincial et du commerce d'exportation n'est pas réglementée en application de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs du produit de ferme ou de chacun des produits de ferme au Canada est en faveur de la création d'un office.

En établissant un office pour la commercialisation d'un ou plusieurs produits de ferme, la proclamation du gouverneur en conseil doit, en vertu de l'al. 18(1)c), «énoncer les modalités de tout plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter». Les dispositions de l'annexe du D.O.R.S./73-1 ont pour but d'énoncer ces modalités et elles font participer à l'exécution du plan de commercialisation l'Office canadien de commercialisation des œufs ainsi que les offices de commercialisation des œufs des dix provinces. (L'organisme québécois désigné par le décret est la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec, qui se voit conférer ainsi le statut d'office). L'article 10 du plan autorise l'office fédéral à imposer, par ordonnance ou par règlement, des redevances ou frais «aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs», et, avec l'assentiment d'un office provincial, à mander celui-ci de percevoir les redevances ou frais qu'il impose.

L'alinéa 2e) de la Loi définit en partie comme suit le «plan de commercialisation»:

«plan de commercialisation» signifie un plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivante [C'est moi qui souligne.] . . .

Then follows a list of matters i) to vi) which are summarized in the factum of the appellants in these words:

- i) the determination of who are interprovincial and export traders;
- ii) the determination of acts constituting interprovincial and export trade;
- iii) regulation of the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency implementing the plan to fix and determine quantity of the product which enters the stream of interprovincial and export trade and the price, time and place at which the regulated product may be so marketed;
- iv) pooling of receipts from such trade;
- v) licensing the traders in such trade;
- vi) financing the system of such controls by levies of these activities.

The argument on S.O.R./73-1 as a whole is that there is a violation of the principle of the *Brant Dairy* case in that the proclamation did not set out all the terms of the Plan to be implemented by CEMA but rather redelegated to CEMA authority to fill out various terms by its own regulations and orders. Thus, it is pointed out (to take some examples in support of this contention set out in the appellants' factum) that

There is no term in the plan for the determination of those engaged in the growing or production of the regulated product as contemplated by 2(e)(i). That is left to the agency to set out in its Quota Regulation S.O.R./73-289, Section 2.

There is no term in the plan for the exemption of any class of persons so engaged in the growing or production of the regulated product as contemplated by 2(e)(i). That is again left to be set out by the agency in its Regulation S.O.R./73-289.

The plan does contain in Section 1 a term which specifies:

"those acts that constitute the marketing of the regulated product"

as contemplated by 2(e)(ii), but fails to set out any term relating to the exemption of any class of marketers. It appears that the agency has set out that term by infer-

Vient ensuite une liste de sujets, de i) à vi), qui sont résumés en ces termes dans le factum des appelants:

- [TRADUCTION] i) la détermination de ceux qui se livrent au commerce interprovincial et d'exportation;
- ii) la détermination des actes qui constituent du commerce interprovincial et d'exportation;
- iii) la réglementation de la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer en quelle quantité le produit entre dans le circuit commercial interprovincial et d'exportation, et à quel prix et en quels temps et lieux le produit peut être ainsi commercialisé;
- iv) la mise en commun des recettes provenant de ce commerce;
- v) l'octroi de permis aux négociants;
- vi) le financement de ce système de contrôle au moyen de redevances perçues à l'occasion de ces activités.

A l'encontre du D.O.R.S./73-1 dans son ensemble, on fait valoir qu'il viole le principe de l'arrêt *Brant Dairy* en ce que la proclamation n'énonce pas toutes les modalités du plan que doit exécuter l'OCCO, mais redélègue plutôt à l'OCCO le pouvoir de donner effet à certaines modalités par ses propres règlements et ordonnances. Ainsi (pour prendre quelques exemples énoncés à l'appui de cette prétention dans le factum des appelants), on signale que:

[TRADUCTION] Il n'existe aucune modalité dans le plan pour la détermination de ceux qui s'occupent de la culture ou de la production du produit réglementé, comme l'envisage le sous-al. 2e)(i). On laisse l'office s'en charger dans son Règlement sur le contingentement, D.O.R.S./73-289, article 2.

Il n'existe aucune modalité dans le plan pour sa non-application à une catégorie de personnes qui s'occupent ainsi de la culture ou de la production du produit réglementé, comme l'envisage le sous-al. 2e)(i). On laisse de nouveau l'office s'en charger dans son règlement D.O.R.S./73-289.

Le plan contient bien, dans son article 1^{er}, la désignation

«des actes qui constituent la commercialisation du produit»

comme l'envisage le sous-al. 2e)(ii), mais ne fixe aucune modalité relative à l'exemption d'une catégorie de personnes sur le marché. Il semble que l'office ait énoncé

ence from its quota regulations quoted above in that the product of the exempt producer is exempt from the marketing controls.

This submission draws a distinction between the setting out of terms and the implementation thereof which I do not think can be supported when regard is had to other provisions of the Act. The appellants would read the word "implement" to mean purely administrative application of known terms, all of which are found in the Plan. The reading is, in my opinion, too narrow. The dictionary meaning of "implement" includes "to complete, supplement": see *Shorter Oxford Dictionary* (3rd ed. reprint, 1947) p. 967. Section 23(1)(b) of the Act empowers an agency (subject to the proclamation which established it or any subsequent proclamation altering its powers) to implement a marketing plan the terms of which are set out in a proclamation, and s. 23(1)(f) expressly enables the agency to do what CEMA has done here. That provision reads, in part:

(f) Where it is empowered to implement a marketing plan, make such orders and regulations as it considers necessary in connection therewith . . .

I hold, therefore, that the legislation itself overcomes any difficulty which, in the absence of such provisions, would bring into play the principle of the *Brant Dairy* case.

Question 4(b) relates specifically to s. 10 of the Plan, which reads as follows:

10. (1) The Agency may, by order or regulation, impose levies or charges on persons engaged in the production of eggs or the marketing thereof and any such order or regulation may classify such persons into groups and specify the levies or charges, if any, payable by the members of each such group and provide for the manner of collection thereof.

(2) Levies imposed by any order or regulation referred to in subsection (1) shall be established at such levels as to produce in each year a return to the Agency that is an amount sufficient to defray its administrative and marketing expenses and costs as estimated by it for the year.

implicitement cette modalité dans ses règlements sur le contingentement susmentionnés, en ce que le produit du producteur exempté est lui-même exempté des contrôles de commercialisation.

Cet argument repose sur une distinction entre l'énonciation des modalités et leur exécution, qui ne me paraît pas défendable lorsque l'on considère les autres dispositions de la Loi. Les appelants voudraient que le mot «exécuter» se rapporte à une application purement administrative de modalités connues, que l'on retrouverait toutes dans le plan. C'est, à mon avis, une interprétation trop étroite. Le *Shorter Oxford Dictionary* (3^e éd. 1947, p. 967) donne du mot «*implement*» (exécuter) une définition qui comprend [TRADUCTION] «compléter, supplémenter». L'alinéa 23(1)b) de la Loi autorise un office (sous réserve de la proclamation qui l'a établi ou de toute proclamation ultérieure qui modifie ses pouvoirs) à exécuter un plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans une proclamation de l'al. 23(1)f) autorise expressément l'office à faire ce que l'OCCO a fait ici. Cette disposition se lit pour partie ainsi:

f) lorsqu'il a le pouvoir d'exécuter un plan de commercialisation, prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires à ce propos, . . .

Je suis donc d'avis que la législation elle-même surmonte toute difficulté qui, en l'absence de telles dispositions, mettrait en jeu le principe de l'arrêt *Brant Dairy*.

La question 4b) se rapporte plus précisément à l'art. 10 du plan qui se lit ainsi:

10. (1) L'Office peut, par ordonnance ou par règlement, imposer des redevances ou frais aux personnes qui s'occupent de la production ou de la commercialisation des œufs, et cette ordonnance ou ce règlement peut classer ces personnes par groupes et préciser les redevances ou frais, s'il en est, payables par les membres de chacun de ces groupes et prévoir la manière de les percevoir.

(2) Les redevances imposées par une ordonnance ou un règlement mentionné au paragraphe (1) doivent être fixées aux niveaux voulus pour assurer chaque année à l'Office une recette suffisante pour couvrir le montant estimatif de ses frais d'administration et de commercialisation, pour l'année.

(3) The Agency, in estimating its administrative and marketing expenses and costs for a year, shall allow for the creation of reserves, the payment of expenses and losses resulting from the sale or disposal of eggs, equalization or adjustment payments among egg producers based on moneys realized from the sale of eggs during such period or periods of time as the Agency considers appropriate and any other expenses and costs deemed essential by the Agency for the realization of its objects.

(4) The Agency may, with the concurrence of a Commodity Board, appoint that Commodity Board to collect on its behalf the levies or charges imposed by any order or regulation referred to in subsection (1).

In so far as there is here an imposition of a levy in respect of intraprovincial trade the matter is covered by my reasons given in answer to question 1. I have, however, already indicated that I would read the power given in s. 2(e)(vi) of the Act as limited to interprovincial and export trade, and I would limit s. 10 of the Plan in the same way.

In the result, I would answer "no" to both parts of question 4.

VIII

Question 5 does not require any extensive consideration. The argument thereon related not directly to the levy orders which are specified in question 5 but rather to the constitutionality of the empowering statute and of the proclamation which authorized the imposition of the levies.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* is, in respect of its provisions for levies, not explicit as is the *Agricultural Products Marketing Act* that levies in respect of intraprovincial trade may be imposed under federal authority. However, treating the *Farm Products Marketing Agencies Act* (as I said it must be) as directed to interprovincial and export trade I see only an accounting problem in the orders for levies. The orders themselves are clearly within the enabling authority.

(3) Lorsque l'Office établit le montant estimatif de ses frais d'administration et de commercialisation, pour une année, il doit tenir compte de la constitution de fonds de réserve, du paiement des dépenses et des pertes résultant de la vente ou de l'écoulement des œufs, des paiements de péréquation ou de redressement aux producteurs d'œufs selon les sommes réalisées par la vente des œufs durant la ou les périodes que l'Office juge convenables, et toutes autres dépenses et frais que l'Office juge essentiels à la poursuite de ses objectifs.

(4) L'Office peut, avec l'assentiment de l'Office de commercialisation, mandater ledit Office de commercialisation de percevoir pour son compte les redevances ou frais imposés par toute ordonnance ou règlement dont il est fait mention au paragraphe (1).

Dans la mesure où il y a ici l'imposition d'une redevance relative au commerce intra-provincial, la réponse est fournie par les motifs que j'ai donnés en réponse à la question 1. J'ai, toutefois, déjà indiqué que je considérais le pouvoir conféré par le sous-al. 2e)(vi) de la Loi comme limité au commerce interprovincial et d'exportation et je limiterais de la même façon l'art. 10 du plan.

Il en résulte que je réponds par la négative aux deux parties de la question 4.

VIII

La question 5 ne nécessite pas un examen approfondi. Ici, la contestation ne vise pas directement les ordonnances sur les redevances qui sont énumérées à la question 5, mais plutôt sur la constitutionnalité de la loi habilitante et de la proclamation qui a autorisé l'imposition des redevances.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* n'est pas, dans ses dispositions sur les redevances, aussi explicite que la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* pour ce qui est de la possibilité d'imposer, par autorité fédérale, des redevances à l'égard du commerce intra-provincial. Toutefois, si l'on considère, comme j'ai déjà dit qu'on doit le faire, que la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* vise le commerce interprovincial et d'exportation, je ne vois qu'un problème comptable dans les ordonnances sur les redevances. Les ordonnances elles-mêmes relèvent clairement de l'autorité habilitante.

On the footing of the limitation of the Act and of the proclamation and plan to interprovincial and export marketing, I would answer "no" to both parts of question 5.

IX

Question 6, relating to the Canadian Egg Licensing Regulations, S.O.R./73-286, involves a point made in respect of question 4, namely, that there is an infringement of the *Brant Dairy* principle because the terms of the licensing system were not fixed by the Governor in Council in the proclamation establishing CEMA and prescribing the marketing plan but, rather, power to do so was unlawfully delegated to CEMA.

Section 9 of the Marketing Plan is clear that CEMA is required to establish a licensing system for persons engaged in marketing of eggs in interprovincial or export trade. I have indicated in my answer to question 4 that supplementary orders and regulation are envisaged by the parent statute, and s. 9 of the Plan reflects this in giving such authority to CEMA.

I would answer "no" to question 6.

X

Question 7, relating to the validity of certain provisions of the *Ontario Farm Products Marketing Act*, raises issues as to the meaning of intraprovincial marketing, considered by the Privy Council in the *Shannon* case and by this Court in the 1957 *Ontario Farm Products Marketing Act* reference. It is contended by the appellants that the issues are not settled by the declared reach of the Act as set out in s. 2 thereof, reading as follows:

2. The purpose and intent of this Act is,

- (a) to provide for the control and regulation in any or all respects of the marketing within Ontario of farm products; and
- (b) where a plan established under this Act for control and regulation of the marketing of a regulated product is amended to provide for control and regulation in any or all respects of the producing of the regulated product, to provide for control and regulation in any

Me fondant sur le fait que la Loi, de même que la proclamation et le plan, sont limités au marché interprovincial et d'exportation, je réponds par la négative aux deux parties de la question 5.

IX

La question 6, qui a trait au Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada, D.O.R.S. 73-286, soulève un point qui l'a déjà été à propos de la question 4, savoir que le principe de l'arrêt *Brant Dairy* aurait été enfreint parce que les modalités du système d'octroi de permis n'ont pas été fixées par le gouverneur en conseil dans la proclamation qui établit l'OCCO et prescrit le plan de commercialisation et que, par contre, le pouvoir de le faire aurait été illégalement délégué à l'OCCO.

L'article 9 du plan de commercialisation dispose clairement que l'OCCO doit établir un système d'octroi de permis aux personnes qui s'occupent de commercialisation dans le marché interprovincial ou d'exportation. J'ai indiqué, dans ma réponse à la question 4, que la loi habilitante envisage des ordonnances et règlements complémentaires et l'art. 9 du plan ne fait que s'y conformer en conférant de tels pouvoirs à l'OCCO.

Je réponds par la négative à la question 6.

X

La question 7, qui a trait à la validité de certaines dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario soulève des questions quant au sens de l'expression commercialisation intra-provinciale, étudiée par le Conseil privé dans l'arrêt *Shannon* et par cette Cour dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario, 1957*. Les appelants prétendent que ces questions ne sont pas réglées par l'objet de la Loi exprimé dans son art. 2 qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] 2. La présente loi a pour objet

- a) d'assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la commercialisation des produits de ferme en Ontario; et,
- b) lorsqu'un plan établi en vertu de la présente loi pour le contrôle et la réglementation de la commercialisation d'un produit réglementé est modifié pour assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la production du produit réglementé,

or all respects of the producing and marketing within Ontario of the regulated product,

including the prohibition of such marketing or such producing and marketing, as the case may be, in whole or in part.

The challenged provisions of the Act are, respectively, s. 4 (dealing with the powers of the Farm Products Marketing Board (the regulatory under the Act)), s. 5 (respecting a petition by producers for a marketing plan), s. 6 (respecting powers of the Lieutenant Governor in Council to establish a plan and to constitute local boards to administer it), s. 8 (respecting the broad and extensive powers of the Farm Products Marketing Board to make regulations with respect to any regulated product), s. 9 (empowering the Board to make regulations vesting powers in local boards in respect of the marketing of a regulated product), s. 10 (empowering the Board at any time to limit powers delegated to or vested in local boards and to revoke any regulation, order or direction of a local board), s. 15a (empowering the Board to vest certain regulation making powers in local boards respecting seizure, detention and disposal of any regulated product where there are reasonable grounds for believing an offence against the Act or regulations has been committed) and s. 22 (providing for federal-provincial agreements for the exercise by federal agencies of delegated powers respecting intraprovincial trade and for the exercise by provincial or local boards of delegated powers respecting interprovincial or export trade in regulated product).

Section 22 may be considered apart from the other challenged provisions. The objection to it is in the power it vests in a provincial or local board, being themselves delegated agencies, to delegate their functions in intraprovincial trade to a federal agency. Subsections (3) and (4) of s. 22 are relevant in this connection and they read as follows:

d'assurer le contrôle et la réglementation, à certains ou à tous égards, de la production et de la commercialisation, en Ontario, de produit réglementé

y compris l'interdiction de pareille commercialisation ou de pareille commercialisation et production, selon le cas, en tout ou en partie.

Les dispositions contestées de la Loi sont, dans l'ordre, l'art. 4 (traitant des pouvoirs de *The Farm Products Marketing Board* (l'autorité réglementaire en vertu de la Loi)), l'art. 5 (relatif aux producteurs qui réclament un plan de commercialisation), l'art. 6 (relatif au pouvoir du lieutenant-gouverneur en conseil d'établir un plan et de constituer des offices locaux pour l'administrer), l'art. 8 (relatif aux pouvoirs étendus de *The Farm Products Marketing Board* de faire des règlements touchant tout produit réglementé), l'art. 9 (habilitant l'Office à faire des règlements conférant aux offices locaux des pouvoirs à l'égard de la commercialisation d'un produit réglementé), l'art. 10 (habilitant l'Office à limiter en tout temps les pouvoirs délégués aux offices locaux ou dont ceux-ci sont investis, et à révoquer tout règlement, ordonnance ou directive d'un office local), l'art. 15a (habilitant l'Office à investir les offices locaux de certains pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la saisie, la rétention et l'écoulement d'un produit réglementé lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la Loi ou aux règlements a été commise) et l'art. 22 (prévoyant des ententes fédérales-provinciales en vue de l'exercice, par des organismes fédéraux, de pouvoirs délégués touchant le commerce intra-provincial et en vue de l'exercice, par des offices provinciaux ou locaux, de pouvoirs délégués touchant le commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé).

On peut étudier l'art. 22 indépendamment des autres dispositions attaquées. Ce que l'on conteste, c'est le pouvoir dont il investit des offices provinciaux ou locaux, qui sont eux-mêmes des organismes subordonnés, de déléguer leurs fonctions relatives au commerce intra-provincial à un organisme fédéral. Les paragraphes pertinents à cet égard sont les par. (3) et (4) de l'art. 22 qui se lisent comme suit:

22.(3) The Board or a local board may, with the approval of the Lieutenant Governor in Council, grant authority to any marketing agency of Canada that is authorized to exercise powers of regulation in relation to interprovincial or export trade in a regulated product to perform on behalf of the Board or local board any function relating to intraprovincial trade that the Board or local board may perform.

(4) The Lieutenant Governor in Council may grant authority to any marketing agency of Canada that is authorized to exercise powers of regulation in relation to interprovincial or export trade in a farm product to regulate the marketing within Ontario of such farm product, and for such purposes to exercise any power that it may exercise in relation to the marketing of such farm product in interprovincial or export trade.

The contention of the appellants appears to be that although the Legislature may authorize delegation to a federal agency under the principle of the *Willis* case, the situation is different if the Legislature empowers one of its delegated agencies, or indeed a sub-delegate, to delegate its own powers, themselves delegated, to a federal agency. I cannot follow this contention if it is intended to raise a constitutional issue. There is in both subsections (3) and (4) the interposition of the Lieutenant Governor in Council, just as in the *Agricultural Products Marketing Act* there is the interposition of the Governor in Council. Indeed, s. 23(4) is the provincial parallel to s. 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act*. Whatever may be said about the policy in s. 23(3), I am unable to agree that it violates any constitutional or administrative principle. It would be different, of course, if there was an attempted delegation to a federal agency under a provincial regulation which had no statutory backing for such a delegation.

The appellants' objection to the other challenged provisions is to their alleged encroachment on interprovincial or export trade. In making the challenge, and in seeking to evade an obvious adverse answer based on reading s. 2 of the Act into its other provisions (this being reflected in the

[TRANSLATION] 22.(3) L'Office ou un office local peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, accorder à tout organisme de commercialisation du Canada, autorisé à exercer des pouvoirs de réglementation relatifs au commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé, le pouvoir de remplir au nom de l'Office ou de l'office local toute fonction relative au commerce intra-provincial que ces derniers peuvent exercer.

(4) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut accorder à tout organisme de commercialisation du Canada, autorisé à exercer des pouvoirs de réglementation relatifs au commerce interprovincial ou d'exportation d'un produit réglementé, le pouvoir de réglementer la commercialisation en Ontario de ce produit et d'exercer à cette fin tout pouvoir qu'il peut exercer relativement à la commercialisation de ce produit de ferme dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

La prétention des appelants semble être que, bien que la législature puisse déléguer des pouvoirs à un organisme fédéral en vertu du principe de l'arrêt *Willis*, la situation est différente si la législature habilite un de ses organismes délégataires, voire même sous-délégataires, à déléguer à un organisme fédéral ses propres pouvoirs, qui sont eux-mêmes délégués. Je ne peux souscrire à cette prétention, si elle tend à soulever une question constitutionnelle. Dans les paragraphes (3) et (4), on trouve l'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil comme dans la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* on trouve celle du gouverneur en conseil. En fait, le par. 23(4) est le pendant provincial du par. 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Quoi qu'on puisse dire de l'économie du par. 23(3), il m'est impossible d'admettre qu'il viole des principes de droit constitutionnel ou de droit administratif. Il en irait différemment, évidemment, si l'on essayait de déléguer des pouvoirs à un organisme fédéral en vertu d'une réglementation provinciale qui n'aurait le soutien d'aucune loi l'habilitant à procéder ainsi.

Quant aux autres dispositions attaquées, l'objection des appelants est qu'elles empièteraient sur le commerce interprovincial et d'exportation. Pour étayer leur prétention et prévenir une objection évidente tirée de l'interprétation de l'art. 2 de la Loi dans le contexte de ses autres dispositions (ce

reasons of MacKinnon J.A. in the Court of Appeal), the appellants stated in their factum that

The Court is not asked to consider the Act as applicable to a specific plan, nor subject to the assumption incorporated in the 1957 Reference. An answer to the validity of the question that makes that validity dependent on the manner in which the Act is subsequently carried out really leaves the question unanswered and invites further litigation.

I confess to some difficulty in appreciating this assertion in the factum. It is commonplace that if a provincial marketing statute is limited in its thrust to intraprovincial trade, there being an express opening declaration to that effect, it ought not to be construed otherwise in any of its provisions unless they separately indicate a wider application. If they do not, it can then only be through monitoring the actual application and administration of the Act that any determination can be made whether there is an overreaching. The Act itself would not, however, be impeachable as encroaching on federal power but its overreaching administration would be invalidated as going beyond the scope of power conferred by the Act as well as being in itself unconstitutional.

This is trite law which all parties and intervenants in this appeal appreciate. How then is the Act itself open to attack if all its provisions are susceptible of an intraprovincial application? I agree with the appellants that there may be local controls applicable to a particular stage in the marketing of a product ("marketing" being defined as meaning buying, selling and offering for sale and including advertising, financing, assembling, storing, packing and shipping and transporting in any manner by any person) when that product is in the course of interprovincial trade so as to make those controls at least suspect. Certainly, the existence of dovetailing federal legislation with conjoint administration would make it difficult to challenge the "marketing" of a regulated product whether it ended up for consumption within the Province or outside. That, however, cannot go to initial validity.

que reflètent les motifs du juge MacKinnon en Cour d'appel), les appelants exposent dans leur factum que

[TRADUCTION] On ne demande pas à la Cour d'envisager la Loi dans son application à un plan déterminé, ni comme sujette à la présomption inhérente au Renvoi de 1957. Une réponse à la question de la validité qui fait dépendre cette validité de la façon dont la Loi est subséquemment appliquée laisse la question sans réponse et invite à d'autres procès.

J'avoue avoir quelque difficulté à saisir ce passage du factum. C'est un lieu commun que si une loi provinciale de commercialisation est limitée dans sa portée au commerce intra-provincial, et qu'elle contient d'ailleurs des dispositions introductives expresses à cet effet, aucune autre disposition ne doit être interprétée différemment, à moins qu'elle n'appelle, distinctement, une application plus large. Sinon, ce ne peut être qu'en examinant de près l'application et l'administration réelles de la Loi qu'on peut déterminer s'il existe un empiétement. On ne pourrait pas alors contester la Loi elle-même parce qu'elle empiète sur la compétence fédérale, mais son administration envahissante serait invalidée parce qu'elle dépasse la portée des pouvoirs conférés par la Loi et parce qu'elle est, en elle-même, inconstitutionnelle.

Ce sont là des banalités en droit que toutes les parties au pourvoi, ainsi que les intervenants, reconnaissent. Comment alors la Loi elle-même serait-elle attaquable, si toutes ses dispositions sont susceptibles d'une application intra-provinciale? Je suis d'accord avec les appelants qu'il peut y avoir des contrôles locaux applicables à un stade particulier de la commercialisation d'un produit (la «commercialisation» étant définie comme l'achat, la vente et la mise en vente et comprenant la publicité, le financement, l'assemblage, l'entreposage, l'emballage et l'expédition, et le transport de quelque manière que ce soit par qui que ce soit) alors que ce produit est dans le circuit commercial interprovincial et que ces contrôles sont alors, pour le moins, suspects. Il est certain que l'existence d'une législation fédérale assortie d'une administration conjointe rendrait difficile la contestation de la «commercialisation» d'un produit réglementé, que celui-ci finisse par être consommé à l'intérieur de la province ou à l'extérieur. Toutefois, cela ne peut affecter la validité initiale.

This position, in my view, is reinforced by the *Willis* case, upon which the appellants relied, because there members of this Court, having in mind that the potato business in Prince Edward Island was preponderantly an export business, gave careful examination to the regulatory scheme (as opposed to the Act under which it was promulgated) in assessing whether by its terms it purported to encroach on interprovincial or export trade. In the 1957 *Farm Products Marketing Act* reference, members of this Court spoke more generally than particularly in seeking to establish helpful guidelines for determining what is and what is not an intraprovincial transaction. All could agree on the obvious, as, for example, that shipment by a producer to someone outside the Province or sale for direct export was outside of provincial regulatory competence. (I say nothing here about production controls). Other elements of marketing, such as processing, presented difficulties and this was reflected in the reasons. I summarized those reasons in what I said in my concurring judgment in *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*³¹, at p. 713, and my summary was reproduced in the appellants' factum. I need not set it out here, but merely point to it as an attempt to crystallize the different sets of circumstances that may face a provincial marketing scheme that attempts to regulate all transactions in the Province with respect to the regulated product.

The appellants themselves attempted a general classification of the situations that arise in any provincial marketing scheme in addressing the issues that they raised under question 7. They posed the following as the reference points for their submissions:

(a) *Farm products produced in Ontario for consumption in Ontario*

³¹ [1971] S.C.R. 689.

Cette position est, à mon avis, renforcée par l'arrêt *Willis*, sur lequel se sont fondés les appelants, parce que dans cet arrêt, des membres de cette Cour, ayant à l'esprit que le commerce de la pomme de terre à l'Île-du-Prince-Édouard était surtout un commerce d'exportation, ont étudié soigneusement le régime de réglementation (à l'opposé de la Loi en vertu de laquelle il avait été promulgué) pour se demander si, dans ses modalités, il empiétait sur le commerce interprovincial et d'exportation. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de 1957*, les membres de cette Cour se sont exprimés en termes plus généraux que spécifiques en cherchant à établir des critères utiles à la détermination de ce qui constitue une transaction intra-provinciale. Tous pouvaient s'entendre sur les évidences, sur ce que, par exemple, l'expédition faite par un producteur à une personne à l'extérieur de la province ou la vente pour l'exportation directe n'est pas assujettie au pouvoir de réglementation de la province. (Je ne dis rien ici des contrôles de production). D'autres opérations de commercialisation, comme la transformation, présentent des difficultés et cela s'est reflété dans les motifs. J'ai résumé ces motifs en donnant mon accord au jugement rendu dans l'affaire *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*³¹, à la p. 713, et mon résumé a été reproduit dans le factum des appelants. Je n'ai pas besoin de le reprendre ici, mais je veux simplement signaler qu'il constituait un essai de cristallisation des diverses séries de situations auxquelles peut faire face un régime de commercialisation qui tente de réglementer toutes les transactions dans une province relativement à un produit.

Les appelants eux-mêmes ont essayé de faire une classification générale des situations qui se présentent dans tout régime provincial de commercialisation en exposant les points litigieux qu'ils soulèvent sur la question 7. Ils ont énoncé les points de repère suivants pour les besoins de leur argumentation:

[TRADUCTION] a) *Produits de ferme produits en Ontario pour consommation en Ontario*

³¹ [1971] R.C.S. 689.

Such farm products are conventionally graded, processed, shipped and sold in the province for consumption in Ontario.

(b) *Farm products produced in Ontario for consumption out of Ontario*

These products may be graded, slaughtered or processed in Ontario, in whole or in part. The processing may be outside Ontario entirely. The buyer may come into Ontario to make the purchase, or the seller may leave the province to make the sale. This category includes goods for export, whether to another country or to another part of Canada.

(c) *Farm products produced outside of Ontario for consumption in Ontario*

Such products grown or produced outside Ontario may be graded, slaughtered or processed inside or outside of Ontario, part of the shipping will be in Ontario, the sales transaction may be inside or outside Ontario, depending on the manner of the formation of the contract. This category includes imported goods.

(d) *Farm products produced outside Ontario and passing through the province on their way to consumption outside the province*

Thus for example, hogs purchased in Saskatchewan, slaughtered on the way through Manitoba and shipped for consumption through Ontario to Montreal, or eggs produced in Manitoba, sold to a grader in Toronto for packaging and resale in Quebec. The farm products may be financed, advertised, shipped, graded or sold in any one of the provinces.

Both the 1957 Reference and the later judgment of this Court in *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*³² indicate the practical impossibility of limiting consideration of constitutionality of a provincial marketing statute to the statute itself without referring to and considering the scheme of regulatory control promulgated in pursuance of the statute. Draftsmen of such statutes are careful to circumscribe their application in express terms. Unless, therefore, there is a background of marketing experience in the regulated product to establish extraprovincial operation of marketing controls, there is not much point in trying to invalidate the governing statute without reference to its projection in a specific

Ces produits sont classés, transformés, expédiés et vendus conventionnellement en Ontario pour y être consommés.

b) *Produits de ferme produits en Ontario pour consommation à l'extérieur de l'Ontario*

Ces produits peuvent être classés, abattus ou transformés en Ontario, en tout ou en partie. La transformation peut être effectuée entièrement à l'extérieur de l'Ontario. L'acheteur peut venir en Ontario pour acheter ou le vendeur peut quitter la province pour vendre. Cette catégorie comprend des marchandises destinées à l'exportation, que ce soit vers d'autres pays ou vers d'autres parties du Canada.

c) *Produits de ferme produits à l'extérieur de l'Ontario pour consommation en Ontario*

Ces produits, cultivés ou produits à l'extérieur de l'Ontario, peuvent être classés, abattus ou transformés à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, transportés dans la province; la conclusion des ventes peut avoir lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Ontario, selon la façon dont le contrat est formé. Cette catégorie comprend les marchandises importées.

d) *Produits de ferme produits à l'extérieur de la province et en transit dans la province pour être consommés à l'extérieur de celle-ci*

Ainsi par exemple, des porcs achetés en Saskatchewan, abattus au Manitoba et expédiés à travers l'Ontario pour être consommés à Montréal, ou des œufs produits au Manitoba vendus à un poste de classement à Toronto pour être emballés et revendus au Québec. Les produits de ferme peuvent être financés, annoncés, expédiés, classés ou vendus dans l'une quelconque des provinces.

Tant le Renvoi de 1957 que la décision récente de cette Cour dans l'affaire *Carnation Company Ltd. c. L'Office des marchés agricoles du Québec*³² indiquent qu'il est pratiquement impossible, pour étudier la constitutionnalité d'une loi provinciale de commercialisation, de s'en tenir à la loi elle-même, sans se référer au régime de contrôle réglementaire promulgué conformément à la Loi et sans l'examiner. Les rédacteurs de ce genre de lois prennent soin d'en circonscrire l'application en termes exprès. Par conséquent, à moins que des expériences antérieures de commercialisation du produit réglementé n'établissent la portée extraprovinciale des contrôles de commercialisation, il n'est guère utile d'essayer d'invalidier la loi sans

³² [1968] S.C.R. 238.

³² [1968] R.C.S. 238.

marketing scheme.

I do not see how the appellants can draw any comfort from the *Manitoba Egg Reference*, *Attorney-General of Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association*³³, or from *Burns Foods Ltd. v. Attorney-General of Manitoba*³⁴, except in one respect. In the *Manitoba Egg Reference* what was put before the Courts were the terms of a proposed Regulation which was authorized by a supposed statute (terms unstated) and terms of a proposed order made by a Board to be established by the Regulation, the Board to have as well delegated powers under s. 2 of the *Agricultural Products Marketing Act*. There was no indication in the material put before the Courts in the *Manitoba Egg Reference* that the Regulation and the transactions thereunder were to be limited to intraprovincial trade. In that respect, the scheme was not unlike the legislation dealt with by this Court in the *Lawson* case.

My brother Martland, delivering the majority judgment in the *Manitoba Egg Reference* said this, after reviewing the proposed Regulation and Order, at p. 701:

We have, therefore, a Plan which is intended to govern the sale in Manitoba of all eggs, wherever produced, which is to be operated by and for the benefit of the egg producers of Manitoba, to be carried out by a Board armed with the power to control the sale of eggs in Manitoba, brought in from outside Manitoba, by means of quotas, or even outright prohibition.

And, again, at p. 703:

It is my opinion that the Plan now in issue not only affects interprovincial trade in eggs, but that it aims at the regulation of such trade. It is an essential part of this scheme, the purpose of which is to obtain for Manitoba producers the most advantageous marketing conditions for eggs, specifically to control and regulate the sale in Manitoba of imported eggs. It is designed to restrict or

regarder comment elle se traduit dans le régime précis de commercialisation qu'elle régit.

Je ne vois pas comment les appelants peuvent trouver un appui dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*, *Le procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association*³³, ou dans l'arrêt *Burns Foods Ltd. c. Le procureur général du Manitoba*³⁴, sauf sous un aspect. Dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*, on a soumis aux tribunaux les dispositions d'un projet de règlement autorisé par une loi future (dont les termes n'étaient pas précisés) et les dispositions d'un projet d'ordonnance adopté par un office qui devait être créé par le règlement, l'office devant également avoir des pouvoirs délégués en vertu de l'art. 2 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Rien n'indiquait, dans la documentation soumise aux tribunaux dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*, que le règlement et les opérations effectuées sous son empire devaient se limiter au commerce intra-provincial. A cet égard, le régime n'était pas sans analogie avec la législation considérée par cette Cour dans l'affaire *Lawson*.

Mon collègue le juge Martland qui a rendu le jugement de la majorité dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* a déclaré, à la p. 701, après avoir examiné le règlement et l'ordonnance projetés:

Il s'agit donc ici d'un Plan qui vise à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent, et qui doit être mis en œuvre par les producteurs d'œufs du Manitoba et à leur avantage et être appliqué par un office investi du pouvoir de réglementer la vente, au Manitoba, d'œufs venant de l'extérieur de la province, par contingentement ou même par interdiction pure et simple.

Et il ajoute, à la p. 703:

Je suis d'avis que le Plan en cause non seulement a un effet sur le commerce interprovincial des œufs, mais vise à réglementer ce commerce. C'est un élément essentiel de ce plan, dont l'objet est d'assurer aux producteurs du Manitoba les conditions de mise en marché des œufs les plus avantageuses, précisément que de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba d'œufs importés. Le

³³ [1971] S.C.R. 689.

³⁴ [1975] 1 S.C.R. 494.

³³ [1971] R.C.S. 689.

³⁴ [1975] 1 R.S.C. 494.

limit the free flow of trade between provinces as such. Because of that, it constitutes an invasion of the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada over the matter of the regulation of trade and commerce.

I point as well to the observations of Pigeon J. in his concurring reasons, at p. 723:

Although I fully agree that the Plan in issue is invalid as being aimed at the regulation of interprovincial trade in eggs, I wish to restrict my reason for reaching this conclusion to the following consideration.

An essential part of this scheme designed to obtain for Manitoba egg producers the most advantageous marketing conditions, is not merely to subject eggs brought in from outside the province to the same trade regulations as those produced therein but, in effect, to enable the Manitoba producers through the Board to restrict by means of quotas the local sale of eggs produced elsewhere to whatever extent will best serve their interests, even if this means a complete prohibition of such sale. Thus the Plan is designed to restrict or limit trade between provinces as such.

There is one feature of the proposed Regulation in the *Manitoba Egg Reference* to which I would draw attention here because of its relevance, in my opinion, to the answer that I would give to question 9, considered below. Among the powers vested in the Producer Board under the Regulation was power "to issue production and marketing quotas" and "to establish quotas for production and sale". So it is that Martland J. said this of the marketing plan under the Regulation (at p. 699):

The Plan . . . contemplates that it shall be applicable to all eggs marketed in Manitoba, whether or not they are produced in that province. While the provincial Legislature could not control, or permit the Producer Board (hereinafter referred to as "the Board") to control the production of eggs in another province, the terms of the Plan are applicable to the produce of another province once it is within Manitoba and available for marketing.

The *Burns* case, as it was argued in this Court, concerned the validity of a regulation made under *The Manitoba Natural Products Marketing Act*.

Plan est destiné à restreindre ou à limiter la libre circulation des échanges commerciaux entre les provinces comme telles. A cause de cela, il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce.

Je signale également les observations du juge Pigeon, dans ses motifs au même effet, à la p. 723:

Bien que je sois entièrement d'accord que le Plan en litige est nul du fait qu'il tend à réglementer le commerce interprovincial des œufs, je désire restreindre à la considération suivante le motif sur lequel je fonde cette conclusion.

Un aspect essentiel de ce projet, dont le but est d'obtenir pour les producteurs d'œufs du Manitoba les conditions de mise en marché les plus favorables, n'est pas simplement l'assujettissement des œufs provenant de l'extérieur de la province aux mêmes règlements commerciaux qui s'appliquent aux œufs produits dans la province, mais, en fait, le pouvoir conféré à ces producteurs, par l'intermédiaire de l'Office, de restreindre par des quotas, autant que le dictent leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs, même si cela signifie en interdire complètement la vente. Le plan est donc destiné à restreindre ou à limiter comme tel le commerce entre provinces.

Il y a un point du règlement proposé dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* sur lequel je voudrais attirer l'attention ici parce qu'il a un rapport, à mon avis, avec la réponse que je donne à la question 9 examinée plus loin. Parmi les pouvoirs dont l'Office des producteurs était investi en vertu du règlement se trouvait celui d'attribuer des quotas de production et de vente et de contourner la production et la vente. C'est pourquoi le juge Martland déclare ceci à propos du plan de commercialisation prévu au règlement (à la p. 699):

Le Plan prévoit . . . qu'il s'appliquera à tous les œufs mis en marché au Manitoba, qu'ils soient produits dans cette province ou ailleurs. Bien que la législature provinciale ne puisse réglementer la production d'œufs dans une autre province, ni permettre à l'Office des producteurs (ci-après appelé l'Office) de le faire, les dispositions du Plan s'appliquent aux produits d'une autre province une fois qu'ils se trouvent au Manitoba et prêts à être mis en marché.

L'affaire *Burns*, comme on l'a plaidée devant cette Cour, concernait la validité d'un règlement adopté en vertu de *The Natural Products Market-*

The Act itself was not impeachable. What the regulation said was that a processor in Manitoba could not slaughter hogs therein unless they were purchased from the local producer board and hogs brought in from outside the Province were to be deemed to be hogs produced in Manitoba and hence subject to the Manitoba Act and regulations. This Court concluded that the effect of the regulation was to oblige a Manitoba processor, if he would buy out-of-province hogs, to buy them through the local producer board. This amounted to the regulation of the buying of hogs from producers in another Province and was outside the competence of Manitoba, especially since ordinarily the purchase would be made under a contract in the other Province and this too was beyond Manitoba's control. My brother Pigeon, giving the reasons of the Court noted (at p. 503) that "The direct regulation of interprovincial trade is of itself a matter outside the legislative authority of any Province, and it cannot be treated as an accessory of the local trade".

The issue in the *Burns* case does not, in my opinion, assist the contentions of the appellants here.

It is certainly true, as the appellants urge, that if this Court were to consider "the theoretical applications possible under the Act" it would be bound to conclude that there was an overreaching of provincial power. I do not agree that this was the approach taken to the federal *Natural Products Marketing Act* of 1934, considered by this Court in *Reference re Natural Products Marketing Act*³⁵, and by the Privy Council *sub nom. Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*³⁶. There, the Act itself provided that a marketing scheme could be approved if the Governor in Council was satisfied that the principal market for the natural product was outside the Province of production or that some part of the product produced may be exported. [The underlining is mine.] That indicated, ex

ing Act du Manitoba. La Loi, en elle-même, était inattaquable. En vertu du règlement, un exploitant engagé dans la transformation au Manitoba ne pouvait abattre des porcs s'ils n'avaient été achetés à l'Office local de producteurs et les porcs apportés de l'extérieur de la province étaient censés être des porcs produits au Manitoba et assujettis en conséquence à la Loi et aux règlements du Manitoba. Cette Cour en est arrivée à la conclusion que le règlement avait pour effet d'obliger un exploitant manitobain, qui voulait acheter des porcs à l'extérieur, à les acheter par l'intermédiaire de l'office local de producteurs. Cela revenait à réglementer l'achat de porcs à des producteurs d'une autre province et excédait la compétence du Manitoba, surtout qu'ordinairement l'achat serait effectué en vertu d'un contrat passé dans une autre province qui échappait également au contrôle du Manitoba. En exposant les motifs de la Cour, mon collègue le juge Pigeon a souligné (à la p. 503) que «la réglementation directe du commerce interprovincial est en soi un domaine qui ne relève pas du pouvoir législatif d'une province et on ne peut la considérer comme accessoire du commerce local».

La question en litige dans l'affaire *Burns* n'appuie, à mon avis, aucunement les prétentions des appelants en l'espèce.

Il est certainement vrai, comme le soulignent les appellants, que si cette Cour devait envisager «des applications théoriques possibles de la Loi», elle serait tenue de conclure qu'il y a eu excès de pouvoir de la province. Je ne suis pas d'avis que c'est là la façon dont a été abordée la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels* fédérale de 1934, examinée par cette Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*³⁵, et par le Conseil privé sous l'intitulé *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada*³⁶. Dans ce cas, la loi elle-même prévoyait qu'un régime de commercialisation pouvait être approuvé s'il était établi, à la satisfaction du gouverneur en conseil, que le principal marché du produit naturel était situé hors de la province de

³⁵ [1936] S.C.R. 398.

³⁶ [1937] A.C. 377.

³⁵ [1936] R.C.S. 398.

³⁶ [1937] A.C. 377.

facie, to the Courts that local marketing was to be swept into the federal scheme. There may be elements of such marketing that may be so embraced as a consequence of valid regulatory control but the legislation went far beyond this.

The present case is different in its avowed application, and there is no good reason to interpret the Ontario Act in all its possible applications merely because of situations in other Provinces that reflected or reflect an overreaching of power.

Section 15a of the Ontario Act was specially attacked because of its provisions authorizing regulations for the seizure, detention and disposal of a regulated product for reasonably apprehended breaches of the statute of regulations. Confiscation is a permitted sanction for breach of a valid provincial prescription and so long as the sanction is confined to intraprovincial transactions in the regulated product it is not objectionable.

My answer to question 7 is "no" on the construction that I would put on the challenged provisions.

XI

Ontario Regulation 595/72, which is the subject of question 8, provides for quotas for producers on the basis of the adoption of the same share of the Canadian egg market as was prescribed by the federal proclamation establishing CEMA and setting out the marketing plan to be administered by CEMA. This was a change from an earlier regulation which placed no limitation on quantity for marketing purposes.

It is clear that the intention was to mesh federal and provincial regulatory control so as to embrace both the producers who market their production in a particular Province and those who seek to export their production to another Province or beyond Canada. It was certainly open to the federal authorities to fix the respective provincial shares of

production ou que quelque partie de la denrée produite pouvait être exportée. [C'est moi qui souligne.] Cela indiquait de toute évidence aux tribunaux que la commercialisation locale allait être absorbée par le régime fédéral. Il est possible que certains éléments de cette commercialisation puissent être atteints, par voie de conséquence, par une réglementation de contrôle valide, mais la législation allait beaucoup plus loin.

La présente loi est différente dans son application avouée et il n'existe pas de bonne raison d'interpréter la loi ontarienne à la lumière de toutes ses applications possibles sous prétexte que, dans d'autres provinces, il a existé ou il existe des excès de pouvoir manifestes.

On a spécialement attaqué l'art. 15a de la loi ontarienne parce qu'il autorise l'adoption de règlements relatifs à la saisie, la rétention et l'écoulement d'un produit réglementé en cas de crainte raisonnable de violations de la loi ou des règlements. La confiscation est une sanction autorisée de la violation d'une disposition provinciale valide et tant qu'elle est restreinte aux opérations intraprovinciales portant sur le produit réglementé, elle n'est pas critiquable.

Ma réponse à la question 7 est «non», eu égard à l'interprétation que je donne aux dispositions attaquées.

XI

Le règlement 595/72 de l'Ontario, qui fait l'objet de la question 8, soumet les producteurs à des contingents en adoptant la même part du marché canadien des œufs que celle prescrite par la proclamation fédérale qui crée l'OCCO et décrit le plan de commercialisation administré par l'OCCO. Il y a là un changement par rapport à la réglementation antérieure qui n'imposait aucune restriction quantitative à des fins de commercialisation.

Il est clair que l'intention est d'intégrer les réglementations fédérale et provinciale, de façon à atteindre à la fois les producteurs qui vendent leur production dans une province donnée et ceux qui veulent l'exporter vers une autre province ou à l'extérieur du Canada. Il est certainement loisible aux autorités fédérales de fixer les parts provincia-

Canadian egg production for the purpose of regulating the movement of eggs in interprovincial or export trade. The share so fixed for a particular Province would establish a limitation for that Province in respect of its own marketing policies. Hence, the fact that a Province has adopted the same share percentage does not *per se* rule out its connection with intraprovincial trade. The adoption provides no more than a reference point by which to measure the provincial approach to marketing quotas for producers in the Province. I do not think that the use of this reference point amounts to an invasion of federal authority in relation to interprovincial trade. Rather, and the terms of the challenged Regulation so indicate, it is enacted under a recognition of that authority and an appreciation of the control of that trade under federal legislation. In short, it envisages that there will be interprovincial and export marketing by producers in Ontario.

In the result, I would answer question 8 in the negative.

XII

Question 9, involving s. 21a of the *Ontario Farm Products Marketing Act*, enacted by 1975 (Ont.), c. 6, s. 1 raises an issue somewhat similar to that just considered in respect of question 8, and one which I left open in dealing with the answer that I would give to question 7. This Court was told that it was only in 1972 that provision was made for quotas on the number of eggs that could be marketed by an Ontario egg producer: see 1972 (Ont.), c. 156. (That would necessarily have reference to marketing within the Province or in intra-provincial trade.) Section 21a goes beyond this and provides for control of production. It is a lengthy section which, to put it briefly, empowers the Farm Products Marketing Board to make regulations authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board to establish quotas on the number of fowl (domestic hens more than 20 weeks of age) a person may possess; to establish quotas on the number of eggs a person may produce; and, similarly, to establish quotas for hatching eggs and for

les respectives de la production canadienne d'œufs dans le but de réglementer le mouvement des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La part ainsi fixée pour une province donnée met une limite aux propres politiques de commercialisation de cette province. En conséquence, le fait qu'une province ait adopté le même pourcentage ne la fait pas automatiquement sortir du commerce intra-provincial. Cette adoption ne fournit qu'un point de repère dans la détermination de l'attitude provinciale à l'égard des contingents pour les producteurs provinciaux. Je ne pense pas que l'utilisation de ce point de repère équivaille à une incursion dans la compétence fédérale relative au commerce interprovincial. Elle constitue au contraire, et les termes du règlement attaqué le soulignent, une reconnaissance de cette compétence et une approbation du contrôle de ce commerce en vertu de la législation fédérale. En bref, elle tient compte du fait que certains producteurs de l'Ontario iront sur le marché interprovincial et d'exportation.

Il en résulte que je réponds par la négative à la question 8.

XII

La question 9, qui porte sur l'art. 21a de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario, adopté en 1975 (Ont.), chap. 6, art. 1, soulève une question assez semblable à celle que l'on vient juste d'examiner à propos de la question 8 et que j'ai laissée sans réponse en traitant de la question 7. On a dit à cette Cour que c'est seulement en 1972 que l'on a édicté des mesures sur le nombre d'œufs qu'un producteur d'œufs de l'Ontario peut commercialiser: voyez 1972 (Ont.), chap. 156. (Cela doit nécessairement avoir rapport à la commercialisation dans les limites de la province ou dans le commerce intra-provincial.) L'article 21a va plus loin et prévoit un contrôle de la production. C'est un long article qui, en somme, accorde à *The Farm Products Marketing Board* le pouvoir de passer des règlements autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à contingenter le nombre de volailles (poules domestiques de plus de 20 semaines) qu'une personne peut posséder; et, de même à contingenter les œufs d'incubation et les

chicks-for-placement (female chickens 20 weeks of age or less).

Section 21a defines "producing" to mean "in the case of eggs and hatching eggs, the provision of housing, feed, water or care for the fowl that lay such eggs or hatching eggs, and the preparation of the eggs or hatching eggs for sale or for hatching, as the case may be". Reliance by those supporting s. 21a is necessarily placed on s. 2 of *The Farm Products Marketing Act*, declaring its limitation to intraprovincial trade, as carrying s. 21a with it. There is no separate intraprovincial limitation in the provision. The far-reaching operation of the quota provisions is easily seen from the terms of the authority in that respect given to the Ontario Egg Producers' Marketing Board. Section 21a(2)(d)(e) consists of the following provisions:

(2) The [Farm Products Marketing] Board may make regulations

(d) authorizing the local board,

- (i) to require that eggs be produced on a quota basis,
- (ii) to prohibit any person to whom a quota has not been fixed and allotted for the producing of eggs or whose quota has been cancelled from producing any eggs,
- (iii) to prohibit any person to whom a quota has been fixed and allotted for the producing of eggs from producing any eggs in excess of such quota, and
- (iv) to prohibit any person from producing eggs in premises other than premises in respect of which a quota for producing eggs has been fixed and allotted to such person;

(e) authorizing the local board,

- (i) to fix and allot to persons quotas for producing eggs on such basis as the local board considers proper,
- (ii) to refuse to fix and allot to any person a quota for producing eggs for any reason that the local board considers proper,
- (iii) to cancel or reduce, or refuse to increase, a quota fixed and allotted to any person for producing eggs for any reason that the local board considers proper, and, without limiting the generality of

poussins d'élevage (poulettes de 20 semaines ou moins).

L'article 21a définit «production» comme désignant [TRADUCTION] «dans le cas d'œufs ou d'œufs d'incubation, la fourniture d'abris, de nourriture, d'eau ou de soins aux volailles qui pondent ces œufs ou œufs d'incubation et la préparation des œufs ou des œufs d'incubation pour la vente ou pour l'incubation, selon le cas». Les défenseurs de l'art. 21a s'appuient nécessairement sur l'art. 2 de *The Farm Products Marketing Act*, qui restreint la portée de la loi au commerce intra-provincial et soutiennent qu'il s'étend à l'art. 21a. Il n'y a pas de limitation intra-provinciale distincte dans la disposition. La portée étendue des dispositions de contingentement se voit aisément dans la formulation des pouvoirs conférés à cet égard à *The Ontario Egg Producers' Marketing Board*. Les alinéas 21a(2)d) et e) contiennent les dispositions suivantes:

[TRADUCTION] (2) *The [Farm Products Marketing] Board* peut faire des règlements

d) autorisant l'office local à

- (i) exiger que les œufs soient produits selon un contingent,
- (ii) interdire à toute personne à laquelle un contingent n'a pas été attribué pour la production d'œufs ou dont le contingent a été annulé, de produire des œufs,
- (iii) interdire à toute personne à qui un contingent a été attribué pour la production des œufs de produire des œufs dépassant ce contingent, et
- (iv) interdire à toute personne de produire des œufs dans des locaux autres que ceux pour lesquels un contingent de production d'œufs lui a été attribué;

e) autorisant l'office local à

- (i) attribuer à des personnes des contingents pour la production d'œufs selon la formule qu'il jugera appropriée,
- (ii) refuser d'attribuer à une personne un contingent de production d'œufs pour toute raison que l'office local juge appropriée,
- (iii) annuler ou réduire, ou refuser d'augmenter, un contingent attribué à une personne pour la production d'œufs pour toute raison que l'office local juge appropriée et, sans limiter la généralité de ce qui

the foregoing, to cancel or reduce any such quota as a penalty where the local board has reasonable grounds for belief that the person to whom the quota was fixed and allotted has contravened any provision of this Act or the regulations, and

(iv) to permit any person to whom a quota has been fixed and allotted for the producing of eggs to produce any eggs in excess of such quota on such terms and conditions as the local board considers proper;

Far reaching as the authority is, I think I am obliged to take it as directed to intraprovincial trade, set against the background of the provincial share of the Canadian egg market to which I have referred in dealing with question 8.

The issue raised by the appellants on s. 21a is that its application necessarily involves an interference with interprovincial and export trade. No doubt, control of production by quotas cuts more deeply than control of marketing which, as defined in the Act, excludes production. The federal *Farm Products Marketing Agencies Act* envisages quotas on quantity as part of any marketing plan established thereunder for the regulation of interprovincial or export trade, but it does not directly touch production, which is also excluded from the definition of marketing in the federal Act. Section 2 (e)(iii) of that Act provides for the inclusion in a marketing plan of

(iii) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in such marketing thereof and by all persons so engaged, and the price, time and place at which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be so marketed;

The appellants say that the issue of the validity of s. 21a is not concluded by importing into it the declared purpose of the *Farm Products Marketing Act* to limit its operation to intraprovincial trade.

précède, annuler ou réduire ce contingent à titre de sanction lorsque l'office local a des motifs raisonnables de croire que la personne à qui le contingent a été attribué a contrevenu à quelque disposition de la présente loi ou des règlements, et

(iv) permettre à toute personne à qui un contingent a été attribué pour la production d'œufs de produire des œufs dépassant ce contingent aux conditions que l'office local juge appropriées;

Si étendus que soient ces pouvoirs, je pense que je suis obligé de les considérer comme visant le commerce intra-provincial compte tenu de la part provinciale du marché canadien des œufs à laquelle je me suis référé en traitant de la question 8.

Le point soulevé par les appelants quant à l'art. 21a est que celui-ci implique nécessairement une immixtion dans le commerce interprovincial et d'exportation. Nul doute que le contrôle de la production va plus loin que le contrôle de la commercialisation qui, telle que la loi la définit, exclut la production. La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* fédérale envisage les contingents sur la quantité comme faisant partie de tout plan de commercialisation établi sous son empire pour la réglementation du commerce interprovincial ou d'exportation, mais elle ne touche pas directement à la production, qui est également exclue de la définition de la commercialisation que donne la loi fédérale. L'alinéa 2e)(iii) de cette loi prévoit l'inclusion dans un plan de commercialisation de

(iii) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer, le cas échéant, en quelle quantité le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation par chacune des personnes qui s'occupent de cette commercialisation et par l'ensemble de ces personnes, et à quel prix ainsi qu'en quels temps et lieu le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être ainsi commercialisés;

Les appelants disent que la question de la validité de l'art. 21a n'est pas résolue en y introduisant l'intention déclarée de *The Farm Products Marketing Act* de limiter cette loi au commerce intra-

Their submission amounts to this: it is difficult enough to appreciate the extent of this limitation with respect to "marketing"; and to apply it to production of a natural or farm product like eggs is as difficult, in respect of producers who have or seek an interprovincial market or export market as it would be to apply it to a manufacturer of automobiles. I appreciate, of course, that we are involved here with a product (it is eggs, but could be automobiles) where, absent any regulation, the limits on production are dictated by economic considerations of the producer or manufacturer. There is, of course, a case to be made for the exercise of provincial authority where a natural resource is being exploited. Thus, it can readily be appreciated that a Province may have a valid conservation purpose in limiting the production of such a resource or, to take another example, in limiting the hunting season for wild animals if the survival of the species would be threatened if indiscriminate hunting was allowed, regardless of ultimate destination in either case.

Eggs like automobiles pass in interprovincial or export trade. The question then is this: If a Province may constitutionally limit the production of eggs by a producer, without regard to the course of his trade (which may be mainly in the interprovincial or export market), may it not do the same in respect of the manufacture of automobiles or any other product? It is true that a Province cannot limit the export of goods from the Province, and any provincial marketing legislation must yield to this. How then, it may be asked, can it be allowed to accomplish this forbidden end by choking off interprovincial trade at its very source, at the point of production?

I point out, however, that what we are dealing with here is a provision of a provincial marketing statute. The primary object is to regulate marketing in intraprovincial trade. Although it would not be a valid regulation of such marketing to impose

provincial. Leur argumentation revient à ceci: il est plutôt difficile d'apprécier l'étendue de cette limitation en ce qui concerne la «commercialisation»; l'appliquer à la production d'un produit naturel ou agricole comme les œufs est aussi difficile, à l'égard des producteurs qui ont ou recherchent un marché interprovincial ou d'exportation, que s'il s'agissait de l'appliquer à un fabricant d'automobiles. J'admets évidemment que nous avons affaire ici à un produit (ce sont des œufs, mais cela pourrait être des automobiles) dont, en l'absence de toute réglementation, les limites de production sont conditionnées par les motivations économiques du producteur ou fabricant. On peut certes plaider en faveur de l'exercice de l'autorité provinciale lorsqu'il s'agit de l'exploitation d'une ressource naturelle. On peut ainsi facilement comprendre qu'une province puisse poursuivre un objectif légitime de protection en limitant la production de pareille ressource ou, pour prendre un autre exemple, en limitant la saison de la chasse aux animaux sauvages si une chasse dérégulée devait mettre la survie des espèces en péril, indépendamment de leur destination ultime dans les deux cas.

Comme les automobiles, les œufs passent dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La question alors est celle-ci: si une province peut constitutionnellement limiter la production d'œufs par un producteur, sans égard à la marche de son commerce (qu'il peut exploiter principalement sur le marché interprovincial ou d'exportation), ne peut-elle faire de même à l'égard de la fabrication d'automobiles ou de tout autre produit? Il est vrai qu'une province ne peut limiter l'exportation de marchandises hors de la province et toute législation provinciale de commercialisation doit se plier à cette exigence. Comment alors, peut-on se demander, pourrait-elle être autorisée à atteindre cet objectif défendu en étouffant le commerce interprovincial à sa source même, au point de production?

Je signale toutefois que nous avons affaire ici à une disposition d'une loi provinciale de commercialisation. Son objectif premier est de réglementer la mise en marché dans le commerce intra-provincial. Bien que l'imposition de contingents de production

quotas on production with a view to limiting inter-provincial or export trade, I am not persuaded that I should give s. 21a, seen in the context of the *Ontario Farm Products Marketing Act* of which it is part, that construction. It is easy enough to project an application of s. 21a in line with the appellants' submissions but that would be to speculate on an *ultra vires* application of the provision, and there is no material to support it. As MacKinnon J.A. pointed out in his reasons on this question in the Court of Appeal, it will be time enough to consider such a situation when it comes before us in a concrete case.

It follows that I would sustain s. 21a and answer question 9 in the negative.

XIII

The last question for the consideration of this Court has to do with the validity of five regulations made in 1975 by the Ontario Egg Producers' Marketing Board. The Ontario Court of Appeal refused to answer the question because no argument was addressed to it, but it added that "The Regulations referred appear to be authorized by the enabling legislation", namely, *The Farm Products Marketing Act*. In this Court submissions were made in the factum of the appellants and, briefly, orally, invoking the principle of the *Brant Dairy* case to invalidate the challenged Regulations 2, 3, 5, 6 and 7. These Regulations were authorized by O. Reg. 434/75 made by the Farm Products Marketing Board pursuant to s. 21a of the *Ontario Farm Products Marketing Act* under which the Board is empowered to make regulations authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board to do certain things, as, for example, the things set out in s. 21a(2)(d)(e) which I have reproduced in connection with my discussion of question 9.

O. Reg. 434/75 must be examined to determine whether the Regulations by the Ontario Egg Producers' Marketing Board were validly promulgated. Under s. 16(7) of O. Reg. 434/75 the parent Board authorized the Ontario Egg Producers'

en vue de limiter le commerce interprovincial ou d'exportation ne soit pas une réglementation valide de cette commercialisation, je ne suis pas persuadé que je doive interpréter dans ce sens l'art. 21a si on le regarde dans le contexte de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario dont il fait partie. Il est assez facile d'imaginer une application de l'art. 21a qui irait dans le sens indiqué par les prétentions des appelants, mais ce serait spéculer sur une application *ultra vires* de la disposition et il n'existe aucun fait pour l'étayer. Comme l'a signalé le juge MacKinnon dans ses motifs sur cette question en Cour d'appel, il sera toujours temps d'examiner cette situation quand un cas concret se présentera.

Il s'ensuit que je suis d'avis de maintenir l'art. 21a et que je réponds à la question 9 par la négative.

XIII

La dernière question qui est soumise à cette Cour a trait à la validité de cinq règlements adoptés en 1975 par *The Ontario Egg Producers' Marketing Board*. La Cour d'appel de l'Ontario a refusé de répondre à cette question parce qu'aucune argumentation ne lui a été présentée, mais elle a ajouté que [TRADUCTION] «les règlements cités paraissent autorisés par la législation habilitante», savoir *The Farm Products Marketing Act*. Devant cette Cour, la question a été exposée dans le factum des appelants et brièvement plaidée oralement. On a invoqué le principe de l'arrêt *Brant Dairy* pour invalider les règlements 2, 3, 5, 6 et 7 attaqués. Ces règlements ont été autorisés par le règlement 434/75 de l'Ontario adopté par *The Farm Products Marketing Board* conformément à l'art. 21a de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario en vertu duquel l'Office a le pouvoir de faire des règlements autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à faire certaines choses comme, par exemple ce qui est énoncé aux al. 21a(2)d) et e) que j'ai reproduits lors de ma discussion de la question 9.

Il faut examiner le règlement 434/75 de l'Ontario pour déterminer si les règlements de *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* ont été valablement promulgués. En vertu du par. 16(7) du règlement 434/75, l'Office directeur autorise

Marketing Board to do what is authorized by s. 21a(2)(h) of the Act and the latter Board has carried out that authorization exactly in Regulation 2. Section 21a(2)(h) is a parallel provision in relation to fowl with s. 21a(2)(d) dealing with eggs. Regulation 3, referable to eggs, carries out an authorization given by the parent Board under s. 21a(2)(d), such authorization being found in s. 16(3) of O. Reg. 434/75.

What s. 21a(2)(d) and (h) authorize in relation to eggs and fowl respectively are regulations by the parent Board authorizing the Ontario Egg Producers' Marketing Board "to require that eggs (or fowl) be produced (or possessed) on a quota basis", to prohibit a person without a quota from producing eggs (or possessing fowl), to prohibit producing (or possessing) in excess of quota and to prohibit producing eggs (or possessing fowl) in premises other than those for which a quota has been allotted. There can be no breach of the *Brant Dairy* principle if this authorization is carried out in the terms stated. Authority to fix actual allotments is separately provided for under s. 21a(e) and (i) in the case of eggs and fowl respectively.

Regulation 5 fixes allotments for possessing fowl, pursuant to authority to that end given by s. 16(8) of O. Reg. 434/75. The Ontario Egg Producers' Marketing Board has not simply repeated the authority but, as its terms required, has carried it out by making specific allotments to named persons in respect of described premises. Regulation 6 is a parallel provision in relation to allotments for production of eggs with Regulation 5. It carries out the authorization given by s. 16(4) of O. Reg. 434/75.

I find no fault with Regulations 2, 3, 5 and 6, in so far as any question arises as to their proper authorization.

The Ontario Egg Producers' Marketing Board à faire ce qui est permis par l'al. 21a(2)h) de la Loi et ce dernier a précisément mis en œuvre cette autorisation dans le règlement 2. L'alinéa 21a(2)h) est le pendant, pour les volailles, de l'al. 21a(2)d) relatif aux œufs. Le règlement 3, qui a trait aux œufs, met en œuvre une autorisation donnée par l'Office directeur en vertu de l'al. 21a(2)d), autorisation qui se trouve au par. 16(3) du règlement 434/75 de l'Ontario.

Ce que les al. 21a(2)d) et h) autorisent respectivement à l'égard des œufs et des volailles, ce sont des règlements adoptés par l'Office directeur autorisant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* à [TRADUCTION] «exiger que les œufs (ou les volailles) soient produits (ou possédés) selon un contingent», à interdire à une personne sans contingent de produire des œufs (ou de posséder des volailles), à interdire une production (ou une possession) dépassant le contingent et à interdire la production d'œufs (ou la possession de volailles) dans des locaux autres que ceux pour lesquels un contingent a été attribué. Il ne peut y avoir de violation du principe de l'arrêt *Brant Dairy* si cette autorisation est mise en œuvre dans les conditions indiquées. Le pouvoir d'attribuer réellement des contingents est prévu séparément par les al. e) et i) de l'art. 21a dans le cas des œufs et des volailles respectivement.

Le règlement 5 attribue des contingents pour la possession de volailles, conformément aux pouvoirs conférés à cet effet par le par. 16(8) du règlement 434/75. *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* n'a pas simplement réitéré le pouvoir en question, mais, comme les conditions l'exigeaient, l'a exercé en procédant à des attributions précises de contingents à des personnes nommées à l'égard de locaux désignés. Le règlement 6 est, relativement aux contingents de production des œufs, le pendant du règlement 5. Il met en œuvre l'autorisation donnée par le par. 16(4) du règlement 434/75 de l'Ontario.

Je ne vois rien à redire aux règlements 2, 3, 5 et 6 dans la mesure où l'on soulève des questions sur la régularité de leur adoption.

Regulation 7 provides for seizure, detention and disposal of eggs where there is a reasonably apprehended breach of the Act or regulations in relation thereto. The authority for this Regulation is s. 14 of O. Reg. 434/75 which the parent Board promulgated under s. 15a of the Act which empowers that Board to make regulations vesting in the Ontario Egg Producers' Marketing Board the power to make regulations with respect to seizure, detention and disposal. I find no defect of proper statutory backing for Regulation 7.

My answer to question 10 is accordingly "no" but this answer does not embrace any conclusions on constitutional validity.

XIV

In the result, I would allow the appeal in part, and I would answer the questions placed before this Court, as follows:

Question 1:	No, as to s. 2(1); yes, as to s. 2(2)(a); no, as to s. 2(2)(b); and no, as to s. 3 in respect of s. 2(1) and s. 2(2)(b).
Question 2:	No.
Question 3:	No.
Question 4(a):	No.
(b):	No.
Question 5(a):	No.
(b):	No.
Question 6:	No.
Question 7:	No.
Question 8:	No.
Question 9:	No.
Question 10:	No.

The judgment of Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz and de Grandpré JJ. was delivered by

PIGEON J.—I have had the advantage of reading the reasons of the Chief Justice. He has stated the facts and the questions in this reference and I will attempt to avoid any repetition. Being pressed for time, I will limit my observations to the essential.

Le règlement 7 prévoit la saisie, la rétention et l'écoulement d'œufs lorsqu'il existe une crainte raisonnable de violation de la Loi ou des règlements qui s'y rapportent. Le pouvoir à l'origine de ce règlement se trouve à l'art. 14 du règlement 434/75 de l'Ontario que l'Office directeur a promulgué en vertu de l'art. 15a de la Loi qui autorise cet office à adopter des règlements investissant *The Ontario Egg Producers' Marketing Board* du pouvoir d'édicter des règlements concernant la saisie, la rétention et l'écoulement des œufs. Je ne vois aucun manque de fondement légal au règlement 7.

Ma réponse à la question 10 est en conséquence négative, mais cette réponse ne comporte aucune conclusion quant à la constitutionnalité des règlements.

XIV

Il en résulte que je suis d'avis d'accueillir le pourvoi en partie et que je réponds aux questions soumises à cette Cour de la façon suivante:

Question 1:	Non, en ce qui concerne le par. 2(1); oui, en ce qui concerne l'al. 2(2)a); non, en ce qui concerne l'al. 2(2)b); et non, en ce qui concerne l'art. 3 relativement au par. 2(1) et à l'al. 2(2)b)
Question 2:	Non
Question 3:	Non
Question 4a):	Non
b):	Non
Question 5a):	Non
b):	Non
Question 6:	Non
Question 7:	Non
Question 8:	Non
Question 9:	Non
Question 10:	Non

Le jugement des juges Martland, Ritchie, Pigeon, Beetz et de Grandpré a été rendu par

LE JUGE PIGEON—J'ai eu l'avantage de lire les motifs rédigés par le Juge en chef. Il a exposé les faits et les questions en litige dans le présent renvoi et je tenterai d'éviter toute répétition. Le temps me pressant, je limiterai mes remarques à l'essentiel.

Question 1 asks whether ss. 2 and 3 of the *Agricultural Products Marketing Act* (Canada) are *ultra vires*.

Section 2(1) contemplates the delegation to a provincial marketing board of authority over inter-provincial and export trade. It is clearly within the principle of the *Willis* case³⁷ and the answer must be "No" as to s. 2(1) as well as to s. 3 in respect thereto.

Section 2(2) provides for levies in respect of products in intraprovincial trade (sub-para. (a)) and in extraprovincial trade (sub-para. (b)).

It does not appear to me that appellants' attack based upon the alleged absence of a message from the Governor General recommending its enactment, comes within the scope of the question submitted. Nothing in the order of reference or in the material submitted therewith, raises any issue with respect to the regularity of the adoption of the *Act*, as opposed to its intrinsic validity depending on Parliament's legislative authority. On a reference the Court has to give answers on the basis of the questions submitted exclusively (*Re: Quebec Magistrates' Court*³⁸), intervening parties are not permitted to raise other issues and to bring up other facts as they might in ordinary litigation. I would therefore decline to consider this ground of attack.

However, it appears to me that the appellants are entitled to request that consideration be given to ss. 53 and 54 of the *B.N.A. Act* in the following manner. It may be contended that, in authorizing a board or agency to impose and to use levies or charges, Parliament is indirectly doing what it may not do directly, namely, having a tax levied and appropriated otherwise than by means of a bill voted in the House of Commons on the recommendation of the Governor General. In my view this attack fails for two reasons. I agree with the Chief Justice that adjustment levies, as well as levies for

La question 1 porte sur la validité des art. 2 et 3 de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* (fédérale).

Le paragraphe 2(1) prévoit la délégation à un organisme provincial de commercialisation d'une compétence en matière de commerce interprovincial et d'exportation. Il est clair que cette délégation est conforme au principe énoncé dans l'arrêt *Willis*³⁷ et la réponse, en ce qui concerne le par. 2(1) et l'art. 3 en tant qu'il s'y rapporte, doit être négative.

Le paragraphe 2(2) prévoit des redevances relativement aux produits faisant l'objet d'un commerce intra-provincial (al. a)) et d'un commerce extra-provincial (al. b)).

A mon avis, l'argumentation des appelants fondée sur l'absence de message du gouverneur général recommandant l'adoption de la disposition n'est pas pertinente. Rien dans le décret de renvoi ni dans les documents fournis ne met en doute la régularité de l'adoption de la *Loi*, par opposition à sa validité intrinsèque qui dépend du pouvoir législatif du Parlement. Dans un renvoi, la Cour doit seulement répondre aux questions posées (*Re: La Cour de magistrat du Québec*³⁸), et les intervenants ne sont pas autorisés à soulever d'autres questions ni à soumettre d'autres faits, comme ils le peuvent dans un litige ordinaire. En conséquence, je ne puis considérer ce moyen.

Toutefois, j'estime que les appelants sont fondés à demander à la Cour d'étudier les art. 53 et 54 de l'*A.A.N.B.* de la manière suivante. On peut prétendre qu'en autorisant un organisme ou office à imposer des redevances ou droits et à en affecter les recettes, le Parlement fait indirectement ce qu'il ne peut faire directement, c'est-à-dire prélever une taxe et en affecter le produit autrement que par une loi adoptée par la Chambre des communes sur la recommandation du gouverneur général. A mon avis, cet argument ne peut être retenu pour deux motifs. Je partage l'opinion du

³⁷ [1952] 2 S.C.R. 392.

³⁸ [1965] S.C.R. 772.

³⁷ [1952] 2 R.C.S. 392.

³⁸ [1965] R.C.S. 772.

expenses, are not taxes. Furthermore, ss. 53 and 54 are not entrenched provisions of the constitution, they are clearly within those parts which the Parliament of Canada is empowered to amend by s. 91(1). Absent a special requirement such as in s. 2 of the *Canadian Bill of Rights*, nothing prevents Parliament from indirectly amending ss. 53 and 54 by providing for the levy and appropriation of taxes in such manner as it sees fit, by delegation or otherwise.

Turning now to the question of substance, I agree with the Chief Justice that sub-para. (a) of s. 2(2) of the *Agricultural Products Marketing Act*, is invalid. This sub-paragraph purports to authorize the granting to a provincial board or agency of the authority to impose and to use levies or charges "in relation to the powers granted to such board or agency under the laws of any province with respect to the marketing of any agricultural product locally within the province". As previously stated, I agree that such levies are not taxes when they are not collected for purposes other than defraying expenses or effecting adjustment or redistribution among producers. I find it quite proper for us to overrule what may be left of the judgment in the *Crystal Dairy* case. This might well be considered as the logical development of this Court's unanimous decision in the *Crawford and Hillside Farm Dairy* case³⁹. As I see it, the net result of the milk marketing scheme upheld in that case was an equalisation of returns among producers which gave them, in the end, the same monetary returns as adjustment levies would have yielded in a simpler manner. It is axiomatic in constitutional law that the courts will look through any scheme in order to strike down all attempts to do indirectly what cannot be done directly: regard must be had to the substance and not to the mere form of the enactment, so that "you cannot do that indirectly which you are prohibited from doing directly" [per Viscount Simon in *Attorney General for Saskatchewan v.*

Juge en chef selon laquelle les contributions de rajustement, comme les contributions aux frais, ne sont pas des taxes. En outre, les art. 53 et 54 ne sont pas des dispositions intangibles de la Constitution; ils tombent clairement dans les catégories de sujets que le Parlement du Canada est autorisé à modifier en vertu de l'art. 91(1). Sous réserve d'une exigence particulière comme celle de l'art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, rien n'empêche le Parlement de modifier indirectement les art. 53 et 54 en prévoyant l'imposition et l'affectation de taxes, comme bon lui semble, par législation déléguée ou autrement.

J'en viens maintenant à la question de fond et, à cet égard, je conclus comme le Juge en chef à l'invalidité de l'al. a) du par. 2(2) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. Cet alinéa prévoit qu'un office ou organisme provincial peut, «à l'égard des pouvoirs conférés audit office ou organisme, selon les lois de quelque province, en ce qui concerne l'organisation du marché d'un produit agricole, localement, dans les limites de la province,» être autorisé à imposer des contributions ou droits et à employer les sommes en provenant. Comme je l'ai indiqué plus haut, je suis aussi d'avis que ces contributions ne constituent pas des taxes lorsqu'elles ne sont pas perçues à des fins autres que celles de rembourser des frais ou d'effectuer des rajustements ou redistributions parmi les producteurs. J'estime tout à fait convenable d'écarter ce qui peut rester du jugement rendu dans l'affaire *Crystal Dairy*. D'ailleurs, on peut considérer que ce n'est que la conséquence logique de l'arrêt unanime de cette Cour dans l'affaire *Crawford and Hillside Farm Dairy*³⁹. A mon sens, le régime de commercialisation du lait jugé valide dans cet arrêt avait comme résultat final une péréquation des recettes entre les producteurs, qui leur donnait en fin de compte les mêmes recettes que celles qu'ils auraient obtenues par le moyen beaucoup plus simple des contributions de rajustement. C'est un axiome en droit constitutionnel que les tribunaux doivent rechercher l'intention derrière les mots pour mettre en échec toute tentative de faire indirectement ce qu'on ne peut faire

³⁹ [1960] S.C.R. 346.

³⁹ [1960] R.C.S. 346.

*Attorney General for Canada*⁴⁰, at p. 124, quoting from Lord Halsbury in *Madden v. Nelson and Fort Shefford Ry. Co.*⁴¹, at p. 627]. If the complex scheme was valid and not just a colourable device, this is proof enough, in my view, that the direct method, the adjustment levies, are not unconstitutional as long as they are confined to intraprovincial operations as they were in that case. Being of opinion that adjustment levies are within provincial jurisdiction, it follows that federal legislation on the subject is invalid. I therefore agree that question 1 is to be answered: "Yes" as to s. 2(2)(a) "No" as to s. 2(2)(b) as well as to s. 3 in respect thereto. It is obvious that it will not be more difficult for the Legislature of Ontario to cure the situation created by this decision than the somewhat similar situation due to one of our conclusions in the *Anti-Inflation* reference⁴².

I agree with the Chief Justice that the orders mentioned in question 2 come within the scope of the Act.

Question 3 concerns the validity of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. I have to disagree with the Chief Justice's observations on s. 23(1)(a) in relation to the surplus disposal program of CEMA. It is not immaterial that surpluses are marketable in local trade and I do not agree that a federal agency may lawfully be authorized to purchase in any market and to dispose of its purchases as an ordinary trader. In the *Shannon* case⁴³, Lord Atkin said, at p. 719:

... It is now well settled that the enumeration in s. 91 of "the regulation of trade and commerce" as a class of

directement. Il faut s'attacher au fond sans s'arrêter simplement au texte de la législation, car [TRANSDUCTION] «on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement» [Le vicomte Simon dans *Le procureur général de la Saskatchewan c. Le procureur général du Canada*⁴⁰, à la p. 124, citant lord Halsbury dans *Madden v. Nelson and Fort Shefford Ry. Co.*⁴¹, à la p. 627]. Si le régime compliqué était valide et ne constituait pas un artifice, cela prouve bien, à mon avis, que les contributions de rajustement, le moyen direct, ne sont pas inconstitutionnelles tant qu'elles sont restreintes à des opérations intra-provinciales, comme c'était le cas dans cette affaire. Etant d'avis que les contributions de rajustement sont de compétence provinciale, il s'ensuit que la législation fédérale sur le sujet est invalide. J'adhère donc à l'opinion qu'il faut répondre à la question 1 comme suit: «Oui» en ce qui concerne l'al. 2(2)a) et «Non» en ce qui concerne l'al. 2(2)b) et l'art. 3 relativement à l'al. 2(2)b). Il est bien évident que la Législature de l'Ontario n'aura pas plus de difficultés à corriger la situation causée par le présent arrêt qu'elle n'en a eues dans la situation semblable découlant d'une de nos conclusions dans le renvoi relatif à la *Loi anti-inflation*⁴².

Je conviens avec le Juge en chef que les ordonnances mentionnées à la question 2 sont conformes à la Loi.

La question 3 porte sur la validité de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Je ne puis souscrire aux remarques du Juge en chef sur l'al. 23(1)a) quant au programme d'écoulement des excédents de l'OCCO. Il n'est pas sans importance que les excédents puissent être commercialisés localement et je ne partage pas son opinion qu'un office fédéral peut être légalement autorisé à acheter sur n'importe quel marché et à écouler ses achats comme un commerçant ordinaire. Dans l'arrêt *Shannon*⁴³, lord Atkin a déclaré à la p. 719:

[TRANSDUCTION] ... Il est aujourd'hui bien établi que la présence, à l'article 91, de la rubrique «la réglementation

⁴⁰ [1949] A.C. 110.

⁴¹ [1899] A.C. 626.

⁴² [1976] 2 S.C.R. 373.

⁴³ [1938] A.C. 708.

⁴⁰ [1949] A.C. 110.

⁴¹ [1899] A.C. 626.

⁴² [1976] 2 R.C.S. 373.

⁴³ [1938] A.C. 708.

subject over which the Dominion has exclusive legislative powers does not give the power to regulate for legitimate Provincial purposes particular trades or businesses so far as the trade or business is confined to the Province: . . .

In my view federal intrusion into local trade is just as unconstitutional when done by buying and selling, as when done through any other method. Viscount Simon's and Lord Halsbury's observations are just as applicable to federal as to provincial powers. Of course, this does not preclude operations by federal agencies acting for proper federal purposes. It does not appear to me that my disagreement on this point in any way affects the conclusion on the question namely that the Act is not invalid.

Questions 4, 5, 6 ask only whether various federal executive orders are *ultra vires* the enabling legislation. I agree to answer in the negative.

Question 7 asks whether some sections of *The Farm Products Marketing Act* of Ontario are *ultra vires*. I agree that a Legislature may delegate powers to an agency as much as it sees fit and that there is no reason to read this Act as going beyond its professed intent. The answer must therefore be "No".

Questions 8 and 9 concern the validity of the egg producers quota regulations. In my view, the control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. Egg farms, if I may use this expression to designate the kind of factories in which feed is converted into eggs and fowl, are local undertakings subject to provincial jurisdiction under section 92(10) *B.N.A. Act*, unless they are considered as within the scope of "agriculture" in which case, by virtue of s. 95, the jurisdiction is provincial subject to the overriding authority of Parliament. In my view the *Carnation* case⁴⁴ is conclusive in favour of provincial jurisdiction over undertakings where primary agricultural products are transformed into other food products. In that case, the major portion of the production was

des échanges et du commerce», parmi les catégories de sujets sur lesquelles le Dominion a juridiction exclusive, ne donne pas à ce dernier le pouvoir de réglementer tel ou tel commerce pour des fins provinciales légitimes si ce commerce ne s'exerce que dans la province. . . .

A mon avis, l'intrusion fédérale dans le commerce local est tout aussi inconstitutionnelle lorsqu'elle se fait par des achats et des ventes que lorsqu'elle se fait d'une autre manière. Les remarques du vicomte Simon et de lord Halsbury s'appliquent autant aux pouvoirs fédéraux qu'à ceux des provinces. Néanmoins, il est bien évident que rien n'empêche les organismes fédéraux de faire pareilles opérations à des fins fédérales légitimes. A mon avis, ma divergence d'opinion sur ce point ne modifie en rien la réponse à la question, savoir que la Loi n'est pas invalide.

Aux questions 4, 5 et 6, on demande seulement si les divers décrets fédéraux sont *ultra vires* de la loi habilitante. Je souscris à la réponse négative.

A la question 7, on demande si certaines dispositions de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario sont *ultra vires*. Je souscris à l'opinion que la Législature peut à sa discrétion déléguer des pouvoirs à un organisme quelconque et que rien ne nous justifie de donner à cette loi une interprétation qui aille au-delà de son intention déclarée. En conséquence, la réponse doit être négative.

Les questions 8 et 9 portent sur la validité des règlements de contingentement des producteurs d'œufs. A mon avis, le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale. Les exploitation avicoles, si je puis utiliser cette expression pour désigner ce genre d'usine où des aliments sont transformés en volailles et en œufs, constituent des entreprises locales assujetties à la compétence provinciale en vertu de l'art. 92(10) de l'*A.A.N.B.*, à moins que l'on ne considère qu'il s'agit de l'«agriculture» qui, en vertu de l'art. 95, relève également de la compétence provinciale, mais sous réserve du pouvoir prépondérant du Parlement. A mon avis, l'arrêt *Carnation*⁴⁴ est décisif en faveur de la compétence provinciale sur les entreprises qui transforment des produits agri-

⁴⁴ [1968] S.C.R. 238.

⁴⁴ [1968] R.C.S. 238.

shipped outside the province ([1968] S.C.R. 238, at p. 242). In view of the reasons given, the conclusion could not be different even if the whole production had been going into extraprovincial trade.

In *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*⁴⁵, it was decided that, for constitutional jurisdiction purposes, trade in grain was to be considered as distinct from production. Mignault J. said (at p. 457): "I have not overlooked the appellant's contention that the statute can be supported under s. 95 of the *British North America Act* as being legislation concerning agriculture. It suffices to answer that the subject matter of the Act is not agriculture but a product of agriculture considered as an article of trade". Duff J. as he then was, said with respect to legislative authority over a trade: "that is not a principle the application of which can be ruled by percentages". It was therefore decided that Parliament could not assume legislative authority over grain elevators by setting up a licensing system. It was, however, pointed out that Parliament could subject grain elevators to its authority by a declaration under s. 92(10)(c). Parliament acted on the suggestion and thereby acquired complete control of the grain trade as is related in *Jorgenson v. Attorney General of Canada*⁴⁶. In the absence of a similar declaration applicable to a quarry supplying rock for ballast on an interprovincial railway, this quarry was held not to form part of the railway (*C.N.R. v. Nor-Min Supplies*⁴⁷). The Chief Justice said (at p. 333):

... The mere economic tie-up between the C.N.R.'s quarry and the use of the crushed rock for railway line ballast does not make the quarry a part of the transportation enterprise in the same sense as railway sheds or switching stations are part of that enterprise. The exclu-

coles primaires en divers autres produits alimentaires. Dans ce cas-là, la majeure partie de la production était expédiée hors de la province ([1968] R.C.S. 238, à la p. 242). Vu les motifs donnés, il est clair que l'on n'aurait pas conclu autrement, même si c'est toute la production qui avait été expédiée hors de la province.

Dans l'arrêt *Le Roi c. Eastern Terminal Elevator Co.*⁴⁵, on a décidé qu'aux fins de la compétence constitutionnelle, il faut faire une distinction entre le commerce du grain et sa production. Le juge Mignault a déclaré (à la p. 457): [TRADUCTION] «J'ai examiné la prétention de l'appelant selon laquelle la Loi peut être fondée sur l'article 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, à titre de législation relative à l'agriculture. Il suffit de répondre que la Loi ne vise pas l'agriculture mais un produit de l'agriculture considéré comme un article de commerce». Le juge Duff, alors juge puîné, a déclaré, au sujet de la compétence législative en matière de commerce: [TRADUCTION] «il ne s'agit pas d'un principe dont l'application peut être déterminée par des pourcentages». On a donc décidé que le Parlement ne pouvait pas s'attribuer la compétence législative sur les éleveurs à grain en établissant un système de permis. On a par ailleurs souligné que le Parlement pouvait assujettir les éleveurs à grain à son autorité en faisant une déclaration en vertu de l'al. 92(10)c). Le Parlement a suivi cette suggestion et a ainsi acquis pleine autorité sur le commerce du grain, comme en fait état l'arrêt *Jorgenson c. Le procureur général du Canada*⁴⁶. Dans le cas d'une carrière servant à fournir du ballast pour une ligne de chemin de fer interprovincial, on a statué qu'en l'absence d'une telle déclaration, la carrière ne faisait pas partie du chemin de fer (*Le C.N. c. Nor-Min Supplies*⁴⁷). Le Juge en chef a déclaré (à la p. 333):

... Le simple lien économique entre la carrière du C.N. et l'utilisation de la pierre concassée pour le ballast de la ligne de chemin de fer ne font pas de la carrière un élément de l'entreprise de transport au sens où les hangars de chemin de fer ou les gares de triage en font

⁴⁵ [1925] S.C.R. 434.

⁴⁶ [1971] S.C.R. 725.

⁴⁷ [1977] 1 S.C.R. 322.

⁴⁵ [1925] R.C.S. 434.

⁴⁶ [1971] R.C.S. 725.

⁴⁷ [1977] 1 R.C.S. 322.

sive devotion of the output of the quarry to railway uses feeds the convenience of the C.N.R., as would any other economic relationship for supply of fuel or materials or rolling stock, but this does not make the fuel refineries or depots or the factories which produce the materials or the rolling stock parts of the transportation system.

In my view a similar reasoning must be made with respect to egg farms. No operator can claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade. I can find no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. As I read it, the *Eastern Terminal Elevator* case⁴⁸ stands squarely against such a contention. Eggs are a commodity like grain and they are treated in trade as fungible things. As a rule the person who is obliged to deliver grain of a given grade is not obliged to deliver any identified grain. (See *Canada Grain Act*, R.S.C. 1970, c. G-16, ss. 111, 115.) He satisfies his obligation by delivering the required quantity of proper grade. One of the purposes of the grading is precisely that goods of the same grade may be considered interchangeable. This holds true for eggs as for grain. The consequence is that any workable control scheme has to be effective with respect to all eggs irrespective of intended disposition. In *Reference re The Farm Products Marketing Act of Ontario*⁴⁹, Rand J. said at p. 214: "... trade regulation by a Province or the Dominion, acting alone, related to local or external trade respectively, before the segregation of products or manufactures of each class is reached, is impracticable, with the only effective means open, apart from conditional regulation, being that of co-operative action; ...".

We are not called upon to decide in the present case whether the federal Parliament could assume

partie. Le fait que la production de la carrière soit destinée exclusivement au chemin de fer convient au C.N., comme le ferait n'importe quelle autre relation économique pour l'approvisionnement en carburant, en équipement ou en matériel roulant, mais ceci ne fait pas entrer les raffineries de pétrole, les entrepôts ou les usines qui fabriquent l'équipement ou le matériel roulant dans le réseau de transport.

A mon avis, il faut faire un raisonnement semblable à l'égard des exploitations avicoles. Aucun exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial. Je ne vois aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production, entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. L'arrêt *Eastern Terminal Elevator*⁴⁸ me paraît aller carrément à l'encontre de cette prétention. Les œufs sont des denrées, tout comme le grain, et ils sont traités dans le commerce comme choses fongibles. Normalement, la personne qui s'est engagée à livrer du grain d'une classe spécifiée n'est pas tenue de livrer un lot de grain identifié. (Voir la *Loi sur les grains du Canada*, S.R.C. 1970, chap. G-16, art. 111 et 115.) Elle exécute son obligation en livrant la quantité requise de grain de la classe voulue. Un des buts recherchés par le classement est justement de pouvoir considérer les marchandises de la même classe comme interchangeables. C'est aussi vrai pour les œufs que pour le grain. En conséquence, toute réglementation efficace doit s'appliquer à tous les œufs quelle qu'en soit la destination. Dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act de l'Ontario*⁴⁹, le juge Rand a déclaré à la p. 214: [TRADUCTION] "... la réglementation du commerce local ou du commerce extra-provincial par une province ou par le Dominion respectivement et séparément, avant que la séparation des produits de chaque catégorie soit effectuée, est irréalisable. Le seul moyen efficace, sauf la réglementation conditionnelle, c'est la coopération; ... ».

Il ne s'agit pas en l'espèce de déterminer si le Parlement fédéral peut légiférer à l'égard d'entre-

⁴⁸ [1925] S.C.R. 434.

⁴⁹ [1957] S.C.R. 198.

⁴⁸ [1925] R.C.S. 434.

⁴⁹ [1957] R.C.S. 198.

control over egg farms devoted exclusively to the production of eggs for extraprovincial trade. Under the present circumstances such farms are, like any other farms, local undertakings subject to provincial authority, irrespective of the destination of their output. I can see no reason why such legislative authority would not extend to the control of production as to quantity just as it extends undoubtedly to the price to be paid for raw materials.

This does not mean that such power is unlimited, a province cannot control extraprovincial trade, as was held in the *Manitoba Egg Reference*⁵⁰ and in the *Burns Foods* case⁵¹. However, "Marketing" does not include production and, therefore, provincial control of production is *prima facie* valid. In the instant case, the provincial regulation is not aimed at controlling the extraprovincial trade. In so far as it affects this trade, it is only complementary to the regulations established under federal authority. In my view this is perfectly legitimate, otherwise it would mean that our Constitution makes it impossible by federal-provincial cooperative action to arrive at any practical scheme for the orderly and efficient production and marketing of a commodity which all governments concerned agree requires regulation in both intraprovincial and extraprovincial trade. As early as 1912, it was asserted by the Privy Council that "whatever belongs to self-government in Canada belongs either to the Dominion or to the provinces". (*References Case*⁵², at p. 583). I do not overlook the admonition in the *Natural Products Marketing Act* case⁵³, at p. 389, that the legislation has to be carefully framed but, when after 40 years a sincere cooperative effort has been accomplished, it would really be unfortunate if this was all brought to nought. While I adhere to the view that provinces may not make use of their control over local undertakings to affect extraprovincial marketing, this does not, in my view, prevent the use of

prises avicoles consacrées exclusivement à la production d'œufs destinés au commerce extra-provincial. Dans les circonstances actuelles, ces exploitations sont, comme toutes les autres fermes, des entreprises locales assujetties au pouvoir provincial, quelle que soit la destination de leur production. Je ne vois pas pourquoi ce pouvoir législatif ne pourrait pas s'étendre à la réglementation de la production sous le rapport de la quantité, tout comme il s'étend indubitablement au prix à payer pour les matières premières.

Cela ne veut pas dire qu'il s'agit d'un pouvoir illimité car, comme on l'a déclaré dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba*⁵⁰ et l'arrêt *Burns Foods*⁵¹, une province ne peut réglementer le commerce extra-provincial. Mais la commercialisation ne comprend pas la production et, en conséquence, la réglementation provinciale de la production est de prime abord valide. En l'espèce, la réglementation provinciale ne vise pas le commerce extra-provincial. Dans la mesure où elle l'atteint, elle vient compléter la réglementation établie sous l'autorité fédérale. A mon avis, cela est parfaitement légitime. Le contraire signifierait que notre Constitution empêche toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue d'établir un régime pratique de production et de commercialisation ordonnées et efficaces d'une denrée dont le commerce tant intra-provincial qu'extra-provincial a besoin d'être réglementé, comme en conviennent tous les gouvernements en cause. Dès 1912, le Conseil privé affirmait que [TRADUCTION] «au Canada, tous les pouvoirs de gouvernement interne appartiennent soit au Dominion soit aux provinces». (L'affaire des *renvois*⁵², à la p. 583). Je n'oublie pas l'avertissement donné dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*⁵³, à la p. 389, selon lequel la Loi doit être soigneusement rédigée mais, quand quarante ans plus tard, survient un effort sincère de collaboration, il serait vraiment malheureux de l'anéantir. Je souscris à l'opinion que les provinces ne peuvent se servir de leur pouvoir sur les entreprises locales pour rejoindre la commercialisation extra-provinciale, mais

⁵⁰ [1971] S.C.R. 689.

⁵¹ [1975] 1 S.C.R. 494.

⁵² [1912] A.C. 571.

⁵³ [1937] A.C. 377.

⁵⁰ [1971] R.C.S. 689.

⁵¹ [1975] 1 R.C.S. 494.

⁵² [1912] A.C. 571.

⁵³ [1937] A.C. 377.

provincial control to complement federal regulation of extraprovincial trade.

In so far as the producer quotas are to be viewed as marketing quotas rather than as production quotas, it seems to me that their validity is established by the principle of the *Willis case*⁵⁴. Those quotas are fixed by the provincial board so the total will equal what the plan, established under the federal Act, provides for Ontario in respect of extraprovincial trade in addition to what comes under intraprovincial trade. The Board is properly empowered by provincial authority to regulate the intraprovincial trade and it has delegated authority from the federal in respect of the extraprovincial trade. I fail to see what objection there can be to overall quotas established by a board thus vested with dual authority, unless it is said that our constitution precludes any businesslike marketing of products in both local and extraprovincial trade except under a federal assumption of power, something which I think, is directly contrary to the basic principle of the *B.N.A. Act*.

In the result I would answer questions 8 and 9 in the negative, as the Court of Appeal unanimously did.

Question 10 deals with ancillary regulations complementing the basic quota orders. I agree that it is to be answered in the negative.

Judgment accordingly.

Solicitors for Ontario Egg Producers and other interested parties: Turkstra, Dore & Dolecki, Hamilton.

Solicitors for interested Egg Producers: Faskin & Calvin, Toronto.

Solicitors for the Attorney General for Quebec: Beaupré, Trudeau, Sylvestre, Taillefer & Léger, Montreal.

⁵⁴ [1952] 2 S.C.R. 392.

cela n'empêche pas, à mon avis, l'utilisation du pouvoir provincial pour compléter la réglementation fédérale relative au commerce extra-provincial.

Dans la mesure où l'on doit considérer les contingents imposés aux producteurs comme des contingents de commercialisation plutôt que des contingents de production, j'estime leur validité établie par le principe énoncé dans l'arrêt *Willis*⁵⁴. Ces contingents sont fixés par l'office provincial de manière à correspondre au total à ce que le plan établi en vertu de la loi fédérale prévoit pour l'Ontario relativement au commerce extra-provincial, ajouté à ce qui relève du commerce intra-provincial. La province a habilité l'office à réglementer le commerce intra-provincial et le fédéral lui a délégué sa compétence relative au commerce extra-provincial. Je ne vois pas quelle objection on peut élever à l'encontre de contingents globaux fixés par un office investi du double pouvoir, à moins de prétendre que notre Constitution fait obstacle à toute saine réglementation de la commercialisation de produits sur le marché local et extra-provincial sauf si l'autorité fédérale s'arroge ce pouvoir, ce qui est, à mon avis, tout à fait contraire au principe fondamentale de l'*A.A.N.B.*

En conséquence, à l'instar de l'opinion unanime de la Cour d'appel, je réponds «non» aux questions 8 et 9.

La question 10 porte sur des règlements accessoires, qui complètent les ordonnances initiales prescrivant des contingents. Je suis d'accord pour répondre par la négative.

Jugement en conséquence.

Procureurs des producteurs d'œufs de l'Ontario et des autres parties intéressées: Turkstra, Dore & Dolecki, Hamilton.

Procureurs des producteurs d'œufs intéressés: Faskin & Calvin, Toronto.

Procureurs du procureur général du Québec: Beaupré, Trudeau, Sylvestre, Taillefer & Léger, Montréal.

⁵⁴ [1952] 2 R.C.S. 392.

Solicitors for l'Association des producteurs d'œufs québécois: Paradis, Paradis & Associés, Bedford, Quebec.

opposing the legislation.

Solicitor for the Attorney General of Ontario and Ontario Farm Products Marketing Board: Ministry of the Attorney General, Toronto.

Solicitor for the Attorney General of Canada and the National Farm Products Marketing Board: R. Tassé, Ottawa.

Solicitors for the Canadian Egg Marketing Agency: Herridge, Tolmie, Ottawa.

Solicitor for the Ontario Egg Producers Marketing Board: J. J. Robinette, Toronto.

Solicitors for la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec: Allaire, L'Heureux, Valiquette & Blain, Montreal.

Solicitor for the Attorney General of Nova Scotia: Department of the Attorney General, Halifax.

Solicitor for the Attorney General of Manitoba: Department of the Attorney General, Winnipeg.

Solicitor for the Attorney General of Alberta: Department of the Attorney General, Edmonton.

supporting the legislation.

Procureurs de l'Association des producteurs d'œufs québécois: Paradis, Paradis & Associés, Bedford, Québec.

contestant la validité de la législation.

Procureur du procureur général de l'Ontario et l'Ontario Farm Products Marketing Board: Ministry of the Attorney General, Toronto.

Procureur du procureur général du Canada and the National Farm Products Marketing Board: R. Tassé, Ottawa.

Procureurs de l'Office canadien de commercialisation des œufs: Herridge, Tolmie, Ottawa.

Procureur de l'Ontario Egg Producers Marketing Board: J. J. Robinette, Toronto.

Procureurs de la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec: Allaire, L'Heureux, Valiquette & Blain, Montréal.

Procureur du procureur général de la Nouvelle-Écosse: Department of the Attorney General, Halifax.

Procureur du procureur général du Manitoba: Department of the Attorney General, Winnipeg.

Procureur du procureur général de l'Alberta: Department of the Attorney General, Edmonton.

soutenant la validité de la législation.