

T-1346-92

T-1346-92

The Ontario Chicken Producers' Marketing Board (Applicant)**La Commission ontarienne de la commercialisation du poulet (requérante)**

v.

a c.

The Canadian Chicken Marketing Agency (Respondent)**L'Office canadien de commercialisation des poulets (intimé)***INDEXED AS: ONTARIO (CHICKEN PRODUCERS' MARKETING BOARD) v. CANADA (CHICKEN MARKETING AGENCY) (T.D.)**b RÉPERTORIÉ: ONTARIO (COMMISSION DE LA COMMERCIALISATION DU POULET) c. CANADA (OFFICE DE COMMERCIALISATION DES POULETS) (1^{re} INST.)*

Trial Division, McGillis J.—Toronto, August 18 and 19; Ottawa, October 14, 1992.

Section de première instance, juge McGillis—
c Toronto, 18 et 19 août; Ottawa, 14 octobre 1992.

Federal Court jurisdiction — Trial Division — Application to quash application for judicial review of assessment of liquidated damages — Canadian Chicken Marketing Agency established by Proclamation pursuant to Farm Products Marketing Agencies Act — Federal-Provincial Agreement controlling production and marketing of chicken in Canada — Amendment thereto requiring provincial boards to pay liquidated damages if quota exceeded and providing for final resolution of disputes by National Farm Products Marketing Council — Agency assessing liquidated damages against Ontario Board — Within Court's jurisdiction to review assessment — Agency only having powers specifically accorded to it by Act or Proclamation — Agreement to assess damages exceeded powers mandated by Parliament — Agreement between federal and provincial governments not enforceable as private contract — Agency acting pursuant to statutorily authorized Agreement, purporting to exercise jurisdiction by or under Act of Parliament — Application for judicial review without first appealing to Council not premature — Agreement cannot oust Court's jurisdiction to review jurisdictional issue.

d Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Demande d'annulation de la demande de contrôle judiciaire de l'évaluation des dommages-intérêts prédéterminés — L'Office canadien de commercialisation des poulets a été créé par proclamation conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme — Un accord fédéral-provincial contrôle la production et la commercialisation des poulets au Canada — La modification de l'accord impose aux offices provinciaux de payer des dommages-intérêts prédéterminés s'ils excèdent leur allocation et prévoit le règlement définitif des différends par le Conseil national de commercialisation des produits de ferme — L'Office a imposé à la Commission ontarienne de verser des dommages-intérêts prédéterminés — La Cour a compétence pour étudier de nouveau l'évaluation des dommages-intérêts — L'Office n'a que les pouvoirs qui lui sont expressément conférés par une loi ou la proclamation — L'accord visant l'évaluation des dommages excédait les pouvoirs conférés par le Parlement — L'accord entre les gouvernements fédéral et provincial n'est pas exécutoire à titre de contrat privé — L'Office a agi conformément à l'accord autorisé par la Loi, prétendant exercer une compétence prévue par une loi fédérale — La demande de contrôle judiciaire sans qu'il y ait eu d'abord appel auprès du Conseil n'est pas prématurée — L'accord ne peut empêcher la Cour d'effectuer un contrôle judiciaire sur une question de compétence.

Agriculture — Canadian Chicken Marketing Agency established by Proclamation pursuant to Farm Products Marketing Agencies Act — Assessing liquidated damages for overproduction against Ontario Chicken Producers' Marketing Board pursuant to amendment to Federal-Provincial Agreement — Agency limited to powers specifically accorded by Act — Assessment of liquidated damages exceeding Agency's jurisdiction.

h Agriculture — L'Office canadien de commercialisation des poulets a été créé par proclamation conformément à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme — Dommages-intérêts prédéterminés pour la surproduction de poulets imposés à la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet conformément à la modification de l'accord fédéral-provincial — L'Office doit s'en tenir aux pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la Loi — La détermination des dommages-intérêts prédéterminés excède la compétence de l'Office.

This was an application to quash the Ontario Chicken Producers' Marketing Board's application for judicial review on the grounds either that the Court lacked jurisdiction or that the application was premature. The Canadian Chicken Marketing

j Il s'agit d'une demande d'annulation de la demande de contrôle judiciaire de la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet au motif soit que la Cour n'a pas compétence soit que la demande est prématurée. L'Office canadien de com-

Agency was established by Proclamation pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*, which gave it various powers to enable it to perform its functions, but not the power to assess liquidated damages. It was created to ensure the promotion of an effective chicken industry in Canada. To that end it entered into a federal-provincial agreement in 1978, which was amended in 1984 to provide that each provincial marketing board would ensure that the quantity of chicken produced in the province and sold did not exceed its yearly allocation, failing which the provincial board would pay liquidated damages to the Canadian Agency. The amendment also provided that the National Farm Products Marketing Council would finally resolve any disputes concerning liquidated damages. In 1991 the Canadian Agency assessed the Ontario Board with liquidated damages. The Ontario Board did not appeal the assessment to the Council, but applied to this Court for judicial review. The Canadian Agency submitted that the Court lacked jurisdiction to review its assessment which was made pursuant to the terms of the Federal-Provincial Agreement, a private contract, and not through the exercise of powers conferred by or under an Act of Parliament. Furthermore, the provision in the Agreement for the final resolution of disputes concerning the determination of liquidated damages required the Ontario Board to appeal and obtain a ruling from the Council on the liquidated damages assessment before bringing a judicial review application in the Federal Court. The Ontario Board submitted that the Court had jurisdiction pursuant to *Federal Court Act*, section 18.1. The Canadian Agency is a federal body created by Parliament, exercises jurisdiction conferred by or under an Act of Parliament, and cannot act beyond the scope of those powers. As to prematurity, the provision in the Agreement for resolution of disputes cannot oust the jurisdiction of the Court, particularly where jurisdictional error is alleged. The issues were whether the Canadian Agency, in assessing liquidated damages against the Ontario Board, exercised or purported to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament, and whether the application for judicial review was premature since the Ontario Board had not yet appealed the assessment to the Council.

Held, the application should be dismissed.

The imposition of liquidated damages under the terms of the Federal-Provincial Agreement was beyond the powers conferred on the Agency by or under the Act or Proclamation and was reviewable by this Court. The Canadian Agency, a creature of statute and proclamation, may exercise only those powers specifically accorded to it by the Act or Proclamation. In agreeing to assess liquidated damages against the provincial commodity boards, the Canadian Agency expanded its powers beyond those mandated to it by Parliament.

mercionalisation des poulets a été créé par proclamation conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, qui lui confère divers pouvoirs lui permettant de remplir ses fonctions, mais pas celui d'évaluer des dommages-intérêts prédéterminés. Il a été créé pour promouvoir l'efficacité dans le secteur de la production du poulet au Canada. À cette fin, il a conclu en 1978 un accord fédéral-provincial, qui a été modifié en 1984, pour prévoir que chaque office provincial de commercialisation veillerait à ce que la quantité totale de poulets produite dans la province et commercialisée n'exécède pas son allocation annuelle, sous peine de verser à l'Office canadien des dommages-intérêts prédéterminés. La modification prévoyait aussi que le Conseil national de commercialisation des produits de ferme réglerait de façon finale tout différend au sujet des dommages-intérêts prédéterminés. En 1991, l'Office canadien a imposé à la Commission ontarienne des dommages-intérêts prédéterminés. Celle-ci n'a pas interjeté appel auprès du Conseil, mais a plutôt présenté une demande de contrôle judiciaire auprès de cette Cour. L'Office canadien a soutenu que cette Cour n'avait pas compétence pour contrôler son évaluation faite conformément aux dispositions de l'accord fédéral-provincial, un contrat privé, et non dans l'exercice de pouvoirs prévus par une loi fédérale. De plus, la disposition de l'accord prévoyant le règlement définitif des différends portant sur la détermination des dommages-intérêts prédéterminés imposait à la Commission ontarienne l'obligation d'interjeter appel et d'obtenir du Conseil une décision à l'égard de la détermination des dommages-intérêts prédéterminés avant de solliciter le contrôle judiciaire de la Cour fédérale. La Commission ontarienne a soutenu que la Cour avait compétence en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. L'Office canadien est un organisme fédéral créé par le Parlement; il exerce une compétence qui lui est conférée par une loi fédérale, et il ne peut excéder les limites de ces pouvoirs. Pour ce qui est du caractère prématuré de la demande, la disposition de l'accord prévoyant le règlement des différends ne peut pas faire échec à la compétence de la Cour, en particulier lorsqu'une erreur de compétence est alléguée. Les questions litigieuses consistaient à savoir si l'Office canadien, en évaluant les dommages-intérêts prédéterminés payables par la Commission ontarienne, exerçait ou était censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, et si la demande de contrôle judiciaire était prématurée, la Commission ontarienne n'ayant pas encore interjeté appel contre l'évaluation auprès du Conseil.

Jugement: la demande est rejetée.

L'imposition de dommages-intérêts prédéterminés en vertu des dispositions de l'accord fédéral-provincial excédait les pouvoirs conférés à l'Office par la Loi ou la proclamation et pouvait faire l'objet d'un contrôle par cette Cour. L'Office canadien, de par sa nature créé par une loi et par une proclamation, peut uniquement exercer les pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la Loi ou par la proclamation. En acceptant d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés aux offices provinciaux de commercialisation, l'Office canadien a étendu ses pouvoirs au-delà de ceux qui lui avaient été conférés par le législateur.

Furthermore, an agreement negotiated between federal and provincial governments pursuant to the provisions of a statute is not an ordinary private contract but an agreement between governments. Such an agreement is not enforceable as a private contract. The Agreement was negotiated pursuant to section 31 of the *Farm Products Marketing Agencies Act*. The parties acknowledged its legislative base in the recitals and the Agreement is replete with references to legislative authority. It therefore cannot be characterized as a private contract in order to oust the jurisdiction of the Court. Furthermore, the actions of the Canadian Agency were undertaken pursuant to the statutorily authorized amended Federal-Provincial Agreement. It purported to exercise jurisdiction by or under an Act of Parliament, as a result of which this Court had jurisdiction to entertain the application for judicial review.

The application for judicial review was not premature. Section 9 of the amended Federal-Provincial Agreement provided that the Council would provide the final resolution of the "determination" of liquidated damages. In other words, the Council must consider the appropriateness of the assessment of liquidated damages in the circumstances of the case on appeal. Nothing in section 9 purports to oust the jurisdiction of the Court to review the power of the Canadian Agency to impose liquidated damages. Even had it purported to do so, section 9 could not prevent the Court from conducting judicial review of a jurisdictional issue.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Chicken Marketing Agency Proclamation, SOR/79-158, Schedule, ss. 6(3), 11 (as am. by SOR/91-139, s. 7), 12 (as am. *idem*, s. 8).

Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, SOR/79-559.

Farm Products Marketing Act, R.S.O. 1990, c. F.9, s. 16.

Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65 (now R.S.C., 1985, c. F-4), ss. 16(1), 17(1),(2), 22, 31, 36, 37.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18.1 (as am. *idem*, s. 5).

Federal-Provincial Agreement with respect to the Establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada, ss. 2, 3, 4, 5, 9.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Reference re Canada Assistance Plan (B.C.), [1991] 2 S.C.R. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220; 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

De plus, l'accord négocié par les gouvernements fédéral et provincial conformément aux dispositions d'une loi n'est pas un contrat privé ordinaire mais un accord entre gouvernements. Pareil accord n'est pas exécutoire à titre de contrat privé. L'accord a été négocié conformément à l'article 31 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Les parties ont reconnu son fondement législatif dans l'énoncé et l'accord lui-même fait à maintes reprises mention d'un pouvoir législatif. On ne peut donc pas le qualifier de contrat privé de façon à faire échec à la compétence de la Cour. En outre, l'Office canadien a agi conformément au nouvel accord fédéral-provincial autorisé par la Loi. Il était censé exercer une compétence prévue par une loi fédérale, de sorte que cette Cour a compétence pour connaître de la demande de contrôle judiciaire contestée.

La demande de contrôle judiciaire n'est pas prématurée. La modification apportée à l'article 9 de l'accord fédéral-provincial prévoit que le Conseil doit régler de façon définitive la question de la «détermination» des dommages-intérêts. En d'autres termes, le Conseil doit déterminer s'il est opportun d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés en l'occurrence. Rien à l'article 9 n'est réputé faire échec à la compétence que possède la Cour de réviser le pouvoir de l'Office canadien d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés. Même s'il était réputé le faire, l'article 9 ne pourrait pas empêcher la Cour d'effectuer un contrôle judiciaire sur une question de compétence.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Accord fédéral-provincial visant la création d'un système global de commercialisation du poulet au Canada, art. 2, 3, 4, 5, 9.

Loi sur la commercialisation des produits agricoles, L.R.O. 1990, ch. F.9, art. 16.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2 (édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18.1 (mod., *idem*, art. 5).

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, ch. 65 (aujourd'hui L.R.C. (1985, ch. F-4), art. 16(1), 17(1),(2), 22, 31, 36, 37.

Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des poulets, DORS/79-158, annexe, art. 6(3), 11 (mod. par DORS/91-139, art. 7), 12 (mod., *idem*, art. 8).

Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets, DORS/79-559.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525; (1991), 83 D.L.R. (4th) 297; [1991] 6 W.W.R. 1; 58 B.C.L.R. (2d) 1; 127 N.R. 161; *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220; 127 D.L.R. (3d) 1; 38 N.R. 541.

AUTHORS CITED

Wade, Sir William. *Administrative Law*, 6th ed., Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPLICATION to quash, for lack of jurisdiction in the Court or as premature, an application for judicial review of an assessment of liquidated damages. Application dismissed.

COUNSEL:

Morris Manning, Q.C. and *Theresa R. Simone*, for applicant.

François Lemieux and *Martha A. Healey* for respondent.

SOLICITORS:

Manning & Simone, Toronto, for Ontario Chicken Producers' Marketing Board.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for Canadian Chicken Marketing Agency.

The following are the reasons for order rendered in English by

McGILLIS J.: The Ontario Chicken Producers' Marketing Board (the Ontario Board) brought an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] seeking writs of *certiorari* and prohibition and an injunction against the Canadian Chicken Marketing Agency (the Canadian Agency). The Canadian Agency then moved to quash the motion of the Ontario Board on the basis that the Court lacks jurisdiction or, alternatively, the application to the Court is premature. On the return date of the motions, only the application of the Canadian Agency concerning the jurisdiction of the Court was argued.

FACTS

The Ontario Board was created under the *Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1990, c. F.9 to administer the production and marketing of chickens in Ontario. The Canadian Agency was established in 1978 by Proclamation [*Canadian Chicken Marketing*

DOCTRINE

Wade, Sir William. *Administrative Law*, 6th ed., Oxford: Clarendon Press, 1988.

DEMANDE d'annulation, pour manque de compétence de la Cour ou parce que la demande est prématurée, d'une demande de contrôle judiciaire de l'imposition de dommages-intérêts prédéterminés. Demande rejetée.

b

AVOCATS:

Morris Manning, c.r. et *Theresa R. Simone*, pour la requérante.

François Lemieux et *Martha A. Healey* pour l'intimé.

c

PROCUREURS:

Manning & Simone, Toronto, pour la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour l'Office canadien de commercialisation des poulets.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE MCGILLIS: La Commission ontarienne de la commercialisation du poulet (la Commission ontarienne) a présenté une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] en vue de l'obtention de brefs de *certiorari* et de prohibition ainsi que d'une injonction contre l'Office canadien de commercialisation des poulets (l'Office canadien). L'Office canadien a ensuite demandé l'annulation de la requête présentée par la Commission ontarienne pour le motif que la Cour n'avait pas compétence ou, subsidiairement, que la demande présentée à la Cour était prématurée. À la date fixée pour la présentation des requêtes, seule la demande de l'Office canadien concernant la compétence de la Cour a été plaidée.

i

LES FAITS

La Commission ontarienne a été créée en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, L.R.O. 1990, ch. F.9, pour gérer la production et la commercialisation des poulets en Ontario. L'Office canadien a été créé par proclamation [*Proclama-*

j

Agency Proclamation, SOR/79-158] pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65, now R.S.C., 1985, c. F-4, to promote a strong, efficient and competitive chicken production and marketing industry in Canada.

In 1978, a federal-provincial agreement [Federal-Provincial Agreement with respect to the Establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada] establishing a comprehensive chicken marketing program in Canada was signed by the federal Minister of Agriculture, his provincial counterparts, the federal and provincial supervisory boards and the provincial marketing boards, with the exception of Alberta in all cases. The Proclamation creating the Canadian Agency was appended as schedule "A" to the Agreement and the Ontario Board was a signatory. The Agreement contained, among other things, various monitoring and enforcement provisions limiting the total quantity of chicken to be produced for sale and sold in the signatory provinces according to provincial allocations.

In 1984, the Federal-Provincial Agreement was amended to provide, among other things, that each provincial marketing board would ensure that the total quantity of chicken produced in the province and marketed in intraprovincial, interprovincial or export trade did not exceed its yearly allocation as determined from time to time by the Quota Regulations [*Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, SOR/79-559] of the Canadian Agency. Furthermore, if the provincial marketing board exceeded its yearly allocation, it would pay to the Canadian Agency liquidated damages as prescribed, from time to time, in its liquidated damages resolution. The National Farm Products Marketing Council (the Council) would resolve finally any disputes concerning liquidated damages. The amount assessed as liquidated damages by the Canadian Agency or the Council on appeal would constitute a debt payable to the Agency.

tion visant l'Office canadien de commercialisation des poulets, DORS/79-158], en 1978, conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, ch. 65, maintenant L.R.C. (1985), ch. F-4, pour promouvoir la production et la commercialisation du poulet au Canada, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité.

En 1978, un accord fédéral-provincial [Accord fédéral-provincial visant la création d'un système global de commercialisation du poulet au Canada] créant un système global de commercialisation du poulet au Canada a été signé par le ministre fédéral de l'Agriculture, par ses homologues provinciaux, par les commissions fédérale et provinciales à fonction de contrôle et par les offices provinciaux de commercialisation, à l'exception de l'Alberta dans tous les cas. La proclamation créant l'Office canadien a été jointe à titre d'annexe «A» à l'accord, que la Commission ontarienne avait signé. L'accord contenait, entre autres choses, diverses dispositions en matière de contrôle et d'application, lesquelles limitaient la quantité totale de poulets devant être produite en vue de la vente et vendue dans les provinces signataires conformément à des allocations provinciales.

En 1984, l'accord fédéral-provincial a été modifié de façon à prévoir, entre autres choses, que chaque office provincial de commercialisation veillerait à ce que la quantité totale de poulets produite dans la province et commercialisée sur le marché intraprovincial, interprovincial ou international n'exécède pas l'allocation annuelle déterminée de temps en temps par les règlements de contingentement de l'Office canadien [*Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, DORS/79-559]. En outre, si l'office provincial de commercialisation excédait son allocation annuelle, il devait payer à l'Office canadien des dommages-intérêts prédéterminés de la façon prescrite, de temps en temps, dans sa résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés. Le Conseil national de commercialisation des produits de ferme (le Conseil) réglerait d'une façon définitive tout différend au sujet des dommages-intérêts prédéterminés. Le montant établi à titre de dommages-intérêts prédéterminés par l'Office canadien ou par le Conseil, en appel, constituerait une créance de l'Office.

Prior to 1990, the Canadian Agency calculated liquidated damages for the overproduction of chicken on an annual basis. In 1990, a new system of periodic penalties was introduced in the liquidated damages resolution and the Canadian Agency assessed liquidated damages against the Ontario Board in the amount of \$928,321. The Ontario Board appealed the 1990 assessment to Council and argued, among other things, that the Canadian Agency had no jurisdiction to impose periodic or monetary penalties. Council rejected the jurisdictional argument of the Ontario Board and, following a consideration of the substantive arguments, dismissed the appeal. The Ontario Board paid the 1990 assessment as confirmed on appeal.

In 1991, the Canadian Agency applied the liquidated damages resolution and assessed the Ontario Board with liquidated damages in the amount of \$1,713,172.

The Ontario Board did not appeal this assessment to Council, but rather applied to this Court for judicial review.

ISSUES

(i) Whether the Canadian Agency, in making its assessment of liquidated damages against the Ontario Board, exercised or purported to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament; and

(ii) whether the application of the Ontario Board is premature.

POSITION OF THE CANADIAN AGENCY

Counsel for the Canadian Agency submits that this Court has no jurisdiction to entertain the application of the Ontario Board on the basis that the Canadian Agency made its assessment of liquidated damages pursuant to the terms of the Federal-Provincial Agreement and not through the exercise or purported exercise of jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament. The Federal-Provincial

Avant 1990, l'Office canadien calculait les dommages-intérêts prédéterminés pour la surproduction de poulets sur une base annuelle. En 1990, un nouveau système de pénalités périodiques a été introduit dans la résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés et l'Office canadien a évalué à 928 321 \$ les dommages-intérêts prédéterminés payables par la Commission ontarienne. Cette dernière a interjeté appel de la cotisation de 1990 devant le Conseil et a soutenu, entre autres choses, que l'Office canadien n'avait pas compétence pour imposer des pénalités périodiques ou pécuniaires. Le Conseil a rejeté l'argument invoqué par la Commission ontarienne au sujet de la compétence et, après avoir examiné les arguments de fond, a rejeté l'appel. La Commission ontarienne a payé la cotisation de 1990 telle que confirmée en appel.

En 1991, l'Office canadien a appliqué la résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés et a évalué à 1 713 172 \$ les dommages-intérêts prédéterminés dus par la Commission ontarienne.

La Commission ontarienne n'a pas interjeté appel de cette cotisation devant le Conseil, mais a plutôt présenté une demande de contrôle judiciaire devant cette Cour.

f LES QUESTIONS LITIGIEUSES

Il s'agit de savoir:

i) si l'Office canadien, en évaluant les dommages-intérêts prédéterminés payables par la Commission ontarienne, exerçait ou était censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale;

ii) si la demande présentée par la Commission ontarienne est prématurée.

POSITION DE L'OFFICE CANADIEN

L'avocat de l'Office canadien soutient que cette Cour n'a pas compétence pour connaître de la demande de la Commission ontarienne pour le motif que son client a évalué les dommages-intérêts prédéterminés conformément aux dispositions de l'accord fédéral-provincial et non au moyen de l'exercice réel ou réputé de compétences ou de pouvoirs prévus par une loi fédérale. L'accord fédéral-provincial qui est

Agreement entered into between the Canadian Agency and various provincial commodity boards, including the Ontario Board, is a private contract which has nothing to do with the governing statute, regulations or Proclamation. Indeed, the Canadian Agency does not have the statutory power to assess liquidated damages and, unless a provincial board is a party to the Agreement, it could not be obligated to pay such damages. Furthermore, the parties to the Agreement, including the Ontario Board, have agreed that the Council is the body to resolve finally disputes in relation to the determination of liquidated damages. Accordingly, the parties to the Agreement have established a complete contractual code for the assessment of liquidated damages and the resolution of disputes. Since the Ontario Board has not appealed its assessment to the Council, its application to the Court is premature.

Counsel conceded that the Canadian Agency is subject to judicial review by this Court where it exercises its regulatory powers. Furthermore, this Court would have jurisdiction to review the actions of the Canadian Agency under certain articles of the Federal-Provincial Agreement. However, the Court nevertheless lacks jurisdiction in relation to the liquidated damages resolution and only the provincial superior court possesses jurisdiction to review the actions of the Canadian Agency under this portion of the Agreement.

POSITION OF THE ONTARIO BOARD

Counsel for the Ontario Board submits that the Court has jurisdiction pursuant to section 18.1 of the *Federal Court Act* to grant the relief sought in its originating notice of motion. The Canadian Agency is a federal body created by Parliament which exercises or purports to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament. It cannot act beyond the scope of its limited powers without acting in excess of its jurisdiction. Furthermore, it cannot exercise powers purportedly conferred on it by consent or agreement, but rather is limited to the exercise of only those powers granted to it by Parliament. Since the Canadian Agency has no power under its governing statute, regulations or Proclama-

intervenue entre l'Office canadien et divers offices provinciaux de commercialisation, et notamment la Commission ontarienne, est un contrat privé qui n'a rien à voir avec la loi d'habilitation, avec les règlements ou avec la proclamation. De fait, l'Office canadien n'a pas le pouvoir légal d'évaluer les dommages-intérêts prédéterminés et un office provincial ne pourrait être tenu de payer pareils dommages-intérêts que s'il était partie à l'accord. En outre, les parties à l'accord, et notamment la Commission ontarienne, ont convenu que le Conseil est l'organisme qui doit en dernier ressort régler les différends concernant la détermination des dommages-intérêts. Par conséquent, les parties à l'accord ont établi un code contractuel complet en vue de l'évaluation des dommages-intérêts prédéterminés et du règlement des différends. Étant donné que la Commission ontarienne n'a pas interjeté appel de sa cotisation devant le Conseil, la demande qu'elle a présentée devant la Cour est prématurée.

L'avocat a concédé que l'Office canadien est assujéti au contrôle judiciaire de cette Cour lorsqu'il exerce un pouvoir de réglementation. En outre, cette Cour aurait compétence pour réviser les actions de l'Office canadien en vertu de certaines dispositions de l'accord fédéral-provincial. Toutefois, la Cour n'a pas compétence à l'égard de la résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés et seule la cour supérieure d'une province possède la compétence voulue pour réviser les actions de l'Office canadien en vertu de cette partie de l'accord.

POSITION DE LA COMMISSION ONTARIENNE

L'avocat de la Commission ontarienne soutient que la Cour a compétence, conformément à l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour accorder la réparation demandée dans l'avis de requête introductif d'instance. L'Office canadien est un organisme fédéral créé par le législateur, et il exerce ou est censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Il ne peut pas agir en dehors des limites de ses attributions restreintes sans outrepasser sa compétence. En outre, il ne peut pas exercer des pouvoirs qui sont censés lui avoir été conférés sur consentement ou d'un commun accord, mais il n'est plutôt habilité à exercer que les pouvoirs qui lui sont conférés par le législateur. Puisque, en

tion to impose liquidated damages, its actions in purporting to impose such damages under the terms of the Federal-Provincial Agreement are reviewable by this Court. The statute itself provides penalties for those who breach its provisions and does not give any power to the Canadian Agency to make an agreement concerning penalties, damages or enforcement. The Canadian Agency cannot, by purporting to act under the Federal-Provincial Agreement, acquire an immunity from judicial review by this Court. Although the Canadian Agency has the power under its enabling Act to enter into a federal-provincial agreement, the statute contemplates that such agreements will be made solely for the purpose of permitting the Agency to perform functions ordinarily reserved to provincial boards in matters pertaining to intraprovincial trade. The Federal-Provincial Agreement cannot be properly characterized as a private contract. In fact, the recitals and terms of the Agreement recognize the existence of and necessity for a proper legislative and regulatory basis to authorize its provisions. If the position of the Canadian Agency were adopted, it would permit a federal board to expand its jurisdiction by consent and would also enable it to escape review by this Court by alleging that its actions in a particular instance were not legislatively founded.

With respect to the argument concerning prematurity, the Ontario Board is not premature in bringing its application to the Court rather than appealing the assessment of liquidated damages to the Council. The existence of a term in the Agreement that the Council shall finally resolve the determination of liquidated damages cannot oust the jurisdiction of the Court, particularly where jurisdictional error is alleged. Furthermore, the Council is a signatory to the Agreement and has on two previous occasions, in 1986 and 1991, decided that the liquidated damages resolution has a statutory basis. It is not appropriate to ask a signatory to the Agreement who has twice ruled on the validity of the resolution to decide the matter again.

vertu de sa loi d'habilitation, des règlements ou de la proclamation, l'Office canadien ne possède aucun pouvoir lui permettant d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés, ses actions, lorsqu'il est réputé imposer pareils dommages-intérêts en vertu des dispositions de l'accord fédéral-provincial, sont révisables par cette Cour. La Loi elle-même prévoit que les personnes qui enfreignent ses dispositions peuvent être assujetties à des pénalités et n'habilite pas l'Office canadien à conclure une entente concernant les pénalités, les dommages ou l'exécution. Lorsqu'il est réputé agir en vertu de l'accord fédéral-provincial, l'Office canadien n'est pas exempté du contrôle judiciaire exercé par cette Cour. En vertu de sa loi d'habilitation, il peut conclure un accord fédéral-provincial, mais la loi prévoit que ces accords ne seront conclus qu'afin de permettre à l'Office d'exercer les fonctions ordinairement réservées aux régies provinciales en matière de commerce intraprovincial. L'accord fédéral-provincial ne peut pas à proprement parler être considéré comme un contrat privé. De fait, les énoncés et les dispositions de l'accord reconnaissent l'existence et la nécessité d'un fondement législatif et réglementaire approprié pour autoriser ses dispositions. Si la position de l'Office canadien était adoptée, cela permettrait à un organisme fédéral d'étendre sa compétence sur consentement et lui permettrait également de se soustraire au contrôle exercé par cette Cour en alléguant que ses actions, dans un cas particulier, n'ont aucun fondement législatif.

Quant à l'argument concernant le caractère prématuré, la Commission ontarienne n'a pas agi prématurément en présentant sa demande devant la Cour plutôt qu'en interjetant appel de l'évaluation des dommages-intérêts prédéterminés devant le Conseil. L'existence d'une disposition, dans l'accord, voulant que le Conseil règle d'une façon définitive la question de la détermination des dommages-intérêts ne peut pas faire échec à la compétence de la Cour, en particulier lorsqu'une erreur de compétence est alléguée. En outre, le Conseil a signé l'accord et, à deux reprises, en 1986 et en 1991, il a décidé que la résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés avait un fondement légal. Il n'est pas opportun de demander à un signataire de l'accord qui, à deux reprises, a statué sur la validité de la résolution, de trancher de nouveau l'affaire.

LEGISLATIVE SCHEME

Although counsel has conceded that the Canadian Agency has no statutory power to impose liquidated damages, certain aspects of the legislative scheme must nevertheless be reviewed in order to determine whether the Court possesses jurisdiction in this matter.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* (the Act) provides for the creation of the Council and authorizes the establishment of national marketing agencies for farm products.

Part II of the Act provides for the establishment of agencies, their membership, objects and powers. Subsection 16(1) of the Act permits the Governor in Council to establish by proclamation in prescribed circumstances a marketing agency with powers relating to a farm product. Such a proclamation shall, among other things set out in subsection 17(1) of the Act, designate the statutory powers under section 22 that are not vested in the agency and specify the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement. Subsection 17(2) of the Act provides for the alteration of a proclamation by the Governor in Council by way of a further proclamation which may, among other things, vest an agency with statutory powers withheld from it at the time of its creation, amend the terms of a marketing plan which an agency is empowered to implement or withdraw any of the statutory powers previously vested in the agency.

Subsection 22(1) of the Act establishes the powers of an agency and permits it, subject to the initial proclamation or any subsequent one altering its powers, to engage in various activities. For example, in paragraphs 22(1)(b), (f), (g) and (j) of the Act respectively, an agency may implement a marketing plan, make orders and regulations in connection with the implementation of a marketing plan and make an order concerning the collection and remission of licence fees, levies or charges provided for in a marketing plan. Under paragraph 22(1)(n) of the Act, an agency may do other things necessary or incidental to the exercise of any of its powers or the carrying out of any of its functions under the Act.

LE PROJET LÉGISLATIF

L'avocat a concédé que l'Office canadien n'a aucun pouvoir légal d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés, mais il faut néanmoins passer en revue certains aspects de projet législatif afin de déterminer si la Cour a compétence dans cette affaire.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (la Loi) prévoit la création du Conseil et autorise la création d'offices nationaux de commercialisation des produits agricoles.

La Partie II de la Loi contient des dispositions concernant la création d'offices et leur composition ainsi que leur mission et pouvoirs. Le paragraphe 16(1) de la Loi permet au gouverneur en conseil de créer, par proclamation, un office de commercialisation compétent pour des produits agricoles dans certaines circonstances précises. Conformément aux dispositions énoncées au paragraphe 17(1) de la Loi, la proclamation précise les pouvoirs légaux prévus à l'article 22 qui ne sont pas conférés à l'office et énonce les modalités des plans de commercialisation que l'office est habilité à mettre en œuvre. Le paragraphe 17(2) de la Loi prévoit qu'une proclamation peut être modifiée par le gouverneur en conseil au moyen d'une autre proclamation qui peut, entre autres choses, conférer à un office les pouvoirs énumérés à l'article 22 qui lui étaient refusés au moment de sa création, modifier les modalités d'un plan de commercialisation qu'un office est habilité à mettre en œuvre ou lui retirer l'un des pouvoirs énumérés à l'article 22.

Le paragraphe 22(1) de la Loi établit les pouvoirs de l'office et permet à celui-ci, sous réserve de la proclamation initiale ou de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, de se livrer à diverses activités. Par exemple, aux alinéas 22(1)b), f), g) et j) de la Loi respectivement, l'office peut exécuter le plan de commercialisation, prendre les ordonnances et règlements nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation et prendre une ordonnance concernant le recouvrement et la remise des frais de licence, taxes ou prélèvements prévus dans le plan de commercialisation. En vertu de l'alinéa 22(1)n) de la Loi, l'office peut prendre toute autre mesure qu'il estime utile pour la réalisation de sa mission dans le cadre de la Loi.

Under Part III of the Act entitled “*General*”, the marginal note to section 31 reads “Federal-provincial agreements”. Section 31 of the Act permits the Minister of Agriculture to make an agreement, on behalf of the Government of Canada, with any province to allow the agency to perform on behalf of the province functions pertaining to intraprovincial trade and other matters related thereto which are agreed to by the parties. The agency is then given the power in subsection 22(2) of the Act to perform on behalf of a province any function relating to intraprovincial trade that is specified in such a federal-provincial agreement.

In Part III of the Act, there are also provisions dealing with the recovery of debts due to an agency and offences and punishments. For example, section 36 of the Act provides that unpaid licence fees, levies or charges assessed under the terms of a marketing plan constitute a debt payable to the agency and section 37 creates summary conviction offences for, among other things, the contravention of a provision of the Act or a marketing plan.

Pursuant to subsection 16(1) of the Act, the Governor in Council by proclamation created the Canadian Agency. This Proclamation contains a Schedule which, among other things, sets out the terms of a marketing plan and mandates the Canadian Agency to establish by order or regulation a quota system for the provinces. Various sections of the Schedule provide the Canadian Agency with enforcement and monitoring powers. For example, in subsection 6(3) and sections 11 [as am. by SOR/91-139, s. 7] and 12 [as am. *idem*, s. 8] of the Schedule respectively, the Agency may reduce or refuse to allot the quota of a producer who has produced and marketed chickens in excess of his previous quota, establish a licensing system, impose, by order or regulation, levies or charges and provide for their collection. In order to determine if modifications are required to enable the Agency to carry out its objects, the Agency is required pursuant to subsection 15(1) of the Schedule to meet and review, at least once a year, the terms of the marketing plan contained in the Schedule and any orders and regulations made under the Act to implement the plan.

La note marginale de l'article 31 de la Partie III de la Loi, qui est intitulée «*Dispositions générales*», est libellée «accords fédéro-provinciaux». L'article 31 de la Loi permet au ministre de l'Agriculture, au nom du gouvernement fédéral, de conclure avec une province un accord sur l'exercice par un office, pour le compte de la province, de fonctions relatives au commerce intraprovincial ainsi que sur toutes questions s'y rapportant dont les parties peuvent convenir. Le paragraphe 22(2) de la Loi permet alors à l'office, au nom d'une province, d'exercer, en matière de commerce intraprovincial, toute fonction spécifiée dans pareil accord.

La Partie III de la Loi contient également des dispositions sur le recouvrement des dettes dues à un office ainsi que sur les infractions et peines. Ainsi, l'article 36 de la Loi prévoit que les frais de licence, prélèvements et taxes impayés établis aux termes d'un plan de commercialisation constituent des créances de l'office et l'article 37 crée des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, notamment dans le cas d'une contravention à une disposition de la Loi ou à un plan de commercialisation.

Conformément au paragraphe 16(1) de la Loi, le gouverneur en conseil a créé l'Office canadien, par proclamation. Cette proclamation contient une annexe qui, entre autres choses, énonce les modalités d'un plan de commercialisation et donne mandat à l'Office canadien d'instituer, par ordonnance ou règlement, un contingentement pour les provinces. Diverses dispositions de l'annexe confèrent à l'Office canadien des pouvoirs d'application et de contrôle. Ainsi, aux termes du paragraphe 6(3) ainsi que des articles 11 [mod. par DORS/91-139, art. 7] et 12 [mod., *idem*, art. 8] de l'annexe respectivement, l'Office peut réduire ou refuser d'attribuer le quota d'un producteur qui a produit et commercialisé une quantité de poulets excédant son quota antérieur, mettre en place un régime d'attribution de licences, imposer, par ordonnance ou règlement, des prélèvements et taxes et veiller à leur recouvrement. Afin de déterminer si des modifications sont requises pour permettre à l'Office de réaliser sa mission, l'Office est tenu, conformément au paragraphe 15(1) de l'annexe, de se réunir et de réviser, au moins une fois l'an, les modalités du plan de commercialisation figurant à l'annexe

The Federal-Provincial Agreement was made in 1978 under section 31 of the Act on the understanding, as reflected in a recital, that the parties possessed the necessary legislative power to create and operate a comprehensive chicken marketing program. This attention to legislative power is reflected throughout the Federal-Provincial Agreement. For example, under the heading "Ministers of Agriculture" in section 2 of the Agreement, the federal and provincial ministers agreed to request the Governor in Council, the lieutenants governor in council and the provincial marketing boards to exercise all legislative power necessary to create and operate the program without legal impediment. They further agreed in section 3 of the Agreement to authorize and direct the Canadian Agency and the provincial boards to delegate authority as necessary in order to implement the marketing plans annexed to the Agreement, including the Schedule A Proclamation. In section 4 of the Agreement, the Council and the provincial marketing boards, in their capacities as supervising agencies, agreed to make any marketing plan, order or regulation necessary to implement the Agreement, including the approval of regulations or orders of their respective commodity boards or the Canadian Agency. Similarly, the commodity boards agreed in subsection 5(1) to become parties to any marketing plan and to enact any regulation or order necessary in the exercise of their own jurisdiction or any delegated authority to implement the Agreement.

In 1984, the Federal-Provincial Agreement was amended to strengthen the monitoring and enforcement of the comprehensive chicken marketing program to accomplish certain other purposes and to provide for the imposition by the Canadian Agency of liquidated damages. In this regard, the parties agreed to repeal the quota provision in subsection 5(2) of the Federal-Provincial Agreement and replaced it with paragraph 5(2)(a) which provided that each provincial commodity board would pay liquidated damages to the Canadian Agency for any

ainsi que les ordonnances et règlements pris en vertu de la Loi en vue de la mise en œuvre du plan.

L'accord fédéral-provincial a été conclu en 1978 en vertu de l'article 31 de la Loi; comme le montre l'énoncé, il était fondé sur ce que les parties possédaient le pouvoir législatif nécessaire pour créer et exploiter un système global de commercialisation du poulet. L'importance accordée au pouvoir législatif se manifeste partout dans l'accord fédéral-provincial. Par exemple, sous la rubrique «Ministres de l'Agriculture», figurant à l'article 2 de l'accord, les ministres fédéral et provinciaux ont convenu de demander au gouverneur en conseil, aux lieutenants-gouverneurs en conseil et aux offices provinciaux de commercialisation d'exercer tous les pouvoirs législatifs nécessaires pour créer et exploiter le système sans entrave d'ordre juridique. À l'article 3 de l'accord, ils ont également convenu de permettre et d'ordonner à l'Office canadien et aux offices provinciaux de déléguer les pouvoirs nécessaires afin de mettre en œuvre les plans de commercialisation joints à l'accord, et notamment la proclamation figurant à l'annexe A. À l'article 4 de l'accord, le Conseil et les offices provinciaux de commercialisation, en leurs qualités d'organismes de contrôle, se sont engagés à établir les plans de commercialisation, les ordonnances ou les règlements nécessaires à l'exécution de l'accord, et notamment l'approbation des règlements ou ordonnances de leurs offices de commercialisation respectifs ou de l'Office canadien. De même, les offices de commercialisation ont convenu, au paragraphe 5(1), de devenir parties aux plans de commercialisation et de prendre les règlements ou ordonnances nécessaires dans l'exercice de leurs propres fonctions ou des pouvoirs qui leur sont délégués en vue de l'exécution de l'accord.

En 1984, l'accord fédéral-provincial a été modifié de façon à renforcer le contrôle et la mise en œuvre du système global de commercialisation du poulet, à permettre la réalisation de certaines autres fins et à prévoir l'imposition de dommages-intérêts prédéterminés par l'Office canadien. À cet égard, les parties ont convenu d'abroger la disposition sur les quotas figurant au paragraphe 5(2) de l'accord fédéral-provincial et l'ont remplacée par l'alinéa 5(2)a, qui prévoyait que chaque office provincial de commercialisation verserait des dommages-intérêts prédéterminés

marketings in excess of its yearly provincial allocation at the rate and in the manner prescribed by the Agency in its liquidated damages procedure resolution. Furthermore, the commodity boards agreed with the Canadian Agency in the amended paragraph 5(2)(b) that, in consideration of the Agency agreeing to the amendment, any amount assessed as liquidated damages would constitute a debt due and payable to the Agency. If the debt was not paid within the time prescribed in the Agency's liquidated damages procedure resolution or following an appeal to the Council, the outstanding amount could be recovered by the Agency in a court of competent jurisdiction. In addition, section 9 of the Agreement was revoked and replaced with an amended section providing, among other things, that the Council shall resolve finally the determination of liquidated damages. In Part II, section 3 of the amendment, the Council and the supervising agencies agreed to make any marketing plan amendment, regulation or order necessary to ensure the implementation of the amendments to the Agreement.

Following the amendment to the Federal-Provincial Agreement, the Canadian Agency adopted a resolution determining the rate and manner of payment of liquidated damages and subsequent production cutbacks. The substance of this resolution was changed from time to time by the Canadian Agency.

ANALYSIS

(i) Jurisdiction of the Federal Court of Canada

The question of the jurisdiction of this Court to entertain the application for judicial review brought by the Ontario Board involves a determination of whether the Canadian Agency, in making its assessment of liquidated damages against the Ontario Board, exercised or purported to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament within the meaning of section 2 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1] of the *Federal Court Act*.

à l'Office canadien pour toute quantité commercialisée excédant l'allocation provinciale annuelle au taux et de la manière prescrits par l'Office dans sa résolution concernant la procédure à suivre à l'égard des dommages-intérêts prédéterminés. En outre, les offices de commercialisation ont convenu avec l'Office canadien, au nouvel alinéa 5(2)b), qu'étant donné que l'Office acceptait la modification, tout montant établi à titre de dommages-intérêts prédéterminés constituerait une créance de l'Office. Si la dette n'était pas payée dans le délai prescrit dans la résolution concernant la procédure à suivre à l'égard des dommages-intérêts prédéterminés ou à la suite d'un appel devant le Conseil, le montant en souffrance pourrait être recouvré par l'Office devant un tribunal compétent. De plus, l'article 9 de l'accord a été révoqué et remplacé par une nouvelle disposition prévoyant, entre autres choses, que le Conseil réglerait d'une façon définitive la détermination des dommages-intérêts. Selon l'article 3 de la Partie II de l'accord modifié, le Conseil et les organismes de surveillance s'engageaient à apporter des modifications aux plans de commercialisation et à prendre les règlements ou ordonnances nécessaires à l'application des modifications apportées à l'accord.

À la suite de la modification de l'accord fédéral-provincial, l'Office canadien a adopté une résolution déterminant le taux et les modalités de paiement des dommages-intérêts prédéterminés ainsi que les réductions subséquentes de la production. Le fond de cette résolution a été modifié de temps en temps par l'Office canadien.

EXAMEN

h) i) Compétence de la Cour fédérale du Canada

La question de la compétence que possède cette Cour pour connaître de la demande de contrôle judiciaire qui a été présentée par la Commission ontarienne comporte la détermination de la question de savoir si, en évaluant les dommages-intérêts prédéterminés payables par la Commission ontarienne, l'Office canadien exerçait ou était censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale au sens de l'article 2 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale*.

A review of the legislative scheme creating the Canadian Agency and the comprehensive chicken marketing program reveals that a statutorily based, carefully regulated system was implemented to control the production and marketing of chickens in Canada. To ensure the promotion of an effective chicken industry, the Canadian Agency was created by a proclamation of the Governor in Council pursuant to section 16 of the *Farm Products Marketing Agencies Act* (the Act). It was accorded by the Act and Proclamation various powers to enable it to perform its functions.

Although the Canadian Agency was not granted the power under either the Act or Proclamation to impose liquidated damages on a provincial commodity board, it nevertheless signed an amendment to the Federal-Provincial Agreement in 1984 in which the parties purported to require provincial commodity boards to pay liquidated damages. Under the terms of the amended Agreement and the liquidated damages resolution, the Canadian Agency subsequently assessed such damages against the Ontario Board. It is therefore necessary to consider whether this assessment of liquidated damages amounts to an exercise or purported exercise by the Canadian Agency of jurisdiction or powers conferred by or under a federal statute.

Counsel for the Canadian Agency conceded that it is subject to judicial review by this Court in the exercise of its regulatory powers. He further conceded that this Court would have jurisdiction to review the actions of the Canadian Agency under certain articles of the Federal-Provincial Agreement. However, he seeks to avoid judicial review by this Court of the actions of the Canadian Agency in imposing liquidated damages against the Ontario Board by characterizing the Federal-Provincial Agreement, or at least that portion of it concerning liquidated damages, as a private contract.

The argument advanced by the Canadian Agency is initially premised on the assumption that a federal body, which has powers circumscribed by statute and proclamation, can negotiate and conclude a private bargain to expand its powers beyond those mandated

L'examen du projet législatif créant l'Office canadien et le système global de commercialisation du poulet révèle qu'un système fondé sur la loi et minutieusement réglementé a été mis en œuvre pour contrôler la production et la commercialisation du poulet au Canada. Pour promouvoir l'efficacité dans le secteur de la production du poulet, on a créé l'Office canadien, par une proclamation du gouverneur en conseil, conformément à l'article 16 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (la Loi). La Loi et la proclamation conféraient à celui-ci divers pouvoirs lui permettant d'assumer ses fonctions.

La Loi et la proclamation ne conféraient pas à l'Office canadien le pouvoir d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés à un office provincial de commercialisation, mais en 1984 celui-ci a néanmoins signé l'accord fédéral-provincial modifié, selon lequel les parties étaient réputées obliger les offices provinciaux de commercialisation à payer des dommages-intérêts prédéterminés. Aux termes du nouvel accord et de la résolution concernant les dommages-intérêts prédéterminés, l'Office canadien a par la suite évalué les dommages-intérêts payables par la Commission ontarienne. Il faut donc déterminer si cette évaluation des dommages-intérêts prédéterminés équivaut à l'exercice réel ou réputé d'une compétence ou de pouvoirs conférés à l'Office canadien par une loi fédérale.

L'avocat de l'Office canadien a concédé que son client est assujéti au contrôle judiciaire dans l'exercice de ses pouvoirs de réglementation. Il a en outre concédé que cette Cour aurait compétence pour réviser les actions de l'Office canadien en vertu de certaines dispositions de l'accord fédéral-provincial. Toutefois, il cherche à éviter le contrôle judiciaire des actions de l'Office canadien, qui a imposé des dommages-intérêts prédéterminés à la Commission ontarienne, en qualifiant de contrat privé l'accord fédéral-provincial, ou du moins la partie de l'accord concernant les dommages-intérêts prédéterminés.

L'argument invoqué par l'Office canadien est initialement fondé sur la supposition qu'un organisme fédéral, dont les pouvoirs sont définis par une loi et par une proclamation, peut négocier et conclure un marché privé de façon à étendre ses pouvoirs au-delà

to it by Parliament. I do not agree with this proposition. As stated in *Administrative Law* by Sir William Wade (Oxford: Clarendon Press, 1988, at page 264), it is a primary rule that “no waiver of rights and no consent or private bargain can give a public authority more power than it legitimately possesses.” The Canadian Agency, which by its very nature is a creature of statute and proclamation, may only exercise those powers specifically accorded to it by the Act or Proclamation. In making an agreement to assess liquidated damages against the provincial commodity boards, the Canadian Agency has expanded its powers beyond those mandated to it by Parliament. Accordingly, its purported exercise of jurisdiction or powers in imposing liquidated damages under the terms of the Federal-Provincial Agreement is beyond those powers conferred on it by or under the Act or Proclamation and, for this reason alone, is reviewable by this Court.

The argument advanced by the Canadian Agency is further premised on the assumption that a federal-provincial agreement negotiated pursuant to the provisions of a statute may be characterized as a private contract. However, this proposition is not tenable at law. An agreement negotiated between federal and provincial governments pursuant to the provisions of a statute is not an ordinary, private contract, but rather an agreement between governments. Such an agreement is not enforceable as a private contract. (See *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at pages 553-554 and 565.) The Federal-Provincial Agreement in question in the case at bar was negotiated pursuant to section 31 of the Act. The parties to the Agreement acknowledged its legislative base in the recitals and the Agreement itself is replete with references to legislative authority. It cannot properly be characterized as a private contract in order to oust the jurisdiction of this Court. Furthermore, the actions of the Canadian Agency were undertaken pursuant to the statutorily authorized amended Federal-Provincial Agreement. Its actions therefore constitute the exercise or purported exercise of jurisdiction or powers by or under an Act

de ceux qui lui sont conférés par le législateur. Je ne souscris pas à cette thèse. Comme Sir William Wade l’a affirmé dans l’ouvrage intitulé *Administrative Law* (Oxford: Clarendon Press, 1988, à la page 264), une règle fondamentale veut qu’[TRADUCTION] «aucun abandon de droits et aucun consentement ou marché privé ne peut donner à une autorité publique plus de pouvoirs que ceux qu’il possède légitimement». L’Office canadien qui, par sa nature même, a été créé par une loi et par une proclamation, peut uniquement exercer les pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la Loi ou par la proclamation. En concluant un accord en vue de l’évaluation des dommages-intérêts prédéterminés payables par les offices provinciaux de commercialisation, l’Office canadien a étendu ses pouvoirs au-delà de ceux qui lui avaient été conférés par le législateur. Par conséquent, l’exercice réputé d’une compétence ou de pouvoirs, lorsqu’il impose des dommages-intérêts prédéterminés aux termes de l’accord fédéral-provincial, outrepassé les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi ou par la proclamation et, pour ce seul motif, est révisable par cette Cour.

L’argument invoqué par l’Office canadien est en outre fondé sur la supposition qu’un accord fédéral-provincial négocié conformément aux dispositions d’une loi peut être qualifié de contrat privé. Toutefois, cette thèse n’est pas soutenable en droit. Un accord négocié par les gouvernements fédéral et provinciaux conformément aux dispositions d’une loi n’est pas un contrat privé ordinaire, mais plutôt un accord entre gouvernements. Pareil accord n’est pas exécutoire à titre de contrat privé. (Voir *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, aux pages 553-554 et 565.) L’accord fédéral-provincial en question en l’espèce a été négocié conformément à l’article 31 de la Loi. Les parties à l’accord ont reconnu son fondement législatif dans l’énoncé et l’accord lui-même fait à maintes reprises mention d’un pouvoir législatif. On ne peut pas à proprement parler le qualifier de contrat privé, de façon à faire échec à la compétence de cette Cour. En outre, l’Office canadien a agi conformément au nouvel accord fédéral-provincial autorisé par la Loi. Par conséquent, il exerçait ou était censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale, de sorte que cette Cour a compétence

of Parliament, as a result of which this Court has jurisdiction to entertain the application of the Ontario Board for judicial review.

(ii) Prematurity

The amendment to section 9 of the Federal-Provincial Agreement provides that the Council shall be the body to resolve finally the determination of liquidated damages. Counsel for the Canadian Agency argues that this provision requires the Ontario Board to appeal and obtain a ruling from the Council on the 1991 liquidated damages assessment before bringing its judicial review application in this Court. I cannot accept this argument either based on a consideration of a plain reading of the section or the jurisprudence.

A plain reading of section 9 of the amended Federal-Provincial Agreement reveals that the Council is to provide the final resolution of the "determination" of liquidated damages. In other words, Council must consider the appropriateness of the assessment of liquidated damages in the circumstances of the case on appeal. There is nothing in section 9 which purports to oust the jurisdiction of the Court to review the power of the Canadian Agency to impose liquidated damages. Indeed, even if section 9 of the amended Federal-Provincial Agreement purported to do so, it could not prevent the Court from conducting judicial review of a jurisdictional issue. (*See Crevier v. Attorney General of Quebec et al.*, [1981] 2 S.C.R. 220.) Accordingly, the application of the Ontario Board for judicial review is not premature.

DECISION

The application of the Canadian Agency to quash the motion of the Ontario Board is dismissed with costs payable to the Ontario Board in any event of the cause.

pour connaître de la demande de contrôle judiciaire présentée par la Commission ontarienne.

a ii) Caractère prématuré de la demande

Selon la modification apportée à l'article 9 de l'accord fédéral-provincial, le Conseil est l'organisme chargé de régler d'une façon définitive la question de la détermination des dommages-intérêts. L'avocat de l'Office canadien soutient que cette disposition exige que la Commission ontarienne interjette appel devant le Conseil et obtienne une décision au sujet de l'évaluation des dommages-intérêts prédéterminés de 1991 avant de présenter sa demande de contrôle judiciaire devant cette Cour. Je ne puis retenir cet argument non plus, compte tenu de l'interprétation claire de la disposition ou de la jurisprudence.

L'interprétation claire de l'article 9 du nouvel accord fédéral-provincial révèle que le Conseil doit régler, d'une façon définitive, la «détermination» des dommages-intérêts. En d'autres termes, le Conseil doit déterminer s'il est opportun d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés en l'occurrence. Il n'y a rien à l'article 9 qui est réputé faire échec à la compétence que possède la Cour de réviser le pouvoir de l'Office canadien d'imposer des dommages-intérêts prédéterminés. De fait, même si l'article 9 du nouvel accord fédéral-provincial était réputé le faire, il ne pourrait pas empêcher la Cour d'effectuer un contrôle judiciaire sur une question de compétence. (Voir *Crevier c. Procureur général du Québec et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220.) Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire présentée par la Commission ontarienne n'est pas prématurée.

DÉCISION

La demande que l'Office canadien a présentée en vue de faire annuler la requête de la Commission ontarienne est rejetée et les dépens sont adjugés à la Commission ontarienne.