

T-1730-96

Her Majesty in Right of Alberta (*Applicant*)

v.

Canadian Wheat Board (*Respondent*)

INDEXED AS: ALBERTA v. CANADA (WHEAT BOARD) (T.D.)

Trial Division, Gibson J.—Calgary, September 16, 17; Ottawa, October 31, 1997.

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Judicial review of Canadian Wheat Board's grain delivery program — Federal Court Act, s. 18 giving Court jurisdiction to grant relief against any federal board, commission or other tribunal — S. 2 definition of "federal board, commission or other tribunal" including any body exercising jurisdiction conferred by Act of Parliament — In establishing grain delivery program, Board federal board, commission or other tribunal — Power to establish grain delivery program deriving directly from Canadian Wheat Board Act — Central to Board's function — S. 18.1 permitting anyone directly affected by "matter" in respect of which relief sought to apply for judicial review — Board's objective directed to implementation of public policy — As such, not subject to judicial review — Parliament not intending judicial review of such programs when enacting Federal Court Act, ss. 18, 18.1.*

*Administrative law — Judicial review — Certiorari — Judicial review of Canadian Wheat Board's grain delivery program — Program aimed at orderly marketing of Canadian grain — Directed at implementation of broad public policy — Not matter subject to judicial review — Application dismissed on merits — That program neither relieving producers from all uncertainty nor resulting in Board taking all risks of downward turns in markets neither refusal to exercise jurisdiction nor other error in respect of which judicial review may be sought.*

*Practice — Parties — Standing — Crown in right of province lacking standing to bring application for judicial review of Canadian Wheat Board's grain delivery program — Standing acquired: as person "directly affected" by matter in respect of which relief sought under Federal Court*

T-1730-96

Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta (*requérante*)

c.

La Commission canadienne du blé (*intimée*)RÉPERTORIÉ: ALBERTA c. CANADA (COMMISSION DU BLÉ) (1<sup>re</sup> INST.)

Section de première instance, juge Gibson—Calgary, 16 et 17 septembre; Ottawa, 31 octobre 1997.

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé — L'art. 18 de la Loi sur la Cour fédérale confère à la Cour compétence pour accorder réparation contre tout office fédéral — La définition d'«office fédéral» figurant à l'art. 2 comprend tout conseil, bureau, commission ou autre organisme exerçant une compétence prévue par une loi fédérale — En instaurant le programme de livraison de grains, la Commission était un office fédéral — L'autorité nécessaire à l'instauration d'un programme de livraison de grains a sa source dans la Loi sur la Commission canadienne du blé — Elle forme un élément essentiel des fonctions de la Commission — L'art. 18.1 prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par quiconque est directement touché par «l'objet de la demande» — L'objectif de la Commission visait la mise en œuvre de mesures d'intérêt général — À ce titre, cette question ne se prêtait guère au contrôle judiciaire — Le législateur n'envisageait pas le contrôle judiciaire d'un tel programme à l'époque où il a adopté les art. 18 et 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé — Programme visant à organiser la commercialisation du grain cultivé au Canada — Question liée à la mise en œuvre de mesures d'intérêt général — La question ne se prêtait pas au contrôle judiciaire — Demande rejetée sur le fond — Le programme ne permettait ni d'éviter aux producteurs toute incertitude, ni de faire assumer par la Commission tous les risques de baisse de la demande de grains sur les marchés — Cela ne veut pas dire que l'un ou l'ensemble de ces aspects sont constitutifs d'un refus d'exercer une compétence ou d'un autre manquement susceptible d'être corrigé dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — La Couronne du chef d'une province n'a pas la qualité pour demander le contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé — La personne a qualité pour agir lorsqu'elle est «directement touchée» par l'objet*

*Act, s. 18.1; on basis of public interest; or as of right — Applicant not “directly affected” — Mere interest insufficient to establish direct effect — Public interest standing requiring no other reasonable, effective way matter could come before Court — Grain farmers directly affected by grain delivery program having access to Court, but none joined as applicants — Parliament expressly conferring standing on Attorney General under s. 18.1 — Failure to grant equivalent standing to provincial attorneys general not oversight.*

*Agriculture — Judicial review of Canadian Wheat Board’s grain delivery program — Program directed at implementation of public policy not amenable to judicial review — Crown in right of province lacking standing to bring application — Application dismissed on merits — That program neither relieving producers from all uncertainty nor resulting in Board taking all risks of downward turns in markets neither refusal to exercise jurisdiction nor other error in respect of which judicial review may be sought.*

This was an application for judicial review of the Canadian Wheat Board’s grain delivery program, and an application to strike the originating notice of motion on the grounds that the applicant had no standing because it was not “directly affected” by the matter in respect of which relief was sought; the originating notice of motion was not in respect of a single decision, order or other “matter”; and it failed to disclose a reasonable cause of action. *Federal Court Act*, section 18 gives the Trial Division exclusive original jurisdiction to grant relief against any “federal board, commission or other tribunal”. Section 2 defines a “federal board, commission or other tribunal” as including any body exercising jurisdiction conferred by an Act of Parliament. Subsection 18.1(1) provides that an application for judicial review may be made by the Attorney General or by anyone “directly affected” by the “matter” in respect of which relief is sought.

The applicant argued that, in the assignment and management of quotas through the program and its two major components (the acreage-based and delivery contracts components), the respondent was failing to fulfil certain of its statutory obligations under the *Canadian Wheat Board Act*.

The issues were (1) whether the Board was a “federal board, commission or other tribunal”; (2) whether the grain

*de la demande aux termes de l’art. 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale, ou encore dans l’intérêt public, ou encore de plein droit — La requérante n’était pas «directement touchée» — Le simple intérêt ne permet pas d’affirmer que la personne est directement touchée — Pour que soit reconnue la qualité pour agir dans l’intérêt public, il faut constater l’absence de tout autre moyen raisonnable et efficace de porter la question devant la Cour — Les producteurs de céréales qui étaient directement touchés pouvaient saisir la Cour, mais aucun d’entre eux n’a pris part à la présente demande — Le législateur a explicitement reconnu qualité pour agir au procureur général du Canada en vertu de l’art. 18.1 — Le fait de ne pas avoir reconnu la même qualité pour agir aux procureurs généraux des provinces n’était pas un simple oubli.*

*Agriculture — Contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé — Programme visant la mise en œuvre de mesures d’intérêt général et ne se prêtant pas au contrôle judiciaire — La Couronne du chef d’une province n’a pas la qualité pour demander le contrôle judiciaire — Demande rejetée sur le fond — Le programme ne permettait ni d’éviter aux producteurs toute incertitude, ni de faire assumer par la Commission tous les risques de baisse de la demande de grains sur les marchés — Cela ne veut pas dire que l’un ou l’ensemble de ces aspects sont constitutifs d’un refus d’exercer une compétence ou d’un autre manquement susceptible d’être corrigé dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire.*

Il s’agissait de la demande de contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé et de la demande visant la radiation de l’avis de requête introductive d’instance, au motif que la requérante n’était pas «directement touchée» par l’objet de la demande, que l’avis de requête introductive d’instance ne portait pas sur une seule ordonnance, décision ou autre «question», et que ce dernier ne révélait aucune cause raisonnable d’action. L’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* confère à la Section de première instance compétence exclusive d’accorder réparation contre tout «office fédéral». L’article 2 définit l’«office fédéral» en tant que tout conseil, bureau, commission ou autre organisme exerçant une compétence prévue par une loi fédérale. Le paragraphe 18.1(1) prévoit qu’une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général ou par quiconque est «directement touché» par «l’objet de la demande».

La requérante a soutenu que l’affectation et l’administration des contingents, par l’intimée, dans le cadre de son programme et des deux principaux volets constituant celui-ci (le volet des livraisons prévues en fonction de la surface cultivée et des livraisons fixées par contrat) entraînent un manquement à certaines des obligations que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* imposent à cette dernière.

Les questions litigieuses étaient les suivantes: 1) la Commission constitue-t-elle un «office fédéral»?; 2) le

delivery program was a “matter” in respect of which judicial review lies: (3) whether the applicant was “directly affected” by the matter; and (4) whether the manner in which the Board operated its grain delivery program was within its jurisdiction as defined by the Act.

*Held*, the motion to strike should be allowed and the application for judicial review dismissed.

(1) In establishing the grain delivery program in respect of which judicial review was sought, the Canadian Wheat Board was a federal board, commission or other tribunal within the meaning of *Federal Court Act*, subsection 2(1). The power to establish a grain delivery program derived directly from the *Canadian Wheat Board Act* and was central to the respondent’s function. While elements of the program may have derived from the exercise of general powers incidental to its business, the program as a whole, by its very nature was of a public character.

(2) The objective of the grain delivery program was the orderly marketing of grain grown in Canada. It was a matter directed to the implementation of public policy. As such, it was not easily amenable to judicial review, nor did it lend itself readily to some of the forms of relief contemplated on an application for judicial review, particularly the remedy of setting aside of the “matter”, and referring it back for reconsideration. Rather, as a tool of public policy, the grain delivery program was, by nature, more amenable to review through pre-adoption public consultation and the political process. Parliament could not have contemplated judicial review of such a program when it enacted *Federal Court Act*, sections 18 and 18.1. That did not mean that “matters”, other than decisions or orders, as those terms are ordinarily interpreted, are not open to judicial review.

(3) The applicant did not have standing to bring this application for judicial review. Standing is acquired as a person “directly affected” under subsection 18.1(1), on the basis of public interest, or as of right. Where the test for public interest standing is met, subsection 18.1(1) is broad enough to authorize the granting of standing whether or not the applicant is “directly affected”. On the evidence, the applicant was not “directly affected”. An interest in the respondent’s grain delivery program was not sufficient to establish direct effect. To grant public interest standing to the applicant, there must be no other reasonable and effective way that the matter could have come before the Court. The grain farmers of Alberta had access to the Court, and they were clearly directly affected, but none were joined in this application for judicial review. The alternative way this

programme de livraison de grains est-il une «question» relevant du contrôle judiciaire?; 3) la requérante était-elle été «directement touchée» par la question?; 4) la manière dont la Commission administrait son programme de livraison de grains était-elle conforme à la compétence qu’elle tient de la Loi?

*Jugement*: la requête en radiation doit être accueillie et la demande de contrôle judiciaire rejetée.

1) En ce qui concerne l’instauration du programme de livraison de grains visé par la demande de contrôle judiciaire, la Commission canadienne du blé était un office fédéral au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. L’autorité nécessaire à l’instauration d’un programme de livraison de grains a sa source dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et forme un élément essentiel des fonctions exercées par l’intimée. Si certains éléments du programme peuvent relever de l’exercice des pouvoirs généraux se rattachant en propre à son activité, le programme, pris dans son ensemble, est, par sa nature même, un programme de caractère public.

2) L’objectif du programme de livraison de grains visait à organiser la commercialisation du grain cultivé au Canada. Il s’agissait d’une question liée à la mise en œuvre de mesures d’intérêt général. À ce titre, cette question ne se prêtait guère au contrôle judiciaire, pas plus qu’elle ne se prêtait vraiment au genre de mesures sollicitées dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire, et notamment la mesure consistant à infirmer la «question» et à la renvoyer pour nouvel examen. En tant qu’instrument de l’intérêt général, le programme de livraison de grains se prête davantage à un examen se déroulant dans le cadre des concertations préalables à son adoption et dans le cadre général du processus politique. Le législateur ne pouvait pas avoir envisagé le contrôle judiciaire d’un tel programme à l’époque où il a adopté les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce n’est pas dire que les «questions» autres que les décisions et ordonnances, selon l’interprétation que l’on donne normalement de ces termes, ne peuvent pas faire l’objet d’un contrôle judiciaire.

3) La requérante n’avait pas la qualité pour déposer la présente demande de contrôle judiciaire. La personne a qualité pour agir lorsqu’elle est «directement touchée» aux termes du paragraphe 18.1(1), ou encore dans l’intérêt public, ou encore de plein droit. Lorsque les conditions concernant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public sont réunies, le paragraphe 18.1(1) doit être interprété de manière à reconnaître la qualité pour agir, que l’on puisse ou non dire que le requérant est «directement touché». Il ressort de la preuve que la requérante n’était pas «directement touchée». L’intérêt de la requérante dans le programme de livraison de grains de l’intimée ne permettait pas d’affirmer qu’elle était directement touchée. Avant de reconnaître à la requérante qualité pour agir dans l’intérêt public, il faudrait constater l’absence de tout autre moyen

matter could have come before the Court was not more theoretical than real, reasonable and effective. Finally, as to standing as of right, Parliament specifically provided such standing to the Attorney General. Failure to grant equivalent standing to the provincial attorneys general was not a mere oversight. If Parliament had intended to confer such standing, it could easily have done so.

(4) The respondent's grain delivery program neither relieved producers of all uncertainty nor resulted in the respondent taking all risks of downward turns in interprovincial and international markets for grain. That was not to say that any or all of these aspects represented an action, a refusal to exercise jurisdiction or other error in respect of which relief may be granted on a judicial review application. The application should be dismissed on the merits.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 2(1) (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 1; S.C. 1991, c. 47, s. 713; 1995, c. 31, s. 1), 5, 6(a),(b),(k), 26, 28, 32(1) (as am. by S.C. 1995, c. 31, s. 2).

*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18 (as am. *idem*, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5), 28 (as am. *idem*, s. 8).

*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, RR. 1602(2)(f) (as enacted by SOR/92-43, s. 19), 1602(4) (as enacted *idem*), 1618 (as enacted *idem*).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Jackson v. Canada (Attorney General)*, [1997] F.C.J. No. 1603 (T.D.) (QL); *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 2 F.C. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (T.D.); revd (1995), 18 C.E.L.R. (N.S.) 1; 185 N.R. 48 (F.C.A.); *Nova Scotia (Attorney General) v. Ultramar Canada Inc.*, [1995] 3 F.C. 713; (1995), 127 D.L.R. (4th) 517; 35 Admin. L.R. (2d) 124; 63 C.P.R. (3d) 161; 100 F.T.R. 161 (T.D.); *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C.

raisonnable et efficace de porter la question devant la Cour. Les producteurs de céréales de l'Alberta pouvaient saisir la Cour. Il était clair qu'ils étaient directement touchés, mais aucun d'entre eux n'a pris part à la présente demande de contrôle judiciaire. L'autre voie permettant de porter cette affaire devant la Cour n'était pas théorique plutôt qu'effective, raisonnable et efficace. Enfin, en ce qui concerne la qualité pour agir de plein droit, le législateur a explicitement reconnu qualité pour agir au procureur général du Canada. Le fait de ne pas avoir reconnu la même qualité pour agir aux procureurs généraux des provinces n'était pas un simple oubli. Si le législateur avait entendu leur reconnaître la qualité pour agir en de telles circonstances, il aurait pu très aisément le faire.

4) Le programme de livraison de grains de l'intimée ne permettait ni d'éviter aux producteurs toute incertitude, ni de faire assumer par l'intimée tous les risques de baisse de la demande de grains sur le marché interprovincial et de l'exportation. Cela ne veut pas dire que l'un ou l'ensemble de ces aspects sont constitutifs d'une action, d'un refus d'exercer une compétence ou d'un autre manquement susceptible d'être corrigé dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. La demande doit être rejetée sur le fond.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 2(1) (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 38, art. 1; L.C. 1991, ch. 47, art. 713; 1995, ch. 31, art. 1), 5, 6(a),(b),(k), 26, 28, 32(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 31, art. 2).

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18 (mod., *idem*, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5), 28 (mod., *idem*, art. 8).

*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règles 1602(2)(f) (édicte par DORS/92-43, art. 19), 1602(4) (édicte, *idem*), 1618 (édicte, *idem*).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Jackson c. Canada (Procureur général)*, [1997] F.C.J. n° 1603 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 2 C.F. 229; (1993), 102 D.L.R. (4th) 696; 10 C.E.L.R. (N.S.) 204; 61 F.T.R. 4 (1<sup>re</sup> inst.); inf. par (1995), 18 C.E.L.R. (N.S.) 1; 185 N.R. 48 (C.A.F.); *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Ultramar Canada Inc.*, [1995] 3 C.F. 713; (1995), 127 D.L.R. (4th) 517; 35 Admin. L.R. (2d) 124; 63 C.P.R. (3d) 161; 100 F.T.R. 161 (1<sup>re</sup> inst.); *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229;

(3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241.

## DISTINGUISHED:

*Bone v. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54; 107 F.T.R. 133 (F.C.T.D.); *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (T.D.).

## OVERRULED:

*Banu v. Canada (Secretary of State)* (1994), 82 F.T.R. 81; 25 Imm. L.R. (2d) 66 (F.C.T.D.).

## CONSIDERED:

*Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] S.C.R. 626; (1958), 15 D.L.R. (2d) 145; 77 C.R.T.C. 322; *Archibald v. Canada*, [1997] 3 F.C. 335; (1997), 146 D.L.R. (4th) 499 (T.D.).

## REFERRED TO:

*Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1980] 1 F.C. 326; (1979), 101 D.L.R. (3d) 484 (T.D.); *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*, [1985] 1 F.C. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289 (C.A.); *Macinnis v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 464; (1994), 113 D.L.R. (4th) 529; 166 N.R. 57 (C.A.); *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Pallister v. Canada (Wheat Board)*, T-1931-95, Giles A.S.P., order dated 11/10/95, not reported.

## AUTHORS CITED

Strayer, B. L. *The Canadian Constitution and the Courts*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1988.

APPLICATION for judicial review of the grain delivery program of the Canadian Wheat Board and motion to strike the originating notice of motion on

5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Bone c. Conseil de la bande indienne de Sioux Valley n° 290*, [1996] 3 C.N.L.R. 54; 107 F.T.R. 133 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION RENVERSÉE:

*Banu c. Canada (Secrétaire d'État)* (1994), 82 F.T.R. 81; 25 Imm. L.R. (2d) 66 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] R.C.S. 626; (1958), 15 D.L.R. (2d) 145; 77 C.R.T.C. 322; *Archibald c. Canada*, [1997] 3 C.F. 335; (1997), 146 D.L.R. (4th) 499 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Wilcox c. Société Radio-Canada*, [1980] 1 C.F. 326; (1979), 101 D.L.R. (3d) 484 (1<sup>re</sup> inst.); *Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes*, [1985] 1 C.F. 127; (1985), 16 D.L.R. (4th) 686; 56 N.R. 289 (C.A.); *Macinnis c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 464; (1994), 113 D.L.R. (4th) 529; 166 N.R. 57 (C.A.); *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; (1974), 43 D.L.R. (3d) 1; 1 N.R. 225; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; (1986), 33 D.L.R. (4th) 321; [1987] 1 W.W.R. 603; 23 Admin. L.R. 197; 17 C.P.C. (2d) 289; 71 N.R. 338; *Pallister c. Canada (Commission du blé)*, T-1931-95, protonotaire adjoint Giles, ordonnance en date du 11-10-95, inédite.

## DOCTRINE

Strayer, B. L. *The Canadian Constitution and the Courts*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1988.

DEMANDE de contrôle judiciaire du programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé et de la demande visant la radiation de l'avis de

the grounds that the applicant lacked standing as not directly affected by the matter in respect of which relief was sought; the originating notice of motion was not in respect of a single decision, order or other matter; and it failed to disclose a reasonable cause of action. Motion to strike allowed; application for judicial review dismissed.

## COUNSEL:

*D. James Rout, Q.C. and Edith MacFarlane for applicant.*

*Brian H. Hay and Sharlene Telles-Langdon for respondent.*

## SOLICITORS:

*Alberta Department of Justice, Edmonton, for applicant.*

*Deputy Attorney General of Canada for respondent.*

*The following are the reasons for order rendered in English by*

GIBSON J.:

## INTRODUCTION

[1] These reasons arise out of an application for judicial review, filed July 22, 1996, wherein Her Majesty in Right of Alberta (the applicant) seeks judicial review in respect of “the grain delivery programs established and operated by the [Canadian Wheat Board]”.

[2] The grain delivery program of the Canadian Wheat Board (the respondent), and I am satisfied it is a single program, for the 1995-1996 crop year ending July 31, 1996, consisted of two major components, an acreage-based component and a delivery contracts component. The two components are described in the applicant’s originating notice of motion in the following terms:

In respect of acreage based deliveries:

requête introductive d’instance, au motif que la requérante n’avait pas la qualité pour agir, n’étant pas directement touchée par l’objet de la demande, que l’avis de requête introductive d’instance ne portait pas sur une seule ordonnance, décision ou autre question, et que ce dernier ne révélait aucune cause raisonnable d’action. Requête en radiation accueillie; demande de contrôle judiciaire rejetée.

## AVOCATS:

*D. James Rout, c.r., et Edith MacFarlane, pour la requérante.*

*Brian H. Hay et Sharlene Telles-Langdon, pour l’intimée.*

## PROCUREURS:

*Ministère de la Justice de l’Alberta, Edmonton, pour la requérante.*

*Le sous-procureur général du Canada, pour l’intimée.*

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

LE JUGE GIBSON:

## INTRODUCTION

[1] Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire déposée le 22 juillet 1996, par laquelle Sa Majesté du chef de l’Alberta (la requérante) demande le contrôle judiciaire «des programmes de livraison de grains instaurés et administrés par la [Commission canadienne du blé]».

[2] Le programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé (l’intimée)—car j’estime qu’il s’agit bien d’un seul programme—, pour la campagne 1995-1996 se terminant le 31 juillet 1996, comprenait deux grands volets: un volet fondé sur les surfaces cultivées et un volet concernant les contrats de livraison. C’est dans les termes suivants que ces deux volets sont décrits dans l’avis de requête introductive d’instance déposée par la requérante:

[TRADUCTION] En ce qui concerne les livraisons liées aux surfaces cultivées:

- |   |   |
|---|---|
| (i) the Respondent was to announce grade specific delivery calls for wheat, durum and barley to begin the crop year;  | (i) l'intimée devait annoncer au début de la campagne les demandes de livraison précisant la qualité requise en matière de blé, de blé dur et d'orge;   |
| (ii) delivery calls were to be based on the acres assigned by the farmer for delivery in the crop year in the farmer's delivery permit;   | (ii) les demandes de livraisons devaient être liés aux surfaces affectées par les agriculteurs aux livraisons prévues pour la campagne en cours par le carnet de livraison délivré à l'agriculteur;   |
| (iii) each farmer was entitled to deliver the greater of a minimum of 30 tonnes of a grade called for delivery or the total assigned acreage multiplied by the acreage based delivery call; | (iii) chaque agriculteur avait le droit de livrer la plus forte des deux quantités suivantes; un minimum de 30 tonnes de la qualité prévue pour la livraison ou le total des surfaces cultivées multiplié par le chiffre prévu dans la demande de livraison dépendant de la surface cultivée; |
| (iv) the grades and size of delivery calls were to be determined by early crop year sales;  | (iv) les qualités et quantités livrables devaient être fixées en fonction des premières ventes intervenant au cours de la campagne;   |

In respect of delivery contract based deliveries:

En ce qui concerne les livraisons prévues dans les contrats de livraison:

- |  |   |
|--|---|
| (i) farmers could offer to sell wheat, durum and barley to the Respondent under contract series A (application deadline October 29, 1995), B (application deadline December 31, 1995), C (application deadline February 29, 1996), and D (application deadline May 31, 1996);  | (i) les agriculteurs pouvaient offrir de vendre du blé, du blé dur et de l'orge à l'intimée dans le cadre de contrats de la série A (date limite pour le dépôt des demandes, le 29 octobre 1995), B (date limite pour le dépôt des demandes, le 31 décembre 1995), C (date limite pour le dépôt des demandes, le 29 février 1996) et D (date limite pour le dépôt des demandes, le 31 mai 1996);  |
| (ii) each offer was to be for a specified grain and for a specified quantity, class and grade of the grain;  | (ii) chaque offre devait porter sur une céréale précise ainsi que sur une quantité, une catégorie et une qualité précises de grains;  |
| (iii) the Respondent agreed to accept delivery of the grain in accordance with the <i>Act</i> and the terms and conditions of the contract for the grain;  | (iii) l'intimée avait convenu de prendre livraison des grains conformément à la <i>Loi</i> et aux modalités du contrat;   |
| (iv) at any time within 18 days following the applicable application deadline the Respondent could reduce the quantity of the grain to be delivered under the contract if the quantities requested by all farmers combined exceeded the total quantities of grain established by the Respondent; the quantity to be delivered by each farmer who had a contract for the class, variety and quality of grain covered by the contract was then reduced proportionately; if the Respondent reduced the quantity of grain to be delivered under a contract the farmer could terminate the contract by giving notice of termination within 14 days after the reduction; | (iv) dans les 18 jours suivant la date limite prévue pour le dépôt des demandes, l'intimée pouvait réduire la quantité de grains à livrer dans le cadre du contrat si les quantités demandées par l'ensemble des agriculteurs dépassaient le total des quantités de grains fixées par l'intimée; la quantité à livrer par chaque agriculteur ayant conclu un contrat portant sur la catégorie, la variété et la qualité de céréales prévues au contrat serait alors proportionnellement réduite; si l'intimée réduisait la quantité de grains à livrer dans le cadre d'un contrat, l'agriculteur pouvait résilier ce contrat en envoyant, dans les 14 jours suivant la réduction, un avis de résiliation; |
| (v) the Respondent could issue delivery calls at any time during the crop year; the Respondent reserved the right to issue delivery calls for only a portion of, or a particular grade or quality of, the grain to be delivered; the total of the delivery calls was to  | (v) l'intimée pouvait émettre des demandes de livraison à toute époque au cours de la campagne; l'intimée se réservait le droit d'émettre des demandes de livraison portant sur une partie seulement, ou sur une catégorie seulement de grains à livrer; le total   |

equal the quantity and quality of grain for which delivery was agreed to;

- (vi) the Respondent could exclude tough and damp grain from any delivery call issued;
- (viii) if a farmer failed, before the termination date specified in any delivery call under a subsisting contract, to deliver a minimum of 85 per cent of the called grain, the farmer was in default and liable to pay liquidated damages to the Respondent and the Respondent could cancel the contract and any other delivery contract.

des demandes de livraison devait être égal à la quantité et à la qualité des céréales prévues dans les contrats de livraison;

- (vi) l'intimée pouvait exclure de toute demande de livraison les grains coriaces ou humides;
- (viii) si, avant la date limite prévue dans une demande de livraison émise dans le cadre d'un contrat en vigueur, l'agriculteur ne parvenait pas à livrer au moins 85 p. 100 des grains qui lui étaient demandés, l'agriculteur serait considéré comme ayant manqué à ses engagements et pourrait être tenu de verser des dommages-intérêts liquidés à l'intimée, celle-ci pouvant, en outre, annuler le contrat ainsi que tout autre contrat de livraison.

[3] Evidence filed on behalf of the applicant substantially supported the foregoing description of the components of the grain delivery program. Unfortunately, no evidence was filed on behalf of the applicant or the respondent that would indicate whether or not the grain delivery programs for the 1996-1997 crop year and for the 1997-1998 crop year had the same or substantially similar features.

[3] Les preuves produites au nom de la requérante confirment pour l'essentiel cette description des deux volets du programme de livraison de grains. Malheureusement, aucune des preuves déposées au nom de la requérante ou de l'intimée ne permet de savoir si les programmes de livraison de grains pour les campagnes 1996-1997 et 1997-1998 comportaient essentiellement les mêmes dispositions.

[4] By notice of motion filed August 22, 1996, the respondent sought an order striking the applicant's originating notice of motion for judicial review on the grounds that: (1) the applicant is not a person "directly affected by the matter in respect of which relief is sought" and therefore has no standing to bring the application; (2) the originating notice of motion is not "in respect of a single decision, order or other matter"; and (3) the originating notice of motion "fails to disclose a reasonable cause of action".

[4] Par avis de requête déposé le 22 août 1996, l'intimée a sollicité une ordonnance en radiation de la demande de contrôle judiciaire déposée par la requérante, au motif que: 1) la requérante n'est pas «directement touchée par l'objet de la demande» et qu'elle n'a, par conséquent, pas qualité pour déposer cette demande; 2) l'avis de requête introductive d'instance ne porte pas sur «une seule ordonnance, décision ou autre question»; et 3) l'avis de requête introductive d'instance «ne révèle aucune cause raisonnable d'action».

[5] By order dated October 7, 1996, Mr. Justice Rouleau ordered that the respondent's motion to strike be heard together with the application for judicial review.

[5] Par ordonnance en date du 7 octobre 1996, M. le juge Rouleau a ordonné que la requête en radiation déposée par l'intimée soit entendue en même temps que la demande de contrôle judiciaire.

#### ISSUES, POSITIONS OF THE PARTIES AND ANALYSIS

[6] The following issues were before me:

- (1) whether the originating notice of motion is in respect of a judicially reviewable matter;

#### QUESTIONS EN LITIGE, THÈSES DES PARTIES ET ANALYSE

[6] Les questions suivantes ont été soumises à la Cour:

- 1) l'avis de requête introductive d'instance porte-t-il sur une question relevant du contrôle judiciaire?



(2) whether the applicant has standing to bring this application for judicial review;

(3) if both issues 1 and 2 are determined in favour of the applicant, whether the manner in which the respondent operates its grain delivery program is within its jurisdiction as defined by the *Canadian Wheat Board Act*.<sup>1</sup>

(1) Is this application for judicial review in respect of a judicially reviewable matter?

[7] This issue raises two concerns as to this Court's jurisdiction and the scope of its review powers under sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 [as enacted *idem*, s. 5] of the *Federal Court Act*.<sup>2</sup>

(a) Federal board, commission or other tribunal

[8] Subsections 18(1) and (3) of the *Federal Court Act* read as follows:

18. (1) Subject to section 28, the Trial Division has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

...

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1. [Underlining added by me for emphasis.]

[9] Section 28 [as am. *idem*, s. 8] of the *Federal Court Act* is not of consequence for the purposes of this application.

[10] The first question then arises: is the respondent a federal board, commission or other tribunal? That

2) la requérante a-t-elle qualité pour déposer cette demande de contrôle judiciaire?

3) à supposer que les questions 1 et 2 soient tranchées en faveur de la requérante, la manière dont l'intimée administre son programme de livraison de grains est-elle bien conforme à la compétence conférée à cet organisme par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*?<sup>1</sup>

1) La demande vise-t-elle effectivement une question relevant du contrôle judiciaire?

[7] Cette question soulève une double interrogation concernant à la fois la compétence de la Cour et l'étendue de son pouvoir de contrôle au titre des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 [édicte, *idem*, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*.<sup>2</sup>

(a) Office fédéral

[8] Les paragraphes 18(1) et (3) de la *Loi sur la Cour fédérale* disposent que:

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Section de première instance a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

...

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) et (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire. [Je souligne.]

[9] Il n'y a pas, en l'espèce, lieu d'invoquer l'article 28 [mod., *idem*, art. 8] de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[10] Il s'agit d'abord de savoir si l'intimée est un office fédéral. Ce terme est défini de la manière

expression is defined in subsection 2(1) [as am. *idem*, s. 1] of the *Federal Court Act* in the following terms:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*.

[11] In *Jackson v. Canada (Attorney General)*,<sup>3</sup> Mr. Justice Rothstein had before him an application for judicial review with respect to a decision of the Canadian Wheat Board not to issue an export licence to Jackson. Mr. Justice Rothstein examined the question of whether, on the facts before him, the Canadian Wheat Board was a federal board, commission or other tribunal. He wrote [at paragraph 4]:

In considering whether to characterize a federal entity as a federal board, commission or other tribunal for purposes of section 2 of the *Federal Court Act*, the jurisprudence appears to make a distinction between the exercise of powers of a public character and the exercise of powers which are incidental to the carrying on of a business.

[12] After citing from *Wilcox v. Canadian Broadcasting Corporation*,<sup>4</sup> and noting that *Wilcox* was distinguished in *Aeric, Inc. v. Chairman of the Board of Directors, Canada Post Corporation*,<sup>5</sup> Mr. Justice Rothstein [at page 4] cited from *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*,<sup>6</sup> to the following effect [at paragraph 7]:

The purpose of the *Canadian Wheat Board Act* is made apparent by an examination of its provisions. The Board constituted by the Act is required to buy all wheat, oats and barley produced in the designated area, that area being substantially the three prairie provinces. Under regulations which the Board is empowered to make, deliveries of grain to elevators or to railway cars may be limited and, except with the permission of the Board, no person may deliver grain to an elevator who is not the actual producer of the grain and in possession of a permit book issued by the Board, or load into a railway car any such grain which has not previously been delivered under a permit book and with

suiivante, au paragraphe 2(1) [mod., *idem*, art. 1] de la *Loi sur la Cour fédérale*:

2. (1) . . .

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[11] Dans l'affaire *Jackson c. Canada (Procureur général)*,<sup>3</sup> le juge Rothstein a eu à se prononcer sur une demande de contrôle judiciaire visant la décision par laquelle la Commission canadienne du blé avait refusé de délivrer à Jackson une licence d'exportation. Le juge Rothstein s'est penché sur la question de savoir si, d'après les faits qui lui étaient soumis, la Commission canadienne du blé était un office fédéral. Il estime, dans son jugement que [au paragraphe 4]:

[TRADUCTION] S'agissant de savoir si un organisme fédéral donné doit être considéré comme un office fédéral au sens de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la jurisprudence semble faire une distinction entre l'exercice de pouvoirs revêtant un caractère public et l'exercice de pouvoirs liés à la marche d'une entreprise.

[12] Après avoir cité des extraits du jugement *Wilcox c. Société Radio-Canada*,<sup>4</sup> et noté qu'une distinction avait été opérée entre *Wilcox* et *Aeric, Inc. c. Président du conseil d'administration, Société canadienne des postes*,<sup>5</sup> le juge Rothstein a cité l'arrêt *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and the Attorney General of Canada*,<sup>6</sup> dans lequel la Cour suprême avait déclaré que [au paragraphe 7]:

[TRADUCTION] L'objet de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* apparaît à la lecture des dispositions du texte. La Commission, instituée par cette loi, est tenue d'acheter tout le blé, l'avoine et l'orge produits dans la zone désignée, c'est-à-dire essentiellement les trois provinces de la région des Prairies. Selon des règlements que la Commission est habilitée à prendre, les livraisons de céréales aux silos ou aux wagons de chemin de fer peuvent être limitées et, sauf autorisation de la Commission, seul un producteur de céréales détenteur d'un carnet de livraison délivré par la Commission peut livrer des céréales à un silo ou les charger à bord d'un wagon de chemin de fer. La Commission est

the Board's permission. The Board is required to undertake the marketing of all the grain delivered either to elevators or railway cars and the producers receive their proportionate share of the moneys realized from the sale of grain of the grade delivered by them less the expenses of the operation of the Board. It is a matter of common knowledge that much the greatest part of the grain delivered to elevators or to railway cars is exported from the province in which it is grown either to other provinces of Canada or to foreign countries.

In the same decision, Justice Rand, as he then was, wrote:<sup>7</sup>

The scheme of the *Wheat Act* is primarily to benefit producers of wheat in areas to which that product can now be said to be indigenous.

Mr. Justice Rothstein concludes [at paragraph 8]:

I need go no further to be satisfied that the Canadian Wheat Board can be characterized as a corporation with significant public aspects which involve the carrying out of government policy. Of course, not all of the powers conferred by the *Canadian Wheat Board Act* are public. Under section 6 of the Act, for example, the Board has been vested with general powers incidental to its business such as to enter into contracts, to enter into ordinary commercial banking arrangements, to acquire and hold real property and generally to do all things necessary and incidental to the carrying out of its operations. However, in keeping with *Aeric*, the Court must examine the specific power being exercised in this case.

[13] The power to establish a grain delivery program derives directly from the *Canadian Wheat Board Act* and is central to the respondent's function. While elements of the program may derive from the exercise of general powers incidental to its business, the program as a whole, by its very nature, is of a public character.

[14] In the result then, I conclude that, in establishing the grain delivery program in respect of which judicial review is sought, the Canadian Wheat Board is a federal board, commission or other tribunal within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Court Act*. As such, subject to what follows, this Court has judicial review jurisdiction over the respondent in

tenue d'assurer la commercialisation de toutes les céréales livrées à des silos ou chargées à bord de wagons de chemin de fer et les producteurs reçoivent, en proportion de leur livraison, leur part du produit de la vente de céréales de la qualité qu'ils ont livrée moins les dépenses de fonctionnement de la Commission. Chacun sait que, de loin, la majeure partie des céréales livrées aux silos ou chargées à bord de wagons de chemin est exportée de la province d'origine, soit vers les autres provinces du Canada, soit vers l'étranger.

Dans le même arrêt, le juge Rand, plus tard juge en chef, a écrit<sup>7</sup>:

[TRADUCTION] Les dispositions de la *Loi sur le blé* ont été adoptées principalement dans l'intérêt des producteurs de blé dans les régions se prêtant particulièrement à cette culture.

Le juge Rothstein conclut en disant [au paragraphe 8]:

[TRADUCTION] Il ne m'en faut pas davantage pour dire de la Commission canadienne du blé que c'est une société présentant, à plusieurs égards, un caractère public marqué en raison de son exécution de politique gouvernementale. Mais, bien sûr, ce ne sont pas tous les pouvoirs que lui confère la *Loi sur la Commission canadienne du blé* qui sont de caractère public. Aux termes de l'article 6 de la Loi, par exemple, la Commission se voit investie de pouvoirs d'ordre général se rattachant à l'activité de l'entreprise, notamment le pouvoir de conclure des contrats, de faire auprès des banques les opérations commerciales usuelles, d'acquérir et de détenir des immeubles et, de façon générale, de prendre les mesures utiles à l'exercice de ses activités. Cela dit, compte tenu de l'arrêt *Aeric*, la Cour doit se pencher sur le pouvoir précis exercé en l'espèce.

[13] L'autorité nécessaire à l'instauration d'un programme de livraison de grains a sa source dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et forme un élément essentiel des fonctions exercées par l'intimée. Si certains éléments du programme peuvent relever de l'exercice des pouvoirs généraux se rattachant en propre à son activité, le programme, pris dans son ensemble, est, par sa nature même, un programme de caractère public.

[14] J'en conclus donc que, en ce qui concerne l'instauration du programme de livraison de grains visé par la demande de contrôle judiciaire, la Commission canadienne du blé est effectivement un office fédéral au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Cela étant, et sous réserve des considérations qui suivent, la compétence de la Cour en

respect of its grain delivery program.

(b) Decision, order or other matter

[15] The second concern as to this Court's jurisdiction is whether the grain delivery program is a "matter" in respect of which judicial review lies.

[16] Subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* provides that an application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected "by the matter in respect of which relief is sought." [Underlining added.] Other subsections of section 18.1 and related *Federal Court Rules*<sup>8</sup> imply that the types of matters in respect of which relief can be sought by way of judicial review are somewhat circumscribed. For example, subsection 18.1(2) limits the time within which judicial review "in respect of a decision or order of a federal board, commission or other tribunal" [underlining added] may be sought. Subsection 18.1(3), which deals with remedies that the Trial Division may provide on judicial review, speaks in part of "a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal." Subsection 18.1(4), dealing with the circumstances in which the Trial Division may grant relief, refers to error of law "in making a decision or an order," and decisions and orders based on erroneous findings of fact. Paragraph 1602(2)(f) of the *Federal Court Rules* [as enacted by SOR/92-43, s. 19] provides that an application for judicial review shall "set out the date and details of the decision, order or other matter in respect of which judicial review is sought" [underlining added]. Subsection 1602(4) [as enacted *idem*] provides that a "notice of motion shall be in respect of a single decision, order or other matter only" [underlining added].

[17] In my view, none of the foregoing is decisive in determining the limits of the "matters" in respect of which judicial review can be sought under sections 18 and 18.1.

matière de contrôle judiciaire s'étend à l'intimée pour ce qui est de son programme de livraison de grains.

(b) Décision, ordonnance ou autre question

[15] La deuxième interrogation touchant la compétence de la Cour consiste à savoir si le programme de livraison de grains est une «question» relevant du contrôle judiciaire.

[16] Selon le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché «par l'objet de la demande». D'autres dispositions de l'article 18.1 de la Loi ou dispositions connexes des *Règles de la Cour fédérale*<sup>8</sup> portent à penser que les types de questions pouvant faire l'objet d'une telle demande sont limités. Ainsi, le paragraphe 18.1(2) fixe un délai pour la présentation de demandes de contrôle judiciaire visant une «décision ou . . . ordonnance» d'un office fédéral. Le paragraphe 18.1(3), qui concerne les mesures pouvant être ordonnées par la Section de première instance dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire, parle de «décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.» Le paragraphe 18.1(4), qui concerne les circonstances dans lesquelles la Section de première instance peut ordonner un certain nombre de mesures réparatrices, parle de «[la] décision ou . . . ordonnance entachée d'une erreur de droit» et de décisions et ordonnances fondées sur une conclusion de faits erronée. L'alinéa 1602(2)(f) des *Règles de la Cour fédérale* [édicte par DORS/92-43, art. 19] prévoit que la demande de contrôle judiciaire indique «la date et les particularités de la décision, de l'ordonnance ou de toute autre question à l'égard de laquelle le contrôle judiciaire est demandé» [soulignement ajouté]. Le paragraphe 1602(4) [édicte, *idem*,] prévoit que l'avis de requête «porte sur le contrôle judiciaire d'une seule ordonnance, décision ou autre question» [soulignement ajouté].

[17] J'estime qu'aucune des décisions citées n'est concluante lorsqu'il s'agit de connaître le contour des «questions» à l'égard desquelles le contrôle judiciaire peut être sollicité en vertu des articles 18 et 18.1.

[18] In *Banu v. Canada (Secretary of State)*,<sup>9</sup> Associate Senior Prothonotary Giles concluded that “other matter”, in the context of applications for judicial review, is *ejusdem generis* with “decision or order”. I cannot agree with this conclusion since “matter” is used in subsection 18.1(1) without being in series with “decision or order”. In fact, “matter” only appears in series with “decision or order” in the *Federal Court Rules* which cannot limit the meaning of “matter” in subsection 18.1(1) of the Act.

[19] In *Pallister v. Canada (Wheat Board)*,<sup>10</sup> Associate Senior Prothonotary Giles wrote:

Judicial review is a process by which a single decision of a Board can be challenged.

While the foregoing comment by Mr. Giles is undoubtedly true,<sup>11</sup> that comment cannot be read as implying that judicial review is a process by which only a decision, nothing more and nothing less, can be challenged.

[20] In *Bone v. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*,<sup>12</sup> Heald D. J. granted relief on an application for judicial review arising out of an election for a band chief and band council. Clearly, such a “matter” cannot easily be described as either a decision or order of a federal board, commission or other tribunal. At the same time, the election having been followed by an Elections Appeal Board decision allowing an appeal and ordering a new general election, it would appear to be an event or matter of a nature that is reasonably amenable to judicial review.

[21] Finally, in *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*,<sup>13</sup> I considered a motion for interim relief pending final disposition of an application for judicial review arising out of a complaint of workplace harassment and the process followed in dealing with that complaint. After quoting subsection 18.1(2) of the

[18] Dans l'affaire *Banu c. Canada (Secrétaire d'État)*<sup>9</sup>, le protonotaire adjoint Giles a conclu que, dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire, «autre question» s'entend, en raison de la règle *ejusdem generis* applicable à l'interprétation des textes, d'une «décision ou ordonnance». Je ne saurais souscrire à cette conclusion étant donné qu'à l'article 18.1 l'expression «objet de la demande» n'est pas accompagnée des mots «décision ou ordonnance». En fait, le mot «question» n'apparaît avec les mots «décision ou ordonnance» que dans les *Règles de la Cour fédérale*, règles qui ne sauraient restreindre le sens de ce que peut constituer l'«objet de la demande» évoqué au paragraphe 18.1(1) de la Loi.

[19] Dans l'affaire *Pallister c. Canada (Commission du blé)*<sup>10</sup>, le protonotaire adjoint Giles a écrit:

Le contrôle judiciaire est une procédure qui permet de mettre en cause la décision d'un office fédéral.

Le commentaire de M. Giles est sans nul doute fondé<sup>11</sup>, mais on ne peut pas l'interpréter comme voulant dire que le contrôle judiciaire est un processus dans le cadre duquel seule une décision peut être contestée, à l'exclusion de toute autre chose.

[20] Dans l'affaire *Bone c. Conseil de la bande indienne de Sioux Valley n° 290*<sup>12</sup>, le juge suppléant Heald a fait droit à une demande de contrôle judiciaire visant l'élection d'un chef et d'un conseil de bande. À l'évidence, une telle «question» ne saurait être donnée comme constituant une décision ou une ordonnance d'un office fédéral. Malgré cela, l'élection ayant été suivie d'une décision de la Commission des appels électoraux faisant droit à l'appel et ordonnant la tenue d'une nouvelle élection générale, il semblerait s'agir d'un événement ou d'une question se prêtant raisonnablement au contrôle judiciaire.

[21] Enfin, dans l'affaire *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*<sup>13</sup>, j'ai été saisi d'une requête en mesures provisoires en attendant que soit réglée une demande de contrôle judiciaire ayant à l'origine une plainte pour harcèlement au travail et la procédure d'examen dont elle a fait l'objet. Après avoir cité le

*Federal Court Act*, I wrote:

This subsection contemplates a specific decision or order in respect of which judicial review is sought and this concept is reflected in Rule 1602(2)(f) of the *Federal Court Rules*. . . which requires that an applicant's notice of motion for judicial review set out "the date and details of the decision, order or other matter in respect of which judicial review is sought." The "details" of the "matter" sought to be reviewed are reflected in the notice of motion herein but the "matter" is more in the nature of a continuing process than in the nature of a specific decision or order and it is thus difficult to pinpoint specific dates, other than the date when the harassment complaint was filed and various milestone dates since that time. In any event, I am satisfied that nothing turns on this issue in the context of this matter, at least for the purposes of this preliminary motion. Subject to what may be decided at a later stage of this proceeding, I am prepared for the purpose of this preliminary motion to interpret the terms of subsection 18.1(2) and Rule 1602(2)(f) broadly to encompass the situation in this matter where a number of decisions or orders have already been taken or made by the respondent in the course of the harassment investigation that have significantly impacted on the situations of the applicant and the complainant. [Citation omitted.]

[22] Once again, none of the foregoing is determinative on the facts before me. As indicated early on in these reasons, I am satisfied that the acreage-based and delivery contract components of the respondent's grain delivery program, together, constitute a single "program". I am further satisfied that the "program" in respect of which judicial review is being sought here is a single matter. It is a complex program. It directly affects a wide range of individuals and businesses, both producers and many others. Its objective, within the broader context of the overall program of the Canadian Wheat Board, is directed to the object for which the Board is incorporated by the *Canadian Wheat Board Act*, namely, the marketing in an orderly manner, in interprovincial and export trade, of grain grown in Canada.<sup>14</sup> It is a matter directed to the implementation of public policy. As such, it is not easily amenable to judicial review, nor does it lend itself readily to some of the forms of relief contemplated on an application for judicial review, particularly the remedy of setting aside of the "matter", and referring it back for reconsideration. Rather, as a tool of public policy, the grain delivery program is, by nature, in my opinion, more amenable to review

paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur la Cour fédérale*, j'écrivais:

Ce paragraphe vise la décision ou l'ordonnance attaquée par le recours en contrôle judiciaire, et cette spécificité se retrouve dans la Règle 1602(2)f) des *Règles de la Cour fédérale*, aux termes de laquelle l'avis de requête en contrôle judiciaire doit indiquer «la date et les particularités de la décision, de l'ordonnance ou de toute autre question à l'égard de laquelle le contrôle judiciaire est demandé». Les «particularités» de la «question» visée par le recours en contrôle judiciaire en l'espèce sont indiquées dans l'avis de requête, mais cette «question» consiste en un processus continu et non pas en telle ou telle décision ou ordonnance, c'est pourquoi il est impossible de relever des dates précises, autres que la date du dépôt de la plainte de harcèlement et de divers incidents de procédure subséquents. Sous réserve de décision contraire en un état ultérieur de la cause, je suis disposé, à l'égard de cette requête préliminaire, à interpréter largement le libellé du paragraphe 18.1(2) et de la Règle 1602(1)f) comme embrassant la situation d'ensemble en l'espèce, où diverses décisions ou ordonnances ont été déjà prises ou rendues par l'intimé dans le cours de l'enquête sur le harcèlement, lesquelles ont eu un effet notable sur la situation du requérant et de la plaignante. [Les renvois sont omis.]

[22] Je précise à nouveau que rien de tout cela n'est concluant vu les faits portés devant la Cour. Ainsi que je l'ai dit au début des présents motifs, je suis persuadé que les livraisons dépendant de la surface cultivée et les livraisons prévues aux contrats, les deux volets du programme de livraison de grains de l'intimée, ne forment qu'un seul et même «programme». Je suis en outre convaincu que le «programme» visé par la demande de contrôle judiciaire constitue en l'espèce une seule et même question. Il s'agit d'un programme complexe qui touche de façon directe un large éventail d'individus et d'entreprises, des producteurs mais aussi beaucoup d'autres. Son objectif, dans le contexte plus large des activités de la Commission canadienne du blé, s'aligne sur l'objet ayant présidé à la création de la Commission par la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, à savoir organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada<sup>14</sup>. Il s'agit d'une question liée à la mise en œuvre de mesures d'intérêt général. À ce titre, cette question ne se prête guère au contrôle judiciaire, pas plus qu'elle ne se prête vraiment au genre de mesures sollicitées dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, et notamment la

through pre-adoption public consultation and the political process. That opinion is consistent with the fact that, on the evidence before me, the respondent engaged in a broad public consultation in the development of the grain delivery policy for the crop year, 1995-1996. The applicant was a party to that consultation process.

[23] I conclude that Parliament could not have contemplated judicial review of a program such as the grain delivery program of the Canadian Wheat Board at the time it had before it the legislation enacting the current sections 18 and 18.1 of the *Federal Court Act*. That is not to say that I conclude that “matters”, other than decisions and orders, as those terms are ordinarily interpreted, are not open to judicial review. I am satisfied that a range of “matters”, such as those considered in the *Bone* and *Puccini* cases cited earlier in these reasons, are or may be appropriate subjects for judicial review. Neither of those “matters”, however, had the broad public policy characteristics of the program here sought to be reviewed.

[24] On the basis of the foregoing considerations, I conclude that this application for judicial review is ill-founded. This conclusion is determinative of this matter. However, I will go on to consider the other issues before me, bearing in mind the possibility of an appeal of my decision and the possibility that others, on such an appeal, may not share my views with regard to the scope of judicial review.

## (2) Standing of the Applicant

[25] Three bases were advanced for standing on the part of the applicant to bring this application: first, as a person or entity “directly affected” by the grain delivery program of the respondent; second, on the

mesure consistant à infirmer la «question» et à la renvoyer pour nouvel examen. J’estime qu’en tant qu’instrument de l’intérêt général, le programme de livraison de grains se prête davantage à un examen se déroulant dans le cadre des concertations préalables à son adoption et dans le cadre général du processus politique du pays. Cette opinion s’accorde avec le fait que, selon la preuve produite devant la Cour, l’intimée, lors de l’élaboration de la politique de livraison de grains applicable à la campagne 1995-1996, s’est livrée à un vaste exercice de concertation publique. La requérante y a d’ailleurs participé.

[23] J’en conclus que le législateur ne pouvait pas avoir envisagé le contrôle judiciaire d’un programme tel que le programme de livraison de grains de la Commission canadienne du blé à l’époque où il a eu à se prononcer sur le texte édictant les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Ce n’est pas dire que, d’après moi, les «questions» autres que les décisions et ordonnances, selon l’interprétation que l’on donne normalement de ces termes, ne peuvent pas faire l’objet d’un contrôle judiciaire. J’estime que tout un éventail de questions, telles que celles envisagées dans le cadre des affaires *Bone* et *Puccini* précitées, relèvent ou peuvent relever du contrôle judiciaire. Aucune des ces «questions» n’avait, cependant, les traits caractéristiques d’une mesure d’ordre public que revêt le programme visé en l’espèce par la demande de contrôle judiciaire.

[24] Fort de ces considérations, j’en conclus que la présente demande de contrôle judiciaire n’est pas fondée. Cette conclusion permet à elle seule de régler la présente affaire. J’entends, cependant, examiner les autres questions dont je suis saisi, conscient que ma décision est susceptible d’appel et que dans le cadre d’un tel appel éventuel il y en a d’autres qui ne partageront peut-être pas mon avis sur les limites du contrôle judiciaire.

## 2) La requérante a-t-elle qualité pour agir?

[25] Trois moyens ont été invoqués à l’appui de la thèse voulant que la requérante ait qualité pour porter la présente demande devant la Cour: d’abord, parce qu’il s’agit d’une personne ou d’une entité «directe-

basis of public interest; and third, as of right.

[26] Standing on the basis of direct effect as provided for in subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* and on the basis of public interest were both considered in *Friends of the Island Inc. v. Canada (Minister of Public Works)*<sup>15</sup> and *Nova Scotia (Attorney General) v. Ultramar Canada Inc.*<sup>16</sup> In those cases, this Court rejected arguments that the words “directly affected” in subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act* should be given a relatively restricted meaning, in light of the adoption in subsection 18.1(1) of the words “anyone directly affected by the matter” as contrasted with the earlier words of subsection 28(2) of the same Act which were “any party directly affected” [underlining added]. In *Friends of the Island*, Madam Justice Reed wrote at page 283:

In the light of this background [the change of terminology to which I have referred], I cannot conclude that when Parliament amended the *Federal Court Act* to redress some of the difficulties which had been created by the earlier division of jurisdiction between the Trial Division and the Appeal Division (by sections 18 and 28 respectively) that it intended to limit judicial review under subsection 18.1(1) to the pre-*Thorson, Borowski, Finlay* test. I think the wording in subsection 18.1(1) allows the Court discretion to grant standing when it is convinced that the particular circumstances of the case and the type of interest which the applicant holds justifies status being granted. (This assumes there is a justiciable issue and no other effective and practical means of getting the issue before the courts.)<sup>17</sup>

I take the comments of Madam Justice Reed, and the reasons of Mr. Justice MacKay in the *Ultramar* case to reflect the view that, where the test for public interest standing enunciated in *Thorson, Borowski* and *Finlay* is met, subsection 18.1(1) should be read as broad enough to authorize the granting of standing whether or not the applicant can be said to be “directly affected”.

ment touchée» par le programme de livraison de grains de l’intimée; deuxièmement, parce que l’intérêt général l’exige; et, troisièmement, parce qu’elle a, de plein droit, qualité pour agir.

[26] Les questions de la qualité pour agir de quiconque est directement touché, comme le prévoit le paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, et la question de la qualité pour agir dans l’intérêt public ont toutes les deux été examinées dans le cadre des affaires *Friends of the Island Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics)*<sup>15</sup> et *Nouvelle-Écosse (Procureur général) c. Ultramar Canada Inc.*<sup>16</sup>. Dans ces deux affaires, la Cour a rejeté les arguments voulant que les mots «directement touché» qui figurent au paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* devaient être interprétés de manière relativement restrictive étant donné que les mots «quiconque est directement touché par l’objet de la demande» du paragraphe 18.1(1), venaient remplacer l’ancien paragraphe 28(2) de la même Loi qui disait «toute partie directement intéressée» [soulignement ajouté]. Dans l’affaire *Friends of the Island*, M<sup>me</sup> le juge Reed a écrit à la page 283 du Recueil:

Étant donné ce contexte, je ne peux pas conclure que, lorsque le législateur a modifié la *Loi sur la Cour fédérale* afin de supprimer certaines des difficultés qu’avait suscitées le partage des compétences antérieur entre la Section de première instance et la Section d’appel (établi aux articles 18 et 28), il a voulu limiter la révision judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(1) au critère défini avant les arrêts *Thorson, Borowski* et *Finlay*. Je suis d’avis que le libellé du paragraphe 18.1(1) attribue à la Cour le pouvoir discrétionnaire de reconnaître la qualité pour agir quand elle est convaincue que les circonstances particulières de l’espèce et le type d’intérêt qu’a le requérant justifient cette reconnaissance. (À supposer bien sûr qu’il y ait une question réglable par les voies de justice et qu’il n’existe aucun autre moyen efficace et pratique de soumettre la question aux tribunaux.)<sup>17</sup>

Je considère que les commentaires du juge Reed, et les motifs du juge MacKay dans l’affaire *Ultramar*, sont fondés sur l’idée que, lorsque les conditions exposées dans les arrêts *Thorson, Borowski* et *Finlay* concernant la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public sont réunies, le paragraphe 18.1(1) doit être interprété de manière à reconnaître la qualité pour agir que l’on puisse ou non dire que le requérant est «directement touché».



[27] In *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*,<sup>18</sup> Mr. Justice Cory, speaking for the Court, described the test for public interest standing in the following terms:

It has been seen that when public interest standing is sought, consideration must be given to three aspects. First, is there a serious issue raised as to the invalidity of legislation in question? Second, has it been established that the plaintiff is directly affected by the legislation or if not does the plaintiff have a genuine interest in its validity? Third, is there another reasonable and effective way to bring the issue before the Court?

I read the references to “legislation” in the foregoing paragraph to extend to “public acts”. Mr. Justice Cory wrote in *Canadian Council of Churches*:<sup>19</sup>

The whole purpose of granting status is to prevent the immunization of legislation or public acts from any challenge. [Underlining added by me for emphasis.]

[28] As indicated above, counsel for the applicant urged that Her Majesty in Right of Alberta has standing to bring this application as an entity “directly affected by the matter in respect of which relief is sought” within the meaning of subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*, alternatively, on the basis of public interest standing, and in the further alternative, as of right. In support of these arguments, he cited evidence before me that the applicant has long been interested in grain marketing in the province of Alberta, has exercised a long-standing regulatory role in relation to the production, supply, delivery and marketing of agricultural products in the province, has a social and economic interest in maintaining farm operations and the resulting employment in the province and therefore has a genuine or direct interest in the respondent’s grain delivery program as it affects grain producers in Alberta. He urged that the position of Her Majesty in Right of Alberta is fully analogous to that of Her Majesty in Right of the Province of Nova Scotia, on whose behalf the Attorney General of Nova Scotia was granted public interest standing in the *Ultramar* case. Finally, he argued that, whether or not a challenge as of prerogative right on the part of the Crown in right of a province has yet been recog-

[27] Dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*<sup>18</sup>, le juge Cory, se prononçant au nom de la Cour a décrit dans les termes suivants le critère applicable en matière de reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public:

On a vu qu’il faut tenir compte de trois aspects lorsqu’il s’agit de déterminer s’il y a lieu de reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public. Premièrement, la question de l’invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement? Deuxièmement, a-t-on démontré que le demandeur est directement touché par la loi ou qu’il a un intérêt véritable quant à sa validité? Troisièmement, y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

D’après moi, le mot «loi» au paragraphe précédent s’applique également aux «actes publics». Dans l’arrêt *Conseil canadien des Églises*, le juge Cory a écrit<sup>19</sup>:

La reconnaissance de la qualité pour agir a pour objet d’empêcher que la loi ou les actes publics soient à l’abri des contestations. [C’est moi qui souligne.]

[28] Comme nous l’avons indiqué précédemment, l’avocat de la requérante fait valoir que sa Majesté du chef de l’Alberta a qualité pour présenter la présente demande en tant qu’entité «directement touchée par l’objet de la demande» aux termes mêmes de l’article 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* et, subsidiairement, qu’elle a qualité pour agir dans l’intérêt public ou, subsidiairement encore, que sa qualité pour agir est de plein droit. Il cite, à l’appui de ses arguments, des preuves soumises à la Cour et selon lesquelles la requérante s’intéresse depuis longtemps à la commercialisation des céréales en Alberta, elle joue depuis longtemps un rôle réglementaire en matière de production, d’approvisionnement, de livraison et de commercialisation des produits agricoles dans la province, elle est socialement et économiquement intéressée à la bonne marche des exploitations agricoles et des emplois que cela crée dans la province et elle a donc un intérêt réel ou direct dans le programme de livraison de grains de l’intimée puisque ce programme touche les producteurs de céréales de l’Alberta. Il fait valoir que la position de Sa Majesté du chef de l’Alberta est entièrement analogue à celle de Sa Majesté du chef de la province de la Nouvelle-Écosse, au nom de laquelle le procureur général de la Nouvelle-

nized by Canadian courts in respect of a program of a federal agency such as the Canadian Wheat Board, it should be recognized on the facts before me. For this proposition he cited among other authorities, the following discussion from *The Canadian Constitution and the Courts*:<sup>20</sup>

This does lead, however, to a more general question as to the possible role of the Attorney General in initiating actions in the public interest to challenge constitutionally invalid laws or actions. Traditionally, only the Attorney General could sue for a declaration that a public body is exceeding its powers. Presumably this could include situations where it is alleged that the public body acts without jurisdiction because the statute under which it purports to act is itself *ultra vires*. While the Attorney General has a right of action only if the public as a whole is affected, it would seem that the question of whether a statute of the Legislature is valid or not would be of concern to the public as a whole.

The application of these common law principles within a federal system causes considerable difficulty. Could a provincial Attorney General commence action in this way to challenge the authority of a federal agency on the grounds that its Act of Parliament was *ultra vires*? Could the Attorney General of Canada challenge a provincial statute in a similar manner? These questions have not been fully answered in Canada.

We have seen that in four provinces (Manitoba, British Columbia, Alberta, and Ontario) there is a statutory right for either the federal or provincial Attorney General to seek a declaration of invalidity of a provincial statute, and the Ontario law also permits an action by either such officer with respect to the validity of a federal Law. There is some precedent for the Attorney General of Canada being admitted as an additional plaintiff in an action commenced by a private party for a declaration of invalidity of a provincial law and regulation where it was alleged that the provincial provisions interfered with a field of federal jurisdiction. There is some logic to this in that in such a case the Attorney General of Canada is the only law officer with the responsibility of protecting jurisdiction of Parliament which was alleged to be affected. There is also some authority that the Attorney General of Canada now has a sufficient interest, as required in Quebec, in order to intervene in a case involving the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and its possible effect on a provincial law. On the

Écosse s'était vu reconnaître, dans l'affaire *Ultramar*, qualité pour agir dans l'intérêt public. Et, enfin, il fait valoir que les tribunaux canadiens aient ou non reconnu à la Couronne du chef d'une province la prérogative de contester un programme instauré par un organisme fédéral telle que la Commission canadienne du blé, une telle prérogative devrait être reconnue en l'occurrence. À l'appui de cette thèse, il cite parmi d'autres références, cet extrait de l'ouvrage *The Canadian Constitution and the Courts* <sup>20</sup>:

[TRADUCTION] Cela appelle, cependant, une question d'ordre plus général quant au rôle qui pourrait incomber au procureur général lorsqu'il s'agit, dans l'intérêt public, de contester en justice des lois ou des actes constitutionnellement invalides. Traditionnellement, seul le procureur général pouvait réclamer en justice une déclaration selon laquelle un organisme public avait commis un excès de pouvoir. Cela devait sans doute comprendre des situations où l'on prétendait qu'un organisme public avait agi sans compétence, la loi au titre de laquelle il entendait agir étant elle-même *ultra vires*. Alors que le procureur général n'a le droit d'engager une action que dans les cas où l'ensemble du public est touché par une mesure, il semblerait que la question de savoir si une loi est ou non valide serait effectivement une question intéressant l'ensemble du public.

L'application de ces principes de common law dans le cadre d'un système fédéral soulève des difficultés considérables. Le procureur général d'une province pourrait-il, par exemple, contester en justice le pouvoir d'un organisme fédéral au motif que sa loi constitutive était *ultra vires*? Le procureur général du Canada pourrait-il, de la même manière, contester la validité d'une loi provinciale? Au Canada, ces questions n'ont pas encore reçu de réponse définitive.

Nous avons vu que dans quatre provinces (le Manitoba, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario) la loi confère au procureur général du Canada ou de la province le droit de demander qu'une loi provinciale soit déclarée invalide, et la loi ontarienne permet également qu'une telle action soit engagée par l'un ou l'autre de ces deux personnes pour contester la validité d'une loi fédérale. Selon une certaine jurisprudence, le procureur général du Canada peut être admis en tant que demandeur additionnel dans le cadre d'une action engagée par un particulier et tendant à faire constater l'invalidité d'une loi ou d'un règlement provincial là où l'on fait valoir que les dispositions provinciales empiètent sur un domaine relevant de la compétence fédérale. Cela ne manque pas de logique étant donné qu'en pareille circonstance le procureur général du Canada est le seul officier de justice chargé de protéger la compétence du Parlement dans l'hypothèse où celle-ci serait affectée. Certains auteurs affirment également que le procureur général du Canada a maintenant un intérêt suffisant, comme

other hand, doubt has been expressed by the Supreme Court that a provincial Attorney General would by the general rules have standing to seek a declaration against the validity of federal legislation, because he would not be in a different position from other provincial Attorneys General.

In Australia the High Court has held that a state Attorney General had a sufficient title to challenge the validity of the federal *Pharmaceutical Benefits Act* as it operated within his state. This view may be open to question. It may be that each Attorney General should on principle be entitled to commence an action by himself only with respect to the laws of the jurisdiction to which he belongs. The right of the Attorney General in these cases probably stems from the Crown's prerogative rights as *parens patriae*. It has been held in other situations that the extent of the prerogative in right of Canada or of a province corresponds to the distribution of legislative power under the *Constitution Act*.

If this constitutional distribution does apply to declaratory actions by Attorneys General, it is unlikely that they will ever be a means of bringing a public action to challenge directly the validity of legislation. This action has the virtue of simplicity in that the Attorney General need prove no interest in the matter to commence action. But in bringing action he must challenge the validity of acts of his own legislature. He is a member of the Government responsible to that legislature and if he has formed the opinion that the legislation is invalid he should advise that it be repealed. If the Government rejects his advice he must either accept the majority decision or resign. If he merely has doubts about the validity of the law or if outright repeal is impolitic, then the easier course is for him to advise the cabinet to refer the matter to the courts for an opinion. Or, put another way as Laskin J. did for the Supreme Court in the Thorson case, it is doubtful if a requirement as a condition of standing that the Attorney General first be requested to attach his own legislation "can have any application in a federal system where the Attorney General is the legal officer of a Government obliged to enforce legislation enacted by Parliament and a challenge is made to the validity of the legislation.

It is possible for a private citizen to initiate such proceedings by way of a relator action. In such cases he must obtain the consent of the Attorney General to commence the action in the latter's name. Presumably the same principles which

l'exige le droit québécois, pour intervenir dans une affaire relative à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à l'effet que ce texte est susceptible d'avoir sur une loi provinciale. La Cour suprême a cependant émis des doutes quant à la question de savoir si le procureur général d'une province aurait, en vertu des règles générales, qualité pour demander un jugement déclaratoire constatant l'invalidité d'un texte de loi fédéral, étant donné qu'il ne se trouverait pas dans une situation différente de celle des autres procureurs généraux des provinces.

En Australie, la Haute Cour a décidé que le procureur général d'un État avait qualité pour contester la validité de la *Loi sur les pharmacies* fédérale relativement à la manière dont ce texte s'appliquait dans le cadre de son État. Cet avis peut être débattu. Chaque procureur général ne devrait peut-être, par principe, avoir le droit d'engager, de son propre chef, une action qu'à l'encontre des lois de sa propre juridiction. Dans ce genre d'affaire, le droit du procureur général découle probablement des prérogatives royales, la Couronne agissant à titre de *parens patriae*. Dans d'autres circonstances, les tribunaux ont estimé que la portée des prérogatives du chef du Canada ou d'une province correspond à la répartition du pouvoir législatif prévue dans la *Loi constitutionnelle*.

Si cette répartition des pouvoirs constitutionnels s'applique aux requêtes en jugement déclaratoire présentées par les procureurs généraux, il est peu probable que l'on puisse jamais intenter une action publique afin de mettre directement en cause la validité d'une loi. Ce genre d'action a l'avantage d'être simple, puisque le procureur n'a pas, pour l'intenter, à démontrer son intérêt en l'espèce. Mais, dans le cadre de l'action qu'il intente, il lui faut contester la validité de textes votés par l'assemblée législative de sa juridiction. Or, le procureur général appartient à un gouvernement qui est responsable devant cette assemblée législative et s'il estime qu'un texte de loi est invalide, il lui appartient de prôner son abrogation. Si le gouvernement rejette ses conseils en la matière, il lui faut soit se rendre à la décision de la majorité, soit démissionner. S'il entretient simplement des doutes quant à la validité de la loi, ou si l'abrogation du texte ne paraît pas politiquement faisable, pour lui la meilleure solution consiste à conseiller au Cabinet de solliciter l'avis des tribunaux sur la question ou, pour reprendre la démarche adoptée par le juge Laskin, au nom de la Cour suprême dans l'affaire *Thorson*, il est peu probable que l'on puisse exiger, avant de reconnaître à un procureur général qualité pour agir, que celui-ci propose un texte de rechange, dans un système fédéral où le procureur général est l'officier de justice d'un gouvernement et tenu à ce titre d'appliquer les textes de loi votés par le Parlement lorsqu'un texte voit sa validité mise en cause.

Un particulier peut, lui, engager une telle action à titre de partie civile. En pareille circonstance, il doit obtenir, du procureur général, l'autorisation d'engager l'action au nom de ce dernier. Les principes qui empêchent le procureur

would inhibit the Attorney General from suing by himself would deter him from granting his consent to a private citizen to bring this unique public action.

The Attorney General's action against public bodies to prevent an excess of jurisdiction might be used in a quasi-constitutional manner. This could arise where the allegation was that the public body was wrongly exercising valid statutory powers, in a manner which would apply the statute unconstitutionally in contravention of the distribution of powers or of the Charter of Rights and Freedoms. Thus a provincial Attorney General might seek a declaration that a municipality had exercised its power to make bylaws for the preservation of order on municipal streets in a way which conflicted with the *Criminal Code*. This would not involve an attack on the provincial statute under which the municipality purported to make its by-law, but only an attack on the by-law itself as being outside the contemplation of that statute. [Citations omitted.]

[29] In response, counsel for the respondent pointed out that, on the evidence, there were 33,012 permit book holders in Alberta and 112,581 permit book holders in the designated area for the crop year 1995-1996, each of whom was directly affected by the respondent's grain delivery program, and that none of those persons joined in this application for judicial review although one permit book holder, who was also a public servant in the employment of the applicant, filed an affidavit in support of the applicant's motion. Thus, counsel urged, the applicant is not among the broad class of those "directly affected" within the meaning of subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*. Counsel further argued that the applicant fails to meet the test for public interest standing as there is clearly "another reasonable and effective way to bring this issue before the Court" and that way rests in the hands of persons clearly more "directly affected" than the applicant. Counsel also submitted that the applicant had adduced no evidence to establish that there was no other way to raise this issue before the Court. Finally, counsel noted that the theory of "standing as of right" has not been adopted by Canadian courts in this context and, as noted by Strayer J.A. in the passage from his text quoted above: "The application of these common law principles within a federal system causes considerable difficulty."<sup>21</sup>

général d'engager lui-même une telle action l'empêcherait sans doute aussi d'autoriser un particulier à engager ce type singulier d'action publique.

L'action qu'un procureur général peut engager contre des organismes publics afin d'éviter tout excès de pouvoir pourrait faire l'objet d'une utilisation quasi constitutionnelle. Il pourrait notamment en être ainsi lorsqu'on estime que l'organisme public en question a exercé à tort des pouvoirs légaux parfaitement valides, appliquant donc la loi de manière inconstitutionnelle, contrairement à la répartition des pouvoirs ou aux dispositions de la Charte des droits et libertés. Un procureur général provincial pourrait ainsi demander aux tribunaux de constater qu'une municipalité a exercé le pouvoir de prendre des règlements en vue de maintenir l'ordre sur la voie publique d'une manière qui est contraire au *Code criminel*. Cela ne mettrait nullement en cause la loi provinciale en vertu de laquelle la municipalité prétend avoir pris son règlement, mais seulement le règlement, au motif que celui-ci dépasse le cadre envisagé par la loi en question. [Les renvois sont omis.]

[29] En réponse, l'avocat de l'intimée fait remarquer que, selon la preuve produite, il y avait, en Alberta, 33 012 détenteurs de carnets et 112 581 détenteurs dans l'ensemble de la zone désignée au titre de la campagne 1995-1996, chacun desquels était directement touché par le programme de livraison de grains de l'intimée. Il note qu'aucune de ces personnes ne s'est jointe à la présente demande de contrôle judiciaire bien qu'un détenteur de carnet, également fonctionnaire au service de la requérante, ait déposé un affidavit à l'appui de la requête présentée par cette dernière. L'avocat de l'intimée soutient donc que la requérante n'appartient pas à cette grande catégorie de personnes «directement touchées» au sens du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Il soutient également que la requérante ne correspond pas aux critères permettant de lui reconnaître qualité pour agir dans l'intérêt public étant donné qu'il existe, à l'évidence, «une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour» et que ce moyen appartient aux personnes qui sont nettement plus «directement touchées» que ne l'est la requérante. L'avocat de l'intimée a également fait valoir que la requérante n'avait présenté aucune preuve tendant à établir l'absence de toute autre loi permettant de porter cette question devant la Cour. Pour terminer, l'avocat a relevé que la théorie de la «qualité pour agir de plein droit» n'a pas encore été, dans le présent contexte, adoptée par les tribunaux canadiens et, ainsi que le

[30] I find the position of counsel for the respondent to be determinative on this issue.

[31] On the evidence before me, I find no basis to conclude that the applicant is “anyone directly affected” within the meaning of subsection 18.1(1) of the *Federal Court Act*. While it is undoubtedly true that the applicant has an interest in the respondent’s grain delivery program, and the evidence is sufficient for that purpose, that is not, I conclude, sufficient to establish direct effect.

[32] To grant public interest standing to the applicant, I must find that there is no other reasonable and effective way that this matter could have come before this Court. I simply cannot so conclude on the evidence and argument before me. The grain farmers of Alberta have access to this Court. They clearly are persons directly affected. Recent activity before the Court demonstrates that they are not loathe to exercise that access.<sup>22</sup> Thus, it cannot be said that the alternative way this matter could have come before this Court is more theoretical than real, reasonable and effective.

[33] Finally, on standing as of right, it is to be noted that Parliament specifically provided such standing to the Attorney General of Canada. I am not prepared to conclude that failure to grant equivalent standing to the attorneys general of the provinces was a mere oversight. If Parliament had intended to confer such standing it could easily have done so. I am not prepared to read into section 18.1 of the *Federal Court Act* the words that counsel for the applicant would have me read in. Nor, in the absence of such words, do I feel at liberty to recognize a common law right of standing.

juge Strayer, de la Cour d’appel, le fait remarquer dans le passage de son ouvrage cité plus haut: «[l]’application de ces principes de common law dans le cadre d’un système fédéral soulève des difficultés considérables<sup>21</sup>.»

[30] L’argumentation développée par l’avocat de l’intimée me semble déterminante sur ce point.

[31] La preuve versée au dossier ne porte pas à conclure que la requérante serait «directement touché[e]» au sens du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*. Si, à n’en pas douter, la requérante possède un intérêt dans le programme de livraison de grains de l’intimée, et la preuve le confirme en effet, j’estime que cela ne permet pas d’affirmer que la requérante est directement touchée.

[32] Avant de reconnaître à la requérante qualité pour agir dans l’intérêt public, il me faudrait constater l’absence de tout autre moyen raisonnable et efficace de porter la question devant la Cour. Je ne peux pas conclure en ce sens au vu de la preuve versée au dossier et des arguments présentés devant la Cour. Les producteurs de céréales de l’Alberta peuvent saisir la Cour. Il est clair qu’ils sont directement touchés. De récentes affaires portées devant la Cour montrent bien qu’ils n’hésitent pas à le faire<sup>22</sup>. On ne saurait donc affirmer que l’autre voie permettant de porter cette affaire devant la Cour est théorique plutôt qu’effective, raisonnable et efficace.

[33] Pour finir, en ce qui concerne la qualité pour agir de plein droit, notons que le législateur a explicitement reconnu qualité pour agir au procureur général du Canada. Je ne saurais conclure que le fait de ne pas avoir reconnu la même qualité pour agir aux procureurs généraux des provinces était un simple oubli. Si le législateur avait entendu leur reconnaître la qualité pour agir en de telles circonstances, il aurait pu très aisément le faire. Je ne suis pas disposé à interpréter l’article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* comme contenant les mots que l’avocat de la requérante voudrait pouvoir y lire. Ces mots ne s’y trouvant pas, je ne suis pas en mesure de reconnaître qualité pour agir de par la common law.

[34] In the result, I conclude that the applicant does not have standing to bring this application for judicial review.

(3) Is the manner in which the respondent operates its grain delivery program within its jurisdiction as defined by the *Canadian Wheat Board Act*?

[35] The applicant does not attack the respondent's grain delivery program as a whole. Neither does it attack the acreage-based component nor the delivery contracts component as a whole. Rather, the applicant argues that, in the assignment and management of quotas through the program and its two major components, the respondent is failing to fulfil certain of its statutory obligations under the *Canadian Wheat Board Act*. More specifically, counsel for the applicant advanced the following positions before me:

— Pursuant to subsection 2(1) [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 1; S.C. 1991, c. 47, s. 713; 1995, c. 31, s. 1] and sections 26 and 28 of the *Canadian Wheat Board Act* (the Act), the respondent has a duty to issue to producers permit books authorizing delivery of grain produced on the land comprising the farms of the producers. The respondent is not satisfying its statutory duty in this respect because, under the program, although permit books authorize deliveries of grain, the authorizations are conditional with control of satisfaction of the conditions resting solely with the respondent.

— Under section 5 of the Act, the respondent has a duty to market, in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada. The respondent fails to meet this obligation by mandating, through its grain delivery program, producers to produce grain without providing them with a concomitant undertaking to market all of the grain required to be produced.

[34] En conséquence, j'estime que la requérante n'a pas qualité pour introduire la présente demande de contrôle judiciaire.

(3) La manière dont l'intimée administre son programme de livraison de grains est-elle conforme à la compétence qu'elle tient de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*?

[35] La requérante ne s'en prend pas à l'ensemble du programme de livraison de grains de l'intimée. Elle ne met pas en cause non plus le volet des livraisons prévues en fonction de la surface cultivée, pas plus qu'elle ne conteste l'ensemble du volet constitué de livraisons fixées par contrat. La thèse de la requérante est que l'affectation et l'administration des contingents, par l'intimée, dans le cadre de son programme et des deux principaux volets constituant celui-ci entraînent un manquement à certaines des obligations que lui impose la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. L'avocat de la requérante fait de manière plus précise valoir que:

— Selon le paragraphe 2(1) [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 38, art. 1; L.C. 1991, ch. 47, art. 713; 1995, ch. 31, art. 1] et les articles 26 et 28 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* (la Loi), l'intimée est tenue de délivrer aux producteurs des carnets de livraison autorisant la livraison de grains produits sur les terres constituant les exploitations agricoles des producteurs. L'intimée ne respecte pas l'obligation que la Loi lui impose sur ce point puisque, dans le cadre du programme, bien que les carnets de livraison autorisent effectivement la livraison de grains, il s'agit d'autorisations conditionnelles et l'intimée est seule juge quant à la question de savoir si ces conditions ont été effectivement remplies.

— L'article 5 de la Loi impose à l'intimée l'obligation d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada. Or, l'intimée manque à cette obligation en demandant, dans le cadre de son programme de livraison de grains, aux producteurs de produire du grain sans s'engager par là même à commercialiser l'ensemble du grain qu'ils sont tenus de produire.

— Under subsection 32(1) [as am. by S.C. 1995, c. 31, s. 2] of the Act, the respondent has a duty to undertake the marketing of wheat and barley produced in the designated area, in interprovincial and export trade. Under the grain delivery program, the respondent fails, by the terms of the program, to fulfil this duty in respect of all of the wheat and barley produced in the designated area for marketing in interprovincial and export trade.

— By virtue of subsection 2(1), paragraphs 6(a),(b) and (k) and paragraph 32(1)(a) of the Act, the respondent has a duty to buy all wheat and barley produced in the designated area and offered by a producer for sale and delivery to the respondent at an elevator or railway car. Once again, by virtue of certain of the terms of the grain delivery program, the respondent is failing to fulfil its duty with respect to all wheat and barley produced in the designated area for interprovincial and export trade.

— By obligating, under the terms of its grain delivery program, farmers to deliver, and therefore hold so that it is not available for export, grain that the respondent may never buy, the respondent is breaching its duty not to reduce the quantity of either foreign or interprovincial trade in wheat, wheat products, barley or barley products.

— As noted earlier in *Murphy*,<sup>23</sup> the scheme of the Act is primarily to benefit producers of wheat in the designated area. Once again, by virtue of certain of the terms of its grain delivery program, it is argued that the respondent fails to act primarily for the benefit of producers and rather, is acting in its own best commercial interest.

— Once again, by reference to *Murphy*, it is argued that the respondent's grain delivery program fails to fully meet its duty to market, in a timely way, the grain production of the designated area and the portion of that grain production represented by producers

— Le paragraphe 32(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 31, art. 2] de la Loi impose à l'intimée l'obligation de commercialiser le blé et l'orge produits dans la zone désignée, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation. Dans le cadre du programme de livraison de grains, l'intimée manque à cette obligation en raison même des conditions fixées, et ce, pour tout le blé et l'orge produits dans la zone désignée en vue d'être vendus sur le marché interprovincial et de l'exportation.

— Le paragraphe 2(1), les alinéas 6a), b) et k) ainsi que l'alinéa 32(1)a) de la Loi imposent à l'intimée l'obligation d'acheter tout le blé et l'orge produits dans la zone désignée qu'un producteur peut offrir de vendre et de livrer à l'intimée à un silo ou à un wagon de chemin de fer. Encore une fois, aux termes mêmes du programme de livraison de grains, l'intimée manque à l'obligation qui lui incombe à l'égard de l'ensemble du blé et de l'orge produits dans la zone désignée et destinés au marché interprovincial et de l'exportation.

— En obligeant, en raison même des conditions du programme de livraison de grains, les agriculteurs à livrer, et donc à soustraire au marché de l'exportation, du grain que l'intimée ne finira peut-être jamais par acheter, l'intimée manque à l'obligation qui est la sienne de ne pas réduire la quantité de blé, de produits du blé, d'orge ou de produits de l'orge offerte sur le marché interprovincial ou international.

— Comme la Cour l'a relevé dans le cadre de l'affaire *Murphy*<sup>23</sup>, les dispositions de la Loi sont surtout dans l'intérêt des producteurs de blé de la zone désignée. Encore une fois, en raison de certaines des conditions du programme de livraison de grains, il est allégué que l'intimée n'agit pas principalement dans l'intérêt des producteurs et que, au contraire, elle a surtout pour souci de protéger ses propres intérêts commerciaux.

— Encore une fois, en citant *Murphy*, il est allégué qu'en raison de son programme de livraison de grains l'intimée manque à son obligation de commercialiser en temps opportun la production de grains de la zone désignée et la partie de cette production de grains que

initial quotas.

— Finally, and once again by reference to *Murphy*, it is argued that the respondent, through certain provisions of its grain delivery program, is failing to fulfil its duties not to delay the movement of grain and to cause grain that is moved to flow in an orderly and unabated way.

[36] In response, counsel for the respondent referred me to the following passages among others, from the reasons of Mr. Justice Muldoon in *Archibald v. Canada*:<sup>24</sup>

Grain is an important commodity for domestic consumption in, and for export from, Canada. The history of the grain economy demonstrates in the evidence before the Court that a free market generates gluts and famines, high prices and low prices, and speculators having taken unconscionable advantage of the grain producers. Moreover the free market forces also generate counter-market production. Canada enjoys a worldwide reputation for non-corrupt, reliable marketing of grain, Canada's great and important export.

...

The objective of the enabling legislation [*Canadian Wheat Board Act*] is to facilitate "orderly marketing" of Canadian grain. The defendant has established that the Canadian Wheat Board achieves this. It has no other *raison d'être*.

The nature of the legislation is such that the defendant needs only to establish that when the Act is applied and CWB operates, it sells grain in an orderly fashion. The provisions of the Act, particularly sections 2 and 28, which allow the CWB to fix quotas and use a contract delivery system are the backbone of orderly marketing. . . . Further, the actual sales of grain are coordinated by the Canadian Wheat Board's annual sales plan. . . . More particularly, the CWB has—by virtue of its monopoly—developed strong markets in countries such as China and Japan, and has increased Canada's overall market share *vis-a-vis* the United States.

[37] That the respondent's grain delivery program is not a program that relieves producers of all uncertainty and results in the respondent taking unto itself

représentent les contingents initialement accordés aux producteurs.

— Pour finir, et encore une fois en citant l'arrêt *Murphy*, ils font valoir qu'en raison de certaines dispositions de son programme de livraison de grains l'intimée manque à ses obligations de ne pas retarder les expéditions de grains et de faire en sorte que le grain voué à l'expédition fasse l'objet d'un transport diligent et ordonné.

[36] En réponse, l'avocat de l'intimée m'a cité, entre autres, les passages suivants des motifs du juge Muldoon dans l'affaire *Archibald c. Canada* <sup>24</sup>:

Le grain est un important produit de consommation domestique au Canada et d'exportation à l'étranger. L'histoire de l'économie du grain qui a été présentée en preuve devant la Cour démontre qu'un libre marché provoque des situations de surabondance et de famine, et de grandes variations de prix, et que des spéculateurs ont profité à l'excès des producteurs de grains. En outre, les forces du libre marché génèrent aussi une production défavorable au marché. Le Canada jouit d'une réputation mondiale pour ce qui est de la commercialisation fiable et exempte de corruption du grain, qui constitue un produit d'exportation renommé et important du Canada.

...

La loi habilitante a pour objet de faciliter l'«organisation de la commercialisation» du grain cultivé au Canada. La défenderesse a établi que la Commission canadienne du blé atteint cet objectif. Elle n'a pas d'autre raison d'être.

La loi est conçue de telle manière que la défenderesse a seulement besoin d'établir que lorsque la loi est appliquée et que la CCB exerce ces activités, elle vend du grain de façon méthodique. Les dispositions de la Loi, et surtout les articles 2 et 28, qui permettent à la CCB de fixer des contingents et de recourir à un système de livraisons à contrat, sont le pivot de la commercialisation méthodique . . . En outre, la coordination des ventes réelles de grains est régie par le plan annuel de ventes de la Commission canadienne du blé . . . Plus particulièrement, la CCB—du fait de son monopole—a établi de solides marchés dans des pays tels la Chine et le Japon, et a accru la part de marché générale du Canada par rapport aux États-Unis . . . .

[37] Que le programme de livraison de grains de l'intimée ne permette pas d'éviter aux producteurs toute incertitude et de faire assumer par l'intimée tous



all risks of downward turns in interprovincial and international markets for grain, is demonstrated by the aspects of the respondent's program to which counsel for the applicant referred me. That is not to say, however, that any or all of those aspects represents an action, a refusal to exercise jurisdiction or other error in respect of which relief may be granted on a judicial review application such as this. On the basis of the evidence before me, were I to conclude that this application for judicial review is properly before me which, as I have indicated earlier in these reasons, I do not conclude, I would dismiss this application on its merits as disclosing no basis for relief on an application for judicial review.

#### ADDITIONAL CONSIDERATIONS

[38] To return briefly to a factor commented on earlier in these reasons, I find it telling on the merits of this application that no grain producer or permit book holder is a co-applicant with Her Majesty in Right of Alberta. Also as indicated earlier, I am acutely conscious that not all grain producers in the designated area are fully satisfied with the legislative and administrative scheme governing marketing in interprovincial and export trade of wheat and barley grown in the designated area. That said, while some producers have chosen to challenge aspects of the legislative and administrative scheme before the courts, I reiterate, none have joined in this application.

[39] Finally, I note that all evidence before me related to the grain marketing program of the respondent for the 1995-1996 crop year. If, on this application by this applicant and on the evidence before me, I had determined that some relief was warranted, I would have found myself hard pressed to identify a remedy that would not be moot and would be meaningful with respect to the current grain delivery program of the respondent.

les risques de baisse de la demande de grains sur le marché interprovincial et de l'exportation est un fait démontré par les divers aspects du programme de l'intimée évoqués devant la Cour par l'avocat de la requérante. Cela ne veut pas dire, cependant, que l'un ou l'ensemble de ces aspects sont constitutifs d'une action, d'un refus d'exercer une compétence ou d'un autre manquement susceptible d'être corrigé dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire comme celle-ci. Si, d'après le dossier qui a été plaidé, je parvenais à la conclusion que c'est à juste titre que la Cour a été saisie de cette demande de contrôle judiciaire, ce qui, comme je l'ai indiqué plus tôt dans ces motifs, n'est pas le cas, je rejetterais quand même la demande sur le fond, car elle n'est justiciable d'aucun redressement susceptible d'être accordé dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire.

#### CONSIDÉRATIONS ADDITIONNELLES

[38] Revenant rapidement à un facteur évoqué plus haut, il est assez révélateur qu'aucun producteur de grains ou détenteur d'un carnet de livraison ne se soit joint comme corequérant à Sa Majesté du chef de l'Alberta. Je suis, comme je l'ai dit plus haut, parfaitement conscient que tous les producteurs de grains de la zone désignée ne sont pas entièrement satisfaits des dispositions législatives et administratives qui régissent la commercialisation, sur le marché interprovincial de l'exportation, du blé et de l'orge cultivés dans la zone désignée. Cela dit, si certains producteurs ont décidé de contester en justice plusieurs aspects des dispositions législatives et administratives en vigueur, aucun, je le répète, n'a cherché à se joindre à la présente demande.

[39] Je note, pour finir, que les éléments produits devant la Cour ont trait au programme de commercialisation du grain mis en place par l'intimée pour la campagne 1995-1996. Si, vu la demande présentée par le requérant et les preuves soumises à la Cour, j'avais décidé qu'il y avait lieu d'ordonner un redressement, j'aurais éprouvé beaucoup de peine à en trouver un qui ne serait pas devenu parfaitement théorique et qui aurait pu se révéler efficace dans le cadre de l'actuel programme de livraison de grains de l'intimée.

## CONCLUSION

[40] In the result, based upon the considerations outlined in these reasons, this application for judicial review is dismissed. Neither counsel before me identified “special reasons” that would justify an order of costs, taking into account Rule 1618 of the *Federal Court Rules*. There will be no order as to costs.

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. C-24, as am.

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. F-7 as am.

<sup>3</sup> [1997] F.C.J. No. 1603 (T.D.) (QL).

<sup>4</sup> [1980] 1 F.C. 326 (T.D.).

<sup>5</sup> [1985] 1 F.C. 127 (C.A.).

<sup>6</sup> [1958] S.C.R. 626, at p. 630.

<sup>7</sup> *Id.*, at p. 642.

<sup>8</sup> C.R.C., c. 663, as am.

<sup>9</sup> (1994), 82 F.T.R. 81 (F.C.T.D.).

<sup>10</sup> 11 October 1995, T-1931-95, F.C.T.D. unreported.

<sup>11</sup> See, for example, *Macinnis v. Canada (Attorney General)*, [1994] 2 F.C. 464 (C.A.).

<sup>12</sup> [1996] 3 C.N.L.R. 54 (F.C.T.D.).

<sup>13</sup> [1993] 3 F.C. 557 (T.D.), at p. 568.

<sup>14</sup> S. 5 of the *Canadian Wheat Board Act*, *supra*, note 1.

<sup>15</sup> [1993] 2 F.C. 229 (T.D.); *revd* (1995), 18 C.E.L.R. (N.S.) 1 (F.C.A.) on other grounds.

<sup>16</sup> [1995] 3 F.C. 713 (T.D.).

<sup>17</sup> Cases referred to, dealing with public interest standing, are: *Thorson v. Attorney General of Canada et al.*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; and *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607.

<sup>18</sup> [1992] 1 S.C.R. 236, at p. 253.

<sup>19</sup> *Id.*, at p. 252.

<sup>20</sup> B. L. Strayer, *The Canadian Constitution and the Courts*, 3rd ed. (Toronto: Butterworths, 1988), at pp. 162-164.

<sup>21</sup> *Id.*, at p. 162.

<sup>22</sup> See for example *Archibald v. Canada*, [1997] 3 F.C. 335 (T.D.) (appeal to the Federal Court of Appeal filed 9 May, 1997) and *Jackson v. Canada (Attorney General)*, *supra*, note 3.

<sup>23</sup> *Supra*, note 6.

<sup>24</sup> *Supra*, note 22, at pp. 407-408 and 424-425.

## CONCLUSION

[40] Par conséquent, et compte tenu des considérations exposées précédemment, la demande de contrôle judiciaire est rejetée. Aucun des avocats plaidant devant la Cour n’a invoqué de «raisons spéciales» justifiant une adjudication des dépens au titre de la Règle 618 des *Règles de la Cour fédérale*. Il n’y aura donc pas d’adjudication des dépens.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. C-24, modifiée.

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. F-7, modifiée.

<sup>3</sup> [1997] F.C.J. n° 1603 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

<sup>4</sup> [1980] 1 C.F. 326 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>5</sup> [1985] 1 C.F. 127 (C.A.).

<sup>6</sup> [1958] R.C.S. 626, à la p. 630.

<sup>7</sup> *Id.*, à la p. 642.

<sup>8</sup> C.R.C., ch. 663 (et modifications).

<sup>9</sup> (1994), 82 F.T.R. 81 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>10</sup> 11 octobre 1995, T-1931-95, C.F. 1<sup>re</sup> inst., jugement non publié.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, *Mcinnis c. Canada (Procureur général)*, [1994] 2 C.F. 464 (C.A.).

<sup>12</sup> [1996] 3 C.N.L.R. 54 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

<sup>13</sup> [1993] 3 C.F. 557 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 568.

<sup>14</sup> Art. 5 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, *supra*, note 1.

<sup>15</sup> [1993] 2 C.F. 229 (1<sup>re</sup> inst.); *inf.* par (1995), 18 C.E.L.R. (N.S.) 1 (C.A.F.) pour d’autres motifs.

<sup>16</sup> [1995] 3 C.F. 713 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>17</sup> Les affaires citées, portant sur la reconnaissance de la qualité pour agir dans l’intérêt public sont: *Thorson c. Procureur général du Canada et autres*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; et *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607.

<sup>18</sup> [1992] 1 R.C.S. 236, à la p. 253.

<sup>19</sup> *Id.*, à la p. 252.

<sup>20</sup> B. L. Strayer, *The Canadian Constitution and the Courts*, 3<sup>e</sup> éd. (Toronto: Butterworths, 1988), aux p. 162 à 164.

<sup>21</sup> *Id.*, à la p. 162.

<sup>22</sup> Voir, par exemple, *Archibald c. Canada*, [1997] 3 C.F. 335 (1<sup>re</sup> inst.) (appel devant la Cour fédérale interjeté le 9 mai 1997) et *Jackson c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 3.

<sup>23</sup> *Supra*, note 6.

<sup>24</sup> *Supra*, note 22, aux p. 407-408 et 424-425.