

T-1942-92

**Pineview Poultry Products Ltd., Gary Villetard operating as Villetard's Eggs, Villetard's Eggs, 355210 Alberta Ltd., Frank Richardson, Gary Villetard and Pat Martel (Plaintiffs)**

v.

**Her Majesty the Queen in Right of Canada and The Canadian Egg Marketing Agency (Defendants)**

and

**Minister of Justice, Government of the Northwest Territories (Intervenor)**

*INDEXED AS: PINEVIEW POULTRY PRODUCTS LTD. v. CANADA (T.D.)*

Trial Division, MacKay J.—Vancouver, June 8, 1993; Ottawa, January 27, 1994.

*Agriculture — Application to strike amended amended statement of claim alleging legislated marketing scheme precluding NWT egg producers from obtaining quotas (1) not applicable to plaintiffs; (2) contrary to Constitution Act, 1867, s. 121; (3) contrary to Charter, ss. 6, 7, 15 — Application allowed in part as to claim legislation not applicable to plaintiffs, Charter, s. 7 challenge, as plain and obvious no possibility of success — Corporate plaintiffs lacking standing to bring Charter challenges.*

*Constitutional law — Distribution of powers — Plaintiffs unable to obtain federal quotas to market eggs produced in NWT in any provinces because of legislated scheme — Alleging boundaries between NWT and provinces acting as barrier to interprovincial marketing of eggs contrary to Constitution Act, 1867, s. 121 — S. 121 guaranteeing free movement of goods from province to province — Laskin C.J. commenting marketing scheme not in essence and purpose related to provincial boundary in Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C., 1970, c. A-7 et al., [1978] 2 S.C.R. 1198 — Decision in reference case persuasive, not binding in subsequent case — Comments made without consideration of circumstances herein not complete answer to plaintiffs' claim — Not plain and obvious claim would be dismissed after full argument.*

T-1942-92

**Pineview Poultry Products Ltd., Gary Villetard exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs, Villetard's Eggs, 355210 Alberta Ltd., Frank Richardson, Gary Villetard et Pat Martel (demandeurs)**

c.

**Sa Majesté la Reine du chef du Canada et l'Office canadien de commercialisation des œufs (défendeurs)**

et

**Ministre de la Justice, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (intervenant)**

*RÉPERTORIÉ: PINEVIEW POULTRY PRODUCTS LTD. c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge MacKay—Vancouver, 8 juin 1993; Ottawa, 27 janvier 1994.

*Agriculture — Demande de radiation de la déclaration modifiée à deux reprises alléguant que le plan de commercialisation législatif qui empêche les producteurs d'œufs des T. N.-O. d'obtenir des contingents (1) ne s'applique pas aux demandeurs; (2) est contraire à l'art. 121 de la Loi constitutionnelle de 1867; (3) est contraire aux art. 6, 7, 15 de la Charte — La demande est accueillie en partie, quant à la prétention selon laquelle la législation ne s'applique pas aux demandeurs, et quant à la contestation fondée sur l'art. 7 de la Charte, puisqu'il est clair et manifeste qu'elles n'ont aucune chance de succès — Les sociétés demanderesse n'ont pas qualité pour contester la Charte.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Les demandeurs sont incapables d'obtenir des contingents du fédéral pour commercialiser des œufs produits dans les T. N.-O. dans toute province en raison du plan de commercialisation adopté en vertu d'une loi — Il est allégué que les frontières entre les T. N.-O. et les provinces constituent des obstacles à la commercialisation interprovinciale des œufs en violation de l'art. 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 — L'art. 121 garantit la libre circulation des biens entre les provinces — Le juge en chef Laskin a dit que le plan de commercialisation n'était pas en droit et en fait relié à l'existence de frontières provinciales dans le Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, ch. A-7 et autres, [1978] 2 R.C.S. 1198 — L'arrêt dans le renvoi est convaincant, mais n'a pas force de chose jugée à l'égard d'une affaire subséquente — Les observations faites sans tenir compte des circonstances de l'espèce ne répondent pas complètement à la prétention des demandeurs — Il n'est pas clair et manifeste*

*Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — Allegation legislated egg marketing scheme, precluding allocation of quotas to NWT producers, contrary to Charter, s. 7 — Claim struck out as plain and obvious could not succeed — Purely economic interests not protected by Charter, s. 7.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — Allegation egg producers in NWT unable to participate in interprovincial trade because legislative scheme precluding allocation of quota to NWT producers and exclusion related to provincial residence boundaries — Provinces may not regulate pursuing of citizen's livelihood in terms of provincial boundaries — Neither may Parliament — Allegation not struck as not plain and obvious marketing arrangements not infringing Charter, s. 6(2)(b).*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Plaintiffs unable to obtain federal quotas to market eggs because no production of eggs in NWT in 5 years prior to creation of Marketing Plan — Arguable (1) producers in NWT denied equality under law by denial of opportunity to apply for or obtain federal quota; (2) province of residence personal characteristic leading to conclusion law discriminatory.*

*Practice — Parties — Standing — Allegation legislated egg marketing scheme contravening Constitution Act, 1867, s. 121, Charter, ss. 6, 7, 15 — Individual plaintiffs not denied standing to bring Charter challenge because shareholders, directors of corporation — Corporations lacking standing to challenge legislation as inconsistent with Charter, ss. 6, 7, 15(1) — No necessity to accord public interest standing to corporations herein as interest standing may be pursued by individual plaintiffs.*

This was an application to strike the amended statement of claim for failure to disclose a reasonable cause of action. The plaintiffs were seeking an interlocutory injunction to preclude interference with interprovincial trade in eggs by the plaintiffs. *Farm Products Marketing Agencies Act*, section 23 provides that quotas under a marketing plan shall be allocated on the basis of the production from an area in relation to the total production of Canada over the five years preceding the effective date of the marketing plan. A marketing plan, administered by the Canadian Egg Marketing Agency (CEMA) was established in 1972. The *Canadian Egg Licensing Regulations* and the *Canadian Egg Marketing Quota Regulations* form part of that plan. The Licensing Regulations apply to persons engaged in

que la prétention sera rejetée après la présentation d'une preuve complète.

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — Allégation selon laquelle le plan de commercialisation des œufs, qui empêche la répartition de contingents aux producteurs des T. N.-O., est contraire à l'art. 7 de la Charte — Prétention radiée car il est clair et manifeste qu'elle n'a aucune chance de succès — Les intérêts purement économiques ne sont pas protégés par l'art. 7 de la Charte.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — Allégation selon laquelle les producteurs d'œufs dans les T. N.-O. ne sont pas en mesure de participer dans le commerce interprovincial parce que le plan législatif empêche l'attribution de contingents aux producteurs des T. N.-O. et en raison de l'exclusion relative aux frontières de la province de résidence — Les provinces ne peuvent régler la manière pour les citoyens de gagner leur vie en termes de frontières provinciales — Le Parlement ne peut non plus le faire — L'allégation n'est pas radiée car il n'est pas clair et manifeste que les ententes de commercialisation ne portent pas atteinte à l'art. 6(2)(b) de la Charte.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Les demandeurs sont incapables d'obtenir des contingents fédéraux pour commercialiser des œufs parce qu'il n'y a pas eu de production d'œufs dans les T. N.-O. dans les 5 ans qui ont précédé la création du plan de commercialisation — On peut prétendre que (1) les producteurs dans les T. N.-O. n'ont pas obtenu l'égalité devant la loi parce qu'il n'ont pas eu la possibilité de demander ou d'obtenir un contingent fédéral; (2) la province de résidence constitue une caractéristique personnelle qui entraînerait la conclusion que la loi est discriminatoire.*

*Pratique — Parties — Qualité pour agir — Allégation selon laquelle le plan de commercialisation des œufs porte atteinte à l'art. 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 et aux art. 6, 7, 15 de la Charte — La qualité pour contester la Charte n'est pas refusée aux demandeurs à titre individuel parce qu'ils sont actionnaires ou administrateurs de la société — Les sociétés n'ont pas qualité pour contester la loi en invoquant avec les art. 6, 7, 15(1) — Il n'est pas nécessaire de conférer aux sociétés en l'espèce la qualité pour agir fondée sur l'intérêt public car l'intérêt que peuvent invoquer les demandeurs à titre individuel leur confère la qualité pour agir.*

Il s'agit d'une demande de radiation de la déclaration modifiée à deux reprises parce qu'elle ne révèle aucune cause raisonnable d'action. Les demandeurs cherchaient à obtenir un redressement dont une injonction interlocutoire pour empêcher l'intervention dans le commerce interprovincial des œufs par les demandeurs. L'article 23 de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* prévoit que les quotas fixés par un plan de commercialisation doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan. Un plan de commercialisation administré par l'Office canadien de commercialisation des œufs (OCCO) a été établi en 1972. Le *Règlement de 1987 sur*

the marketing of eggs in interprovincial or export trade in any province, including the Northwest Territories (NWT) and the Yukon Territory. They prohibit interprovincial or export marketing of eggs without a licence, and make it a condition of every licence that the holder shall not knowingly engage in interprovincial or export egg marketing except with a person who holds a licence, and in eggs that have been produced by a producer authorized under a federal quota allotted under the Quota Regulations. CEMA may refuse to issue or renew a licence, or may suspend or revoke a licence, where the applicant or licence holder has failed to observe any condition in the licence. The Quota Regulations prohibit interprovincial or export egg marketing unless a federal quota has been allotted to the producer on behalf of CEMA by a provincial commodity board. A producer is entitled to a federal quota if it is allotted a provincial quota. The plaintiff, Pineview Poultry Products Ltd., is a corporation carrying on business in the NWT as a producer and marketer of chicken eggs, and holds a seller's licence issued by CEMA; Gary Villetard and Pat Martel (Villetard/Martel) are the owners of the Pineview egg production facilities, through which they are engaged in the production and marketing of eggs; Gary Villetard, operating as Villetard's Eggs, produces and markets eggs in Alberta, and Villetard holds buyer's and seller's licences issued by CEMA; Frank Richardson is the directing mind and a shareholder of 355210 Alberta Ltd. which operates in the NWT. CEMA has given notice of its intention to revoke or suspend the licences on the ground that Pineview and Villetard have violated the conditions of their licences by engaging in the interprovincial marketing of eggs as Pineview did not hold a federal quota as required by the Quota Regulations. The plaintiffs alleged that Pineview, Villetard/Martel and 355210 were unable to obtain federal quotas to market eggs produced in the NWT in any of the provinces because there was no commercial production of eggs in the NWT prior to the creation of the marketing plan as required by the Act, section 23; the Quota Regulations made no allowance for a quota to be given to a producer in the NWT; there is no egg commodity board in the NWT.

*Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 et al., [1978] 2 S.C.R. 1198, upheld the validity under the Constitution Act, 1867 of the fundamental elements of the national egg supply management system. Constitution Act, 1867, section 121 provides that all articles of the growth, produce or manufacture of any of the provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other provinces. The issues raised herein were (1) whether certain provisions of the legislative scheme applied to commercial production of eggs in the NWT and to the marketing in the*

*l'octroi de permis visant les œufs du Canada et le Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement font partie de ce plan. Le Règlement sur l'octroi de permis s'applique aux personnes qui, dans une province y compris les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) et le Yukon, commercialisent des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation. Il interdit de commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation sans permis, et impose la condition que le titulaire ne doit pas sciemment commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation sauf avec une personne qui détient un permis, et uniquement des œufs produits par un producteur à qui un contingent fédéral a été attribué conformément au règlement sur les contingents. L'OCCO peut refuser de délivrer ou de renouveler un permis, le suspendre ou l'annuler lorsque le demandeur ou le titulaire du permis n'a pas respecté les conditions de celui-ci. Le Règlement sur les contingents interdit à tout producteur de commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à moins qu'un contingent fédéral ne lui ait été attribué, au nom de l'OCCO par l'office de commercialisation de la province. La demanderesse Pineview Poultry Products Ltd. est une société qui exploite une entreprise dans les T. N.-O. à titre de producteur et de commerçant d'œufs de poulets et détient un permis de vendre délivré par l'OCCO; Gary Villetard et Pat Martel (Villetard/Martel) sont les propriétaires des installations de production d'œufs de Pineview par lesquelles ils produisent et commercialisent des œufs; Gary Villetard, exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs produit et commercialise des œufs en Alberta, et Villetard détient un permis d'acheteur et un permis de vendeur, délivrés par l'OCCO; Frank Richardson est l'âme dirigeante et un actionnaire de 355210 Alberta Ltd. qui exploite une entreprise dans les T. N.-O. L'OCCO a donné un avis de son intention d'annuler ou de suspendre les permis sur le fondement que Pineview et Villetard avaient enfreint les conditions de ces permis par la commercialisation d'œufs sur le marché interprovincial sans que Pineview ne détienne un contingent fédéral comme l'exige le Règlement sur les contingents. Les demandeurs ont allégué que Pineview, Villetard/Martel et 355210 n'étaient pas en mesure d'obtenir des contingents du fédéral pour commercialiser des œufs produits dans les T. N.-O. dans l'une des provinces du Canada parce qu'il n'y a pas eu de production d'œufs des T. N.-O. au cours des cinq années qui ont précédé la création du plan de commercialisation comme l'exige l'article 23 de la Loi; le Règlement sur les contingents ne prévoit pas l'attribution d'un contingent à un producteur des T. N.-O.; il n'existe aucun office de commercialisation dans les T. N.-O.*

*L'arrêt Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. ch. A-7 et autres, [1978] 2 R.C.S. 1198 a maintenu la validité aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867 des éléments fondamentaux du système national de gestion de la production des œufs. L'article 121 de la Loi constitutionnelle de 1867 prévoit que tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces. Les questions soulevées en l'espèce sont de savoir si (1) certaines dispositions du régime législatif s'appli-*

provinces of eggs produced in the NWT; (2) whether those provisions were inconsistent with the *Constitution Act, 1867*, section 121; (3) whether those provisions were inconsistent with Charter, sections 6 (right to pursue livelihood in any province), 7 and 15 (equality rights).

*Held*, the application should be allowed in part. The claim that the legislative scheme did not apply to the plaintiffs, and the Charter, section 7 challenge had no possibility of success and should be struck out. The corporate plaintiffs lacked standing to challenge the impugned provisions under the Charter.

The *Egg Reference* decision was a reference case, and as such was merely advisory. It was not binding in relation to a subsequent case involving facts determined at trial, though it was persuasive that the quota system established was, by implication, valid when considered as a matter of the division of powers under the *Constitution Act, 1867*. However, the decision antedated the coming into force of the Charter, and did not address the issues of alleged inconsistency of certain provisions of the legislative regime providing for egg marketing with rights guaranteed by the Charter. While the *Egg Reference* case did deal with the question of consistency of the legislative regime with section 121 of the *Constitution Act, 1867*, it did so in the context of argument concerning the regime created by federal legislation and that of Ontario, a participating, cooperating province involved in arrangements designed to coordinate marketing in interprovincial or export trade and in intraprovincial trade. No consideration was given to the operating regime for coordinating trade in light of section 121 when viewed from the perspective of the NWT which did not originally and does not now participate in the Canada-wide marketing arrangements for eggs.

(1) The Act (section 23), Licensing Regulations (sections 3, 4(1), 7(1)(d) and (e)) and Quota Regulations (sections 4(1)(a), 5(2), 6 and 7(1)) were applicable to commercial production of eggs in the NWT and to the marketing of eggs there produced in the provinces. The Act, by its terms is clearly applicable to the whole of Canada, including the NWT. The preamble to the Proclamation creating CEMA makes it clear that it was intended to, and does apply throughout Canada in regard to marketing in interprovincial and export trade in eggs. Even if it were perceived as applying to one region of Canada by reference to the allocation of quotas to ten provinces specifically named and thus as excluding the NWT, the regulation of trade between the ten-province region and the NWT is a matter entirely within the authority of Parliament and a matter that could be provided for expressly by the Proclamation under the Act as it stands.

The definition of "province" in the *Interpretation Act* includes "the Yukon and the Northwest Territories". That defi-

quent à la production commerciale d'œufs dans les T. N.-O. et à la commercialisation dans les provinces du Canada d'œufs produits dans les T. N.-O.; (2) ces dispositions sont incompatibles avec l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*; (3) ces dispositions sont incompatibles avec les articles 6 (droit de gagner sa vie dans toute province), 7 et 15 (droit à l'égalité) de la Charte.

*Jugement*: la demande est accueillie en partie. La prétention selon laquelle le plan législatif ne s'applique pas aux demandeurs et la contestation fondée sur l'article 7 de la Charte n'ont aucune chance de succès et devraient être radiées. La société demanderesse n'avait pas qualité pour contester les dispositions visées sur le fondement de la Charte.

Le *Renvoi sur les œufs* est un renvoi et à ce titre est seulement rendu à titre consultatif. Il n'avait pas force de chose jugée relativement à une affaire subséquente dont les faits ont été déterminés à l'instance, bien qu'il établissait clairement que le système de contingents établi est, par déduction, valide dans le cadre de la répartition des pouvoirs aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Toutefois, l'arrêt précédait l'entrée en vigueur de la Charte et il n'a pas porté sur les questions relatives à la présumée incompatibilité de certaines dispositions du régime législatif prévoyant la commercialisation des œufs avec les droits garantis par la Charte. Bien que le *Renvoi sur les œufs* ait traité de la question de la compatibilité du régime législatif avec l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il l'a fait dans le contexte d'un argument concernant le régime créé par une loi fédérale et celui de l'Ontario, une province participante et coopérante engagée dans des accords destinés à coordonner la commercialisation dans le commerce interprovincial ou d'exportation et dans le commerce intraprovincial. L'arrêt n'a nullement tenu compte, en examinant le régime permettant de coordonner le commerce en fonction de l'article 121, du point de vue des T. N.-O., qui à l'origine n'ont pas pris part à l'accord canadien sur la commercialisation des œufs et n'y participent toujours pas.

(1) La Loi (article 23) et le Règlement sur l'octroi de permis (articles 3, 4(1), 7(1)(d) et 7(1)(e)) et le Règlement sur le contingentement (articles 4(1)(a), 5(2), 6 et 7(1)) s'appliquaient à la production commerciale d'œufs dans les T. N.-O. et à la commercialisation d'œufs qui y sont produits dans les provinces. La Loi, par ses termes, s'applique clairement à l'ensemble du Canada, y compris aux T. N.-O. Il ressort clairement du préambule de la proclamation qui a créé l'OCCO qu'elle est destinée à s'appliquer partout au Canada relativement à ce commerce et c'est le cas relativement à la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial et d'exportation. Même si on devait en déduire qu'elle ne s'applique qu'à une région du Canada à cause de l'attribution de contingents aux dix provinces qui sont précisément désignées ce qui par conséquent exclut les T. N.-O., la réglementation du commerce entre les dix provinces et les Territoires du Nord-Ouest relève entièrement de la compétence du Parlement et pourrait être prévue expressément par la proclamation aux termes de la Loi comme elle a été formulée.

La définition de «province» dans la *Loi d'interprétation* comprend le «Yukon et les Territoires du Nord-Ouest». Cette

definition applies wherever the word "province" is used in the Act, the Proclamation and the Regulations. As a matter of interpretation, since the Act, subsection 23(1) and the Proclamation are applicable to the trade in eggs between the Territories and other provinces, the questioned provisions of the Licensing Regulations and the Quota Regulations are also applicable to producers of eggs in the NWT so far as they desire to operate in interprovincial trade. It was plain and obvious that as a matter of legislative interpretation, the Act, the Proclamation and the Regulations, including the particular provisions referred to by the plaintiffs, were intended to and do apply to the whole of Canada, including the NWT. Moreover, it is clear that following a trial this Court would not grant a declaration that they did not apply. Thus the plaintiffs' claim for a declaration that they did not apply, and the allegations in support of that claim, should be struck from the amended statement of claim.

(2) The plaintiffs claimed that under the marketing scheme the boundaries between the NWT and the provinces acted as an effective barrier to the interprovincial marketing of eggs produced in the NWT contrary to *Constitution Act, 1867*, section 121. Laskin C.J. commented in the *Egg Reference* that the marketing scheme was not "in its essence and purpose related to a provincial boundary". Those comments, made without consideration of the circumstances raised by this case, should not be taken as a complete answer to the plaintiffs' claim that the impugned provisions contravene section 121. That may only be determined after full argument, and evidence having been adduced at trial. It was not plain and obvious that their claim would be dismissed whatever the evidence and argument that may be presented.

(3) CEMA challenged the standing of the corporate plaintiffs to raise Charter challenges, and alleged that the plaintiffs were attempting to circumvent established rules for standing by having the individual plaintiffs as shareholders make claims indirectly that the corporations could not do directly. If the right alleged to be infringed is protected under the Charter, the individual asserting that right should not be denied standing simply because he was a shareholder or director of a corporation that could not assert the right. It is well settled that corporations have no interests protected by Charter, paragraph 6(2)(b) and section 7, and the Federal Court of Appeal has denied standing to a corporation in regard to challenging legislation said to infringe Charter, subsection 15(1). Of the three requirements set out in *Minister of Justice et al. v. Borowski* to grant standing in the public interest, there was a serious issue in relation to Charter, section 15 and the corporate plaintiffs had a genuine interest in the question of the validity of the marketing scheme and its supporting legislation. However, since that interest could be pursued by individual plaintiffs, there was no necessity for public interest standing to be accorded to the corporations. Only the individual plaintiffs, Richardson, Villetard and Martel had standing to challenge the

définition s'applique lorsque le terme «province» est utilisé dans la Loi, dans la Proclamation et dans les règlements. Pour- suivant sur le plan de l'interprétation, étant donné que le para- graphe 23(1) de la Loi et la Proclamation s'appliquent au com- merce des œufs entre les Territoires et d'autres provinces du Canada, les dispositions contestées du Règlement sur l'octroi de permis et du Règlement sur le contingentement s'appliquent également aux producteurs d'œufs dans les T. N.-O. dans la mesure où ils désirent commercialiser leurs œufs dans le com- merce interprovincial. Il est clair et manifeste que l'interpréta- tion législative veut que, la Loi, la Proclamation et les règle- ments, notamment les dispositions particulières visées par les demandeurs, étaient destinés à s'appliquer à l'ensemble du Canada, y compris aux T. N.-O. et c'est le cas. Qui plus est, il est clair que par suite d'une instance, cette Cour ne rendrait pas un jugement déclaratoire portant qu'ils ne s'appliquent pas. Par conséquent, il convient maintenant, à bon droit, de radier de la déclaration modifiée à deux reprises la demande des deman- deurs visant à obtenir un jugement déclaratoire de cette nature.

(2) Les demandeurs soutiennent que, en vertu du plan de commercialisation, les frontières entre les T. N.-O. et les provinces constituent un obstacle réel à la commercialisation interprovinciale des œufs produits dans les T. N.-O. contrairement à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le juge en chef Laskin a dit dans le *Renvoi sur les œufs* que le plan de commercialisation n'était pas «lié en droit et en fait à l'existence de frontières provinciales». Ces observations faites sans tenir compte des circonstances soulevées par l'espèce, ne devraient pas être adoptées comme une réponse complète à la prétention des demandeurs que les dispositions contestées portent atteinte à l'article 121. Cette question peut seulement être tranchée après avoir entendu toute l'argumentation des parties. Il n'était pas clair et manifeste que leur prétention à cet égard sera rejetée peu importe les éléments de preuve et les argu- ments qui pourraient être présentés.

(3) L'OCCO a contesté la qualité des sociétés demanderes- ses de soulever des contestations fondées sur la Charte et a allégué que les demandeurs cherchent à contourner les règles établies en matière de qualité pour agir par la présentation des demandes par des particuliers à titre d'actionnaires cherchant à présenter des arguments indirectement que des personnes morales demanderes- ses ne peuvent faire directement. Si le droit qui aurait été violé est protégé aux termes de la Charte, il ne convient pas de refuser la qualité d'agir au particulier qui fait valoir ce droit simplement parce qu'il est un actionnaire ou un administrateur d'une société qui ne pouvait pas invoquer le droit. Il est bien établi que les sociétés n'ont aucun intérêt garanti par l'alinéa 6(2)(b) et l'article 7 de la Charte et la Cour d'appel fédérale a refusé la qualité d'agir à une société relative- ment à la contestation d'une loi qui aurait porté atteinte au paragraphe 15(1). À l'égard des trois exigences qui ont été énoncées dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski* pour accorder cette qualité dans l'intérêt public, une question importante a été soulevée relativement à l'article 15 de la Charte et les sociétés demanderes- ses sont véritablement intéressées par la question de la validité du plan de commercialisation et de sa législation habilitante. Toutefois,

marketing scheme as inconsistent with Charter, subsection 15(1) based on their province of residence.

(i) The plaintiffs argued that they could not market their eggs outside the Territory because they could not obtain a quota, and therefore they were denied the right guaranteed by Charter, paragraph 6(2)(b) to pursue their livelihood in any province. The marketing scheme was said not to be saved by paragraph 6(3)(a) because it discriminates according to province of residence. It has been held that the provinces may regulate Charter, subsection 6(2) rights but, subject to sections 1 and 6, not in terms of provincial boundaries. It is implicit in the wording of the exception from laws of general application in paragraph 6(3)(a) that neither may Parliament. The producers in the NWT may not participate in interprovincial trade because the scheme precludes assignment of any quota to producers in the NWT and that effect is an exclusion related to provincial residence and boundaries, not merely to lack of an assigned quota. It may be difficult for the individual plaintiffs to persuade a trial judge that the marketing arrangements infringe paragraph 6(2)(b), but at this stage it was not plain and obvious that they would be unsuccessful if given the opportunity to develop their evidence and argument in full.

(ii) It was plain and obvious that the claim that the impugned provisions were inconsistent with Charter, section 7 could not succeed. Purely economic interests are not protected by section 7.

(iii) There was an arguable case that the individual plaintiffs, as egg producers in the NWT, were denied equality under the law by denial of opportunity to apply for or obtain a federal quota. Whether that denial was related to their province of residence as producers, and whether their province of residence was a personal characteristic which would lead to the conclusion that the law was discriminatory within subsection 15(1) were arguable issues.

The plaintiff Villetard, doing business as Villetard's Eggs, and Villetard's Eggs could not make out a case that their section 15 rights had been infringed because they could not purchase eggs from NWT producers. Villetard is in the same position as egg purchasers in any province and that group is not a discrete minority. Province of residence is not a ground

étant donné que l'intérêt peut être soulevé par des demandeurs à titre individuel, il n'est pas nécessaire d'accorder aux sociétés une qualité pour agir fondée sur l'intérêt public. Seuls les demandeurs à titre individuel Richardson, Villetard et Martel avaient qualité pour soutenir que le plan de commercialisation n'était pas compatible avec le paragraphe 15(1) de la Charte sur le fondement de leur province de résidence.

(i) Les demandeurs soutenaient qu'ils ne pouvaient commercialiser leurs œufs à l'extérieur des Territoires parce qu'ils ne pouvaient obtenir un contingent fédéral et par conséquent, ils étaient privés du droit que garantit l'alinéa 6(2)b) de gagner leur vie dans toute province. Le plan de commercialisation n'était pas sauvegardé par l'alinéa 6(3)a) parce qu'il établit une discrimination selon la province de résidence. Il a été jugé que les provinces peuvent évidemment réglementer ces droits sous réserve des exceptions contenues à l'article premier et à l'article 6 de la Charte mais pas en fonction des frontières provinciales. Il ressort implicitement du texte de l'exception par rapport aux lois d'application générale dans l'alinéa 6(3)a) que le Parlement ne peut lui non plus le faire. Les producteurs visés dans les T. N.-O. ne pourraient participer au commerce interprovincial parce que le plan empêche qu'on leur attribue un contingent dans les T. N.-O. et son effet, serait une exclusion liée à la résidence dans la province et aux frontières de celle-ci, pas simplement à l'absence d'attribution d'un contingent. Il peut être difficile pour les demandeurs à titre individuel de persuader un juge de première instance que l'accord de commercialisation porte atteinte à l'alinéa 6(2)b) de la Charte, mais à ce stade, il n'était pas clair et manifeste qu'ils n'auraient pas gain de cause s'ils avaient l'occasion de présenter leurs éléments de preuve et leurs arguments de manière complète.

(ii) Il était clair et manifeste que la prétention des demandeurs selon laquelle les dispositions contestées n'étaient pas compatibles avec l'article 7 de la Charte ne pouvait avoir gain de cause. Les intérêts purement économiques ne sont pas protégés par l'article 7.

(iii) Les demandeurs à titre individuel pouvaient faire valoir que, à titre de producteurs d'œufs dans les T. N.-O., ils n'avaient pas obtenu l'égalité devant la loi parce qu'ils n'avaient pas la possibilité de demander ou d'obtenir un contingent fédéral. La question de savoir si ce refus se rapportait à leur province de résidence à titre de producteurs est discutable et la question de savoir si leur province de résidence constituait une caractéristique personnelle qui entraînerait la conclusion que la loi est discriminatoire au sens du paragraphe 15(1) étaient des questions défendables.

Le demandeur Villetard, exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs, et Villetard's Eggs ne pouvaient soutenir qu'il y a eu violation des droits que confère l'article 15 parce qu'ils ne pouvaient acheter d'œufs des producteurs des T. N.-O. Villetard est dans la même position que tout autre acheteur d'œufs situé dans une des provinces du Canada et ce

on which inability to purchase from producers in the NWT was based.

groupe ne constitue pas une minorité discrète. La province de résidence ne constitue pas un moyen sur lequel l'incapacité d'acheter de producteurs dans les T. N.-O. est fondée.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 6, 7, 15(1).  
*Canadian Dairy Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-15.  
*Canadian Egg Licensing Regulations*, SOR/73-286.  
*Canadian Egg Licensing Regulations, 1987*, SOR/87-242, ss. 3, 4(1), 7(1), 8, 9(1),(2).  
*Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, SOR/73-1.  
*Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, C.R.C., c. 646, s. 2(1).  
*Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations*, SOR/86-8, ss. 4(1), 5(2), 6 (as am. by SOR/86-411, s. 3), 7(1) (as am. *idem*, s. 4).  
*Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24.  
*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 121.  
*Criminal Code*, R.S.C. 1970, c. C-34.  
*Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 17, 18, 23, 24, 32.  
*Farm Products Marketing Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4, ss. 2, 3(3), 16, 17, 22, 23, 31.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 50.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 419(1).  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 35(1).  
*Rules of Court*, B.C. Reg. 221/90, R. 19(24)(a).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*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; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; (1984), 9 D.L.R. (4th) 161; 11 C.C.C. (3d) 481; 53 N.R. 169; 3 O.A.C. 321; *Black v. Law Society of Alberta*, [1989] 1 S.C.R. 591; (1989), 96 A.R. 352; 58 D.L.R. (4th) 317; [1989] 4 W.W.R. 1; 66 Alta. L.R. (2d) 97; 38 C.R.R. 193; 98 N.R. 266.

#### a LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 6, 7, 15(1).  
*Code criminel*, S.R.C. 1970, ch. C-34.  
*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 121.  
*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 35(1).  
*Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24.  
*Loi sur la Commission canadienne du lait*, L.R.C. (1985), ch. C-15.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 50.  
*Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, ch. 65, art. 17, 18, 23, 24, 32.  
*Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. (1985), ch. F-4, art. 2, 3(3), 16, 17, 22, 23, 31.  
*Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, DORS/73-1.  
*Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, C.R.C., ch. 646, art. 2(1).  
*Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, DORS/87-242, art. 3, 4(1), 7(1), 8, 9(1), (2).  
*Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement*, DORS/86-8, art. 4(1), 5(2), 6 (mod. par DORS/86-411, art. 3), 7(1) (mod., *idem*, art. 4).  
*Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, DORS/73-286.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663, Règle 419(1).  
*Rules of Court*, B.C. Reg. 221/90, Règle 19(24)(a).

#### h JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*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; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; (1984), 9 D.L.R. (4th) 161; 11 C.C.C. (3d) 481; 53 N.R. 169; 3 O.A.C. 321; *Black c. Law Society of Alberta*, [1989] 1 R.C.S. 591; (1989), 96 A.R. 352; 58 D.L.R. (4th) 317; [1989] 4 W.W.R. 1; 66 Alta. L.R. (2d) 97; 38 C.R.R. 193; 98 N.R. 266.

## DISTINGUISHED:

*Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency*, [1985] 1 F.C. 280; (1984), 14 D.L.R. (4th) 151; 20 Admin. L.R. 91 (T.D.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (B.C.C.A.).

## CONSIDERED:

*Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 et al.*, [1978] 2 S.C.R. 1198; (1978), 84 D.L.R. (3d) 257; 19 N.R. 361; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] S.C.R. 689; (1971), 19 D.L.R. (3d) 169; *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; 24 C.C.C. (3d) 78; 12 O.A.C. 165 (C.A.); *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115; *R. v. S. (S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254; (1990), 57 C.C.C. (3d) 115; 77 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 79; 110 N.R. 321; 41 O.A.C. 81; *Pineview Poultry Products Ltd. v. Canada*, T-1942-92, Muldoon J., judgment dated 11/9/92, F.C.T.D., not yet reported; *Pineview Poultry Products Ltd. et al. v. Canadian Egg Marketing Agency et al.* (1993), 151 N.R. 195 (F.C.A.); *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1993] 2 W.W.R. 453 (N.W.T.S.C.); *Demaere v. The Queen (Canada)*, [1983] 2 F.C. 755; (1984), 11 D.L.R. (4th) 193 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1912] A.C. 571; (1912), 3 D.L.R. 509 (P.C.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; *Gold Seal Ltd. v. Attorney General of Alberta* (1921), 62 S.C.R. 424; 62 D.L.R. 62; [1921] 3 W.W.R. 710; *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; *Central Amusement (N.B.) v. Atlantic Lottery Corp. et al.* (1991), 115 N.B.R. (2d) 429 (Q.B.); *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149; [1988] 5 W.W.R. 289; 60 Alta. L.R. (2d) 172; 39 L.C.R. 212 (C.A.); *Parkdale Hotel Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1986] 2 F.C. 514; (1986), 27 D.L.R. (4th) 19; 1 F.T.R. 190 (T.D.); *Rudolf Wolff & Co. v. Canada*, [1990] 1 S.C.R. 695; (1990), 69 D.L.R. (4th) 329; 43 Admin. L.R. 1; 41 C.P.C. (2d) 1; 46 C.R.R. 263; 106 N.R. 1; 39 O.A.C. 1; *Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989),

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] 1 C.F. 280; (1984), 14 D.L.R. (4th) 151; 20 Admin. L.R. 91 (T.D.); *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*, [1987] 4 W.W.R. 279; (1987), 12 B.C.L.R. (2d) 116 (C.A.C.-B.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 et autres*, [1978] 2 R.C.S. 1198; (1978), 84 D.L.R. (3d) 257; 19 N.R. 361; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et autres*, [1971] R.C.S. 689; (1971), 19 D.L.R. (3d) 169; *R. v. Quesnel* (1985), 53 O.R. (2d) 338; 24 C.C.C. (3d) 78; 12 O.A.C. 165 (C.A.); *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115; *R. c. S. (S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254; (1990), 57 C.C.C. (3d) 115; 77 C.R. (3d) 273; 49 C.R.R. 79; 110 N.R. 321; 41 O.A.C. 81; *Pineview Poultry Products Ltd. c. Canada*, T-1942-92, juge Muldoon, jugement en date du 11-9-92, C.F. 1<sup>re</sup> inst., encore inédit; *Pineview Poultry Products Ltd. et autres c. Office canadien de commercialisation des œufs et autre* (1993), 151 N.R. 195 (C.A.F.); *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1993] 2 W.W.R. 453 (C.S.T.N.-O.); *Demaere c. La Reine (Canada)*, [1983] 2 C.F. 755; (1984), 11 D.L.R. (4th) 193 (C.A.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1912] A.C. 571; (1912), 3 D.L.R. 509 (P.C.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autres*, [1980] 2 R.C.S. 735; (1980), 115 D.L.R. (3d) 1; 33 N.R. 304; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441; (1985), 18 D.L.R. (4th) 481; 12 Admin. L.R. 16; 13 C.R.R. 287; 59 N.R. 1; *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959; (1990), 74 D.L.R. (4th) 321; *Gold Seal Ltd. v. Attorney General of Alberta* (1921), 62 R.C.S. 424; 62 D.L.R. 62; [1921] 3 W.W.R. 710; *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; *Central Amusement (N.B.) v. Atlantic Lottery Corp. et al.* (1991), 115 N.B.R. (2d) 429 (B.R.); *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149; [1988] 5 W.W.R. 289; 60 Alta. L.R. (2d) 172; 39 L.C.R. 212 (C.A.); *Parkdale Hotel Ltd. c. Canada (procureur général)*, [1986] 2 C.F. 514; (1986), 27 D.L.R. (4th) 19; 1 F.T.R. 190 (1<sup>re</sup> inst.); *Rudolf Wolff & Co. c. Canada*, [1990] 1 R.C.S. 695; (1990), 69 D.L.R. (4th) 329; 43 Admin. L.R. 1; 41 C.P.C. (2d) 1; 46 C.R.R. 263; 106 N.R. 1; 39 O.A.C. 1; *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684; (1989), 60 D.L.R. (4th) 712; 36 Admin. L.R. 197; 26 C.P.R. (3d) 440; 99 N.R. 181 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641; (1990), 71 D.L.R. (4th) 253; 45 Admin. L.R. 1; 109 N.R. 357 (C.A.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1

56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274; (1985), 24 D.L.R. (4th) 321; 7 C.P.R. (3d) 145; 19 C.R.R. 233; 12 F.T.R. 81 (T.D.); affd *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1987] 2 F.C. 359; (1986), 34 D.L.R. (4th) 584; 11 C.I.P.R. 181; 12 C.P.R. (3d) 385; 27 C.R.R. 286; 78 N.R. 30 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1987] 1 S.C.R. xiv; *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.); *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

APPLICATION to strike out the amended amended statement of claim. Application allowed as to claims alleging the inapplicability of the impugned legislative scheme to the plaintiffs, contravention of Charter, section 7, and Charter challenges by the corporate plaintiffs.

## COUNSEL:

*R. Graham McLennan* for plaintiffs.  
*James H. Smellie* for defendant, Canadian Egg Marketing Agency.  
*Kirk N. Lambrecht* for defendant, Her Majesty the Queen.  
*Eugene Meehan* for intervenor.

## SOLICITORS:

*McLennan Ross*, Edmonton, for plaintiffs.  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for defendant, Canadian Egg Marketing Agency.  
*Deputy Attorney General of Canada* for defendant, Her Majesty the Queen.  
*Lang Michener*, Ottawa, for intervenor.

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

MACKEY J.: This is an application to strike the plaintiffs' statement of claim in an action instituted against the defendants on August 4, 1992, when the original statement of claim was filed. That statement was subsequently replaced by an amended statement

R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274; (1985), 24 D.L.R. (4th) 321; 7 C.P.R. (3d) 145; 19 C.R.R. 233; 12 F.T.R. 81 (1<sup>re</sup> inst.); conf. par *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (procureur général)*, [1987] 2 C.F. 359; (1986), 34 D.L.R. (4th) 584; 11 C.I.P.R. 181; 12 C.P.R. (3d) 385; 27 C.R.R. 286; 78 N.R. 30 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1987] 1 R.C.S. xiv; *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.); *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; [1990] 4 W.W.R. 481; (1990), 68 Man. R. (2d) 1; 56 C.C.C. (3d) 65; 77 C.R. (3d) 1; 109 N.R. 81; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167.

DEMANDE d'annulation de la déclaration modifiée à deux reprises. Demande accueillie à l'égard des prétentions alléguant l'inapplicabilité aux demandeurs du plan législatif contesté, la violation de l'article 7 de la Charte et à l'égard des contestations fondées sur la Charte par les sociétés demandresses.

## AVOCATS:

*R. Graham McLennan* pour les demandeurs.  
*James H. Smellie* pour le défendeur, l'Office canadien de commercialisation des œufs.  
*Kirk N. Lambrecht* pour la défenderesse, Sa Majesté la Reine.  
*Eugene Meehan* pour l'intervenant.

## PROCUREURS:

*McLennan Ross*, Edmonton, pour les demandeurs.  
*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour le défendeur, l'Office canadien de commercialisation des œufs.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour la défenderesse, Sa Majesté la Reine.  
*Lang Michener*, Ottawa, pour l'intervenant.

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

LE JUGE MACKEY: Il s'agit d'une demande de radiation de la déclaration des demandeurs dans une action engagée contre les défendeurs le 4 août 1992 lorsque la déclaration initiale a été déposée. Cette déclaration a par la suite été remplacée par une déclara-

of claim filed September 2, 1992, and again by an amended amended statement of claim sent to the defendants in September 1992, and filed December 14, 1992. Before the last document was filed the defendant CEMA [Canadian Egg Marketing Agency] had filed the notice of motion to strike on October 16, 1992, but it was agreed by counsel for all parties when this motion was heard, that it should be treated as relating to the amended amended statement of claim. The motion to strike is, of course, based on Rule 419(1) [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663], in particular paragraphs (a), that the plaintiffs' statement of claim does not disclose a reasonable cause of action, and (c) that it is frivolous and vexatious.

At the time this application was heard no defence had been filed. Certain parties were added as plaintiffs by the amended amended statement of claim and by order of Madam Justice McGillis made February 25, 1993. By a further order of the same date, upon consent of all parties, the Minister of Justice for the Northwest Territories was added as an intervenor.

In the original statement of claim, as in the amended amended version, the plaintiffs seek relief including an interlocutory injunction, pending trial, to preclude interference with interprovincial trade in eggs by the plaintiffs and an order to stay proceedings instituted by the defendant Marketing Agency. The plaintiffs made application by motion filed August 5, 1992 for an order, pursuant to section 50 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, as amended, to stay proceedings commenced by the defendant, the Canadian Egg Marketing Agency ("CEMA") to determine whether licences held by certain of the plaintiffs should be suspended or revoked, pending disposition of the action commenced by the plaintiffs. That application was heard on August 7, 1992, by my colleague Mr. Justice Muldoon [*Pineview Poultry Products Ltd. v. Canada*, T-1942-92, judgment dated 11/9/92, not yet reported], who declined to grant an order to stay CEMA proceedings but he ordered that no action be taken to suspend or revoke marketing licences of the plaintiffs until trial of this action or until further order

ration modifiée déposée le 2 septembre 1992 et encore une fois par une modification de la déclaration modifiée envoyée aux défendeurs en septembre 1992, et déposée le 14 décembre 1992. Avant le dépôt du dernier document, le défendeur l'Office canadien de commercialisation des œufs (ci-après appelé l'«OCCO») a déposé l'avis de requête en radiation le 16 octobre 1992, mais les avocats de toutes les parties ont convenu à l'audition de cette requête, qu'elle devait être traitée comme se rapportant à la modification de la déclaration modifiée. La requête en radiation est, évidemment, fondée sur la Règle 419(1) [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., ch. 663], en particulier les alinéas a), selon lesquels la déclaration des demandeurs ne révèle aucune cause raisonnable d'action et c) qu'elle est futile ou vexatoire.

Au moment de l'audition de la présente demande, aucune défense n'avait été déposée. Certaines parties avaient été ajoutées à titre de demandresses par la modification à la déclaration modifiée et par l'ordonnance de Madame le juge McGillis rendue le 25 février 1993. Dans une autre ordonnance portant la même date, sur consentement de toutes les parties, le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest a été ajouté à titre d'intervenant.

Dans la déclaration initiale, comme dans la modification de la version modifiée, les demandeurs cherchent à obtenir un redressement, dont une injonction interlocutoire, pendant l'instance, pour empêcher l'intervention dans le commerce interprovincial des œufs par les demandeurs et une ordonnance visant la suspension des procédures engagées par l'Office de commercialisation défendeur. Les demandeurs ont demandé, au moyen d'une requête déposée le 5 août 1992, une ordonnance, aux termes de l'article 50 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, et modifications, en vue de suspendre les procédures engagées par le défendeur, l'OCCO, en vue de déterminer si les permis détenus par certains demandeurs devraient être suspendus ou révoqués, tant que l'action intentée par les demandeurs n'aura pas été réglée. Cette demande a été entendue le 7 août 1992, par mon collègue le juge Muldoon [*Pineview Poultry Products Ltd. c. Canada*, T-1942-92, jugement en date du 11-9-92, encore inédit], qui a refusé d'accorder une ordonnance visant à suspendre les procédures de l'OCCO, mais il a ordonné qu'aucune action ne

of the Court. That decision was appealed by CEMA to the Court of Appeal which, on February 3, 1993 [(1993) 151 N.R. 195], set aside the order and dismissed the motion of the plaintiffs for a stay of proceedings instituted by CEMA.<sup>1</sup>

### The parties and their interests

The various parties in this action, all of whom were represented at the hearing of CEMA's motion to strike are as follows.

The plaintiffs, respondents to the motion, include:

- Pineview Poultry Products Ltd. ("Pineview"), a body corporate, carrying on business in the town of Hay River, in the Northwest Territories, as a producer and marketer of chicken eggs. It held Seller's Licence No. 000724, issued by CEMA pursuant to regulations, which licence CEMA has given notice of its intention to revoke or suspend;
- Gary Villetard and Pat Martel (hereinafter referred to by their names or collectively as "Villetard/Martel") are the owners of the Pineview egg production facilities in Hay River where Martel resides and, presumably through Pineview, they are engaged in production and marketing of chicken eggs;
- Gary Villetard, operating as Villetard's Eggs, and Villetard's Eggs, (collectively referred to as "Villetard") carry on business of producing and marketing chicken eggs in the Province of Alberta, where the plaintiff Gary Villetard resides; and Villetard held Buyer's Licence No. 000061 and Seller's Licence No. 000059, issued by CEMA, and CEMA has given notice of its intention to revoke or suspend these licences; and
- Frank Richardson is the directing mind and a shareholder of 355210 Alberta Ltd. which operates under the name of Northern Poultry in the town of Hay River where Richardson resides.

<sup>1</sup> To complete the picture, I record that CEMA by separate actions against the plaintiffs Pineview and against Frank Richardson operating as Northern Poultry, sought injunctions to prohibit their marketing of eggs outside the Northwest Territories where those eggs were produced in the Territories. Applications for interlocutory injunctions in those actions in the Supreme Court of the Northwest Territories were heard, and dismissed on December 2, 1992. (*Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1993] 2 W.W.R. 453 (N.W.T.S.C.).)

soit prise en vue de suspendre ou de révoquer les permis de commercialisation des demandeurs tant que l'action n'aura pas été instruite ou tant que la Cour n'aura pas rendu une autre ordonnance. L'OCCO a interjeté appel de cette décision à la Cour d'appel qui, le 3 février 1993 [(1993), 151 N.R. 195], a annulé l'ordonnance et a rejeté la requête des demandeurs en suspension des procédures engagées par l'OCCO<sup>1</sup>.

b

### Les parties et leurs intérêts

Les diverses parties en l'espèce, qui sont toutes représentées à l'audition de la requête en annulation de l'OCCO sont les suivantes:

Les demandeurs, intimés dans la requête, sont:

- Pineview Poultry Products Ltd. («Pineview»), une société exploitant une entreprise dans la ville de Hay River, dans les Territoires du Nord-Ouest, à titre de producteur et de commerçant d'œufs de poulets. Elle détient le permis de vendeur n° 000724, délivré par l'OCCO aux termes du règlement, permis à l'égard duquel l'OCCO a donné avis de son intention de l'annuler ou de le suspendre;
- Gary Villetard et Pat Martel (ci-après désignés par leurs noms ou collectivement sous le nom de «Villetard/Martel») sont les propriétaires des installations de production d'œufs de Pineview à Hay River où réside M. Martel et, présumément par l'entremise de Pineview, ils produisent et commercialisent des œufs de poulets;
- Gary Villetard, exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs, et Villetard's Eggs (collectivement désignés sous le nom de «Villetard») exploitent une entreprise de production et de commercialisation d'œufs de poulets dans la province de l'Alberta, où le demandeur Gary Villetard réside; et Villetard détient le permis d'acheteur n° 000061 et le permis de vendeur n° 000059, délivrés par l'OCCO, et celui-ci a donné avis de son intention de révoquer ou de suspendre ces permis; et
- Frank Richardson est l'âme dirigeante et un actionnaire de 355210 Alberta Ltd. qui exploite une entreprise sous le nom de Northern Poultry dans la ville de Hay River où réside M. Richardson.

<sup>1</sup> Pour compléter le tableau, je note que l'OCCO dans des actions distinctes contre les demandresses Pineview et contre Frank Richardson exploitant une entreprise sous le nom de Northern Poultry a demandé des injonctions pour leur interdire de commercialiser des œufs à l'extérieur des Territoires du Nord-Ouest où ces œufs avaient été produits. Les demandes d'injonction interlocutoire dans ces actions devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest ont été entendues et rejetées le 2 décembre 1992. (*Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1993] 2 W.W.R. 453 (C.S.T.N.-O.).)

## The defendants include:

- The Canadian Egg Marketing Agency, the applicant in this motion to strike the plaintiffs' statement of claim. CEMA is a body corporate established pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4 (the "Act") and the *Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, C.R.C., c. 646 (the "Proclamation"), carrying on responsibilities assigned by the legislation concerning the regulation of interprovincial marketing of eggs in Canada including the allocation of quotas to producers and the licensing of buyers and sellers in that marketing; and
- Her Majesty the Queen in right of Canada who supports CEMA's motion to strike;
- The intervenor. The Minister of Justice of the Northwest Territories, was added as intervenor in the action by Order of February 25, 1993, on application with consent of the parties, in light of the direct and significant interest of the Government of the Northwest Territories in constitutional and other issues raised in the action by the plaintiffs' statement of claim and its amended versions, and by the motion to strike the action made by CEMA.

At the hearing of the motion to strike separate counsel appeared for each of the defendants CEMA and Her Majesty the Queen, and for all plaintiffs collectively, and for the intervenor the Minister of Justice of the Government of the Northwest Territories. The motion was addressed pursuant to Rule 419(1)(a), that is, on the ground that the amended statement of claim reveals no reasonable cause of action. The second ground for the motion as filed, that the amended statement of claim is frivolous or vexatious in terms of Rule 419(1)(c), was not separately argued. If, as I do find, some of the claims of the plaintiff cannot be determined, at this stage, to reveal no reasonable cause of action, those claims cannot be characterized as frivolous or vexatious.

The background and the legislative regime

Counsel for all parties agreed that for purposes of the application to strike, the Court, taking all facts pleaded in the amended statement of claim as proven, should strike out any claim pleaded only if it is persuaded that it is plain and obvious, i.e. that it

## Les défendeurs sont les suivants:

- L'Office canadien de commercialisation des œufs, le requérant dans cette requête en annulation de la déclaration des demandeurs. L'OCCO est une société constituée en application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. (1985), ch. F-4 (la «Loi») et la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, C.R.C., ch. 646 (la «Proclamation»), exerçant les fonctions attribuées par la loi concernant la réglementation de la commercialisation interprovinciale des œufs au Canada notamment l'attribution de contingents aux producteurs et de permis d'acheteurs et de vendeurs pour cette commercialisation; et
- Sa Majesté la Reine du chef du Canada qui appuie la requête en annulation de l'OCCO;
- l'intervenant, le ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest, a été ajouté à titre d'intervenant dans l'action par l'ordonnance du 25 février 1993, avec le consentement des parties, compte tenu de l'intérêt direct et important du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest relativement aux questions constitutionnelles et autres soulevées dans l'action par la déclaration des demandeurs et ses versions modifiées et par la requête en annulation de l'action présentée par l'OCCO.

À l'audition de la requête en annulation, des avocats distincts ont comparu pour chacun des défendeurs, l'OCCO et Sa Majesté la Reine et collectivement pour tous les demandeurs et pour l'intervenant le ministre de la Justice du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. La requête a été présentée en application de la Règle 419(1)a, c'est-à-dire, sur le fondement que la modification de la déclaration modifiée ne révèle aucune cause d'action raisonnable. Le second moyen sur lequel la requête a été fondée, c'est-à-dire que la modification de la déclaration modifiée est futile ou vexatoire aux termes de la Règle 419(1)c, n'a pas été soulevée séparément. Si, comme je le conclus, il ne peut être déterminé que certaines des prétentions du demandeur ne révèlent, à ce stade, aucune cause raisonnable d'action, ces prétentions ne peuvent être qualifiées de futiles ou vexatoires.

L'historique et le régime législatif

Les avocats de toutes les parties ont convenu aux fins de la demande d'annulation, que la Cour, après avoir déterminé que tous les faits plaidés dans la modification de la déclaration modifiée avaient été prouvés, ne devrait radier une prétention que si elle

is beyond doubt, that the plaintiffs have no chance of success if the action were to proceed to trial.<sup>2</sup>

The facts of this matter as set out by the plaintiffs' amended statement of claim are as follows, excepting the descriptions of the parties in that statement.

4. The Defendant the Canadian Egg Marketing Agency ("CEMA") is a body corporate established pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4 (the "Act") and the *Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, C.R.C. c. 646, (the "Proclamation") and carries out duties relating to the regulation of interprovincial marketing of eggs in Canada.

5. Section 22 of the Act authorizes federally established farm product marketing agencies, such as CEMA, to implement marketing plans to promote, regulate, and control the marketing of regulated products, including eggs, in interprovincial or export trade. Section 23(1) of the Act states that any such marketing plan, to the extent that it allocates any production or marketing quota to any area of Canada, shall allocate that quota on the basis of the production from that area in relation to the total production of Canada over the five years preceding the effective date of the marketing plan.

6. Par[t] II of the Proclamation establishes, as of December 15, 1972, the marketing plan which CEMA administers (hereinafter referred to as the "Marketing Plan") and authorizes CEMA to, by order or regulation, establish a quota and licensing system for the marketing of eggs in interprovincial or export trade.

7. The *Canadian Egg Licensing Regulations, 1987* S.O.R./87-242, as amended, (the "Licensing Regulations") and the *Canadian Egg Marketing Quota Regulations, S.O.R./86-8*, as amended, (the "Quota Regulations") were made in accordance with the Act and the Proclamation and form part of the Marketing Plan.

8. The Licensing Regulations state that:

<sup>2</sup> *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, per Estey J., at p. 740; *Operation Dismantle Inc. et al. v. The Queen et al.*, [1985] 1 S.C.R. 441 per Dickson J. (as he then was), at pp. 449-450. See also *Hunt v. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 S.C.R. 959 dealing with Rule 19(24)(a) of the B.C. *Rules of Court*, a provision similar to Rule 419(1)(a) of the *Federal Court Rules*.

était convaincue qu'il est évident et manifeste, c'est-à-dire hors de tout doute, que les demandeurs n'ont aucune chance d'avoir gain de cause si l'action devait être entendue<sup>2</sup>.

Les faits de l'espèce énoncés dans la modification de la déclaration modifiée des demandeurs sont les suivants, à l'exception des descriptions des parties dans cette déclaration.

[TRADUCTION] 4. Le défendeur l'Office canadien de commercialisation des œufs («OCCO») est une personne morale constituée aux termes de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. (1985), ch. F-4 (la «Loi») et la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, C.R.C., ch. 646 (la «Proclamation») et exerce des fonctions relatives à la réglementation de la commercialisation interprovinciale des œufs au Canada.

5. L'article 22 de la Loi autorise les offices de commercialisation des produits de ferme constitués par le fédéral, comme l'OCCO, à mettre en vigueur des plans de commercialisation pour promouvoir, réglementer et contrôler la commercialisation des produits réglementés, notamment les œufs, dans le commerce interprovincial ou d'exportation. Selon le paragraphe 23(1) de la Loi, les quotas de production ou de commercialisation fixés par un tel plan de commercialisation, doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan.

6. La Partie II de la Proclamation établit que le 15 décembre 1972, le plan de commercialisation que l'OCCO administre (ci-après désigné sous le nom de «plan de commercialisation») et autorise l'OCCO à instituer, par règlement ou ordonnance un système de contingentement et d'octroi de permis pour la commercialisation des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

7. Le *Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, D.O.R.S./87-242 et modifications, (le «Règlement sur l'octroi de permis») et le *Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement*, D.O.R.S./86-8, et modification (le «Règlement sur le contingentement») ont été pris conformément à la Loi et à la Proclamation et font partie du plan de commercialisation.

8. Le Règlement sur l'octroi de permis prévoit:

<sup>2</sup> *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, le juge Estey, à la p. 740; *Operation Dismantle Inc. et autres c. La Reine et autres*, [1985] 1 R.C.S. 441 le juge Dickson (alors juge puîné), aux p. 449 et 450. Voir également *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1990] 2 R.C.S. 959 qui traite de la Règle 19(24)a des *Rules of Court* de la C.-B., une disposition semblable à la Règle 419(1)a des *Règles de la Cour fédérale*.

- |  |  |
|--|--|
| <p>i. They apply to persons engaged in the marketing of eggs in interprovincial or export trade in any province including the Northwest Territories and the Yukon Territory (section 3);</p> <p>ii. No person shall engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade unless the person holds an appropriate licence (section 4(1));</p> <p>iii. Every licence shall be subject to the condition that the holder of the licence shall not knowingly engage in the marketing of eggs in interprovincial trade or export except with a person who holds a licence (section 7(1)(d));</p> <p>iv. Every licence shall be subject to the condition that the holder of the licence shall not knowingly engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade except in eggs that have been produced by a producer authorized to do so under a federal quota allotted to the producer pursuant to the Quota Regulations (section 7(1)(e));</p> <p>v. CEMA may refuse to issue or renew a licence or may suspend or revoke a licence where the applicant or holder of the licence has failed to observe any condition in the licence (section 8(a));</p> <p>vi. Where CEMA intends to suspend or revoke a licence it shall give notice of its intention to do so and shall allow the holder of the licence to attend before CEMA and show cause why the licence should not be suspended or revoked (section 9).</p> <p>9. The Quota Regulations state that:</p> <p>i. No producer shall market eggs in interprovincial or export trade unless a federal quota has been allotted to the producer, on behalf of CEMA by the Commodity Board of the province in which the producer's egg production facilities are located (section 4(1)(a));</p> <p>ii. A producer is entitled to be allotted a federal quota if, pursuant to the rules of the Commodity Board of the province in which the producer's egg production facilities are located, the producer is allotted a provincial quota (section 5(2));</p> <p>iii. The quantity of eggs that a producer is authorized to market from a province under a federal quota for the period set out to [sic] in the schedule incorporated as part of the Quota Regulations shall equal the provincial quota allotted to the producer for that period by the Commodity Board of the province minus the quantity of eggs marketed by the producer in intraprovincial trade in that province during that period (section 6, as amended by SOR/86-411);</p> <p>iv. Federal quotas should be allotted to producers in each province such that the total number of eggs to be marketed in interprovincial and intra-provincial trade and pursuant to exemptions granted by the Commodity Board for that province will not exceed the number of dozen eggs speci-</p> | <p>a ii. Nul ne doit commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à moins de détenir le permis approprié (paragraphe 4(1));</p> <p>b iii. Un permis est assujéti à la condition que le titulaire ne doit pas sciemment commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation sauf avec une personne qui détient un permis (alinéa 7(1)d);</p> <p>c iv. Le permis est assujéti à la condition que le titulaire de celui-ci ne commercialise pas sciemment dans le commerce interprovincial ou d'exportation à l'exception des œufs produits par un producteur à qui un contingent fédéral a été attribué conformément au règlement sur les contingents (alinéa 7(1)e);</p> <p>d v. L'OCCO peut refuser de délivrer ou de renouveler un permis, le suspendre ou l'annuler lorsque le demandeur ou le titulaire du permis n'a pas respecté les conditions de celui-ci (alinéa 8a);</p> <p>e vi. Lorsque l'OCCO a l'intention de suspendre ou d'annuler un permis, il doit donner un avis de son intention de le faire et doit permettre au titulaire du permis de se présenter devant l'OCCO et de démontrer pour quelle raison le permis ne devrait pas être suspendu ou révoqué (article 9).</p> <p>9. Le Règlement sur les contingents prévoit:</p> <p>f i. Il est interdit à tout producteur de commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à moins qu'un contingent fédéral ne lui ait été attribué, au nom de l'OCCO par l'office de commercialisation de la province dans laquelle sont situées ses installations de production d'œufs (alinéa 4(1)a);</p> <p>g ii. Un producteur est admissible à un contingent fédéral si un contingent provincial lui est attribué en vertu des règles de l'office de commercialisation de la province où sont situées les installations de production d'œufs (paragraphe 5(2));</p> <p>h iii. Le nombre d'œufs en provenance d'une province qu'un producteur est autorisé à commercialiser en vertu d'un contingent fédéral pour la période déterminée dans l'annexe incorporée à titre de partie du règlement sur le contingentement correspond au contingent provincial attribué au producteur pour cette période par l'office de commercialisation de la province moins le nombre d'œufs commercialisés au cours de la même période dans le commerce intraprovincial. (article 6, modifié par DORS/86-411);</p> <p>i iv. Les contingents fédéraux sont attribués aux producteurs de chaque province de façon que le nombre total d'œufs commercialisés par les producteurs dans le commerce interprovincial et intraprovincial et selon les exemptions accordées par l'Office de commercialisation de la province n'excède</p> |
|--|--|

fied for that province in the schedule incorporated as part of the Quota Regulations (section 7(1));

v. "Commodity Boards" are defined as the various egg marketing boards of the 10 provinces of Canada (section 2).

10. [Refers to the licenses held by Pineview and Villetard.]

11. CEMA has given notice of its intention to revoke or suspend the Licences on the basis that Pineview and Villetard have violated the conditions of those Licences by engaging in the interprovincial marketing of eggs without Pineview holding a federal quota as required by the Quota Regulations.

12. Pineview, Villetard/Martel and 355210 Alberta Ltd. are not able to obtain federal quotas to market eggs produced in the Northwest Territories in any of the provinces of Canada because of the following:

i. Section 23 of the Act prohibits the allocation of a federal quota to the Northwest Territories, as there was no production of eggs from the Northwest Territories in the five years prior to the creation of the Marketing Plan.

ii. The Quota Regulations, and in particular sections 6 and 7(1), and the schedule attached thereto make no allowance for a quota to be given to a producer in the Northwest Territories.

iii. There is no Commodity Board specified in the Quota Regulations which could grant a federal quota to a producer in the Northwest Territories.

iv. There is no Commodity Board specified in the Quota Regulations which could grant a provincial quota to a producer in the Northwest Territories, which is a necessary precondition to Pineview's entitlement to a federal quota.

The preceding statement of facts, accepted as proven for purposes of considering the motion to strike, is further elaborated particularly in regard to the legislative regime here questioned, in the statement of facts included in CEMA's memorandum of fact and law, and that statement is agreed upon by the plaintiffs, with certain exceptions noted below. Because the facts there set out assist in understanding the issues they are here repeated.

3. The Canadian Egg Marketing Agency (the "Agency") was established in 1972 by a Proclamation of the Governor in Council made pursuant to the *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65, now R.S.C. 1985 c. F-4. The

pas le nombre de douzaines d'œufs précisé pour cette province à l'annexe incorporée à titre de partie du Règlement sur le contingentement (paragraphe 7(1));

v. «Offices de commercialisation» désigne les divers offices de commercialisation des œufs des dix provinces du Canada (article 2).

10. [Mention des permis détenus par Pineview et Villetard.]

11. L'OCCO a donné un avis de son intention d'annuler ou de suspendre les permis sur le fondement que Pineview et Villetard avaient enfreint les conditions de ces permis par la commercialisation d'œufs sur le marché interprovincial sans que Pineview ne détienne un contingent fédéral comme l'exige le Règlement sur les contingents.

12. Pineview, Villetard/Martel et 355210 Alberta Ltd. ne sont pas en mesure d'obtenir des contingents du fédéral pour commercialiser des œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest dans l'une des provinces du Canada à cause des motifs suivants:

i. L'article 23 de la Loi interdit l'attribution d'un contingent fédéral aux Territoires du Nord-Ouest, car il n'y a pas eu de production d'œufs des Territoires du Nord-Ouest au cours des cinq années qui ont précédé la création du plan de commercialisation.

ii. Le Règlement sur les contingents et en particulier l'article 6 et le paragraphe 7(1) et l'annexe qui y est jointe ne prévoient pas l'attribution d'un contingent à un producteur des Territoires du Nord-Ouest.

iii. Il n'existe aucun office de commercialisation précisé dans le Règlement sur les contingents qui pourrait accorder un contingent fédéral à un producteur dans les Territoires du Nord-Ouest.

iv. Il n'existe aucun office de commercialisation précisé dans le Règlement sur les contingents qui pourrait accorder un contingent provincial à un producteur dans les Territoires du Nord-Ouest, ce qui constitue une condition préalable nécessaire à l'obtention par Pineview d'un contingent fédéral.

L'exposé des faits qui précède, qui a été admis comme avéré aux fins de l'examen de la requête en annulation est encore plus détaillé particulièrement en ce qui concerne le régime législatif visé en l'espèce, dans l'exposé des faits compris dans l'exposé des faits et du droit de l'OCCO, et cet exposé est accepté par les demandeurs avec certaines exceptions mentionnées ci-après. Il convient de répéter les faits qui y ont été énoncés car ils nous aident à comprendre les questions soulevées.

[TRADUCTION] 3. L'Office canadien de commercialisation des œufs (l'«Office») a été constitué en 1972 par une proclamation du gouverneur en conseil prise en application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-

Proclamation was made in furtherance of a 1972 Federal-Provincial Agreement in Respect of the Establishment of a Comprehensive Egg Marketing Program (the "Federal-Provincial Agreement") which was revised and consolidated in 1976. The signatories to the 1976 Federal Provincial Agreement were the federal and provincial Ministers responsible for agricultural marketing, the federal and provincial agricultural products supervisory boards, the provincial egg marketing boards and the Agency.

#### B. The Basic Elements of the Egg Supply Management System

4. The fundamental elements of the national egg supply management system were considered by the Supreme Court of Canada in *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198 (the "*Egg Reference*"). In the course of upholding the validity under the *Constitution Act, 1867* of those fundamental elements, Chief Justice Laskin referred to them as follows:

- (a) The Canadian egg market is a strictly regulated market, involving control of prices, the fixing of producing and marketing quotas, the imposition of several classes of levies upon producers and a surplus (over quota) egg removal programme through which eggs surplus to the table market are disposed of (page 1214);
- (b) The main control agencies are, at the national level, the Agency and provincially, the provincial egg commodity boards (page 1214);
- (c) The Federal-Provincial Agreement sets out the term of the comprehensive egg marketing plan, involving the integration of federal and provincial prescriptions, and including the scheme of organization and powers of the Agency (pages 1214-1215);
- (d) The scheme involves identical quotas for producers, whether in intraprovincial trade or in the interprovincial or export market, fixed on a complementary basis by the national Agency and the provincial commodity boards in relation to an assigned egg production level to each of the provinces (page 1215);
- (e) Alongside the interlocking national and provincial quota system is a national licensing system used to maintain an accurate record of egg movements as required for supply management planning purposes (page 1216);
- (f) The price paid to producers is established through consultation between the Agency and the provincial boards based on a cost of production formula supervised by the National Farm Products Marketing Council (the "Council") (pages 1216-1217);
- (g) Eggs surplus to table market demand are purchased by the provincial boards and the Agency and are sold at a substantial loss for domestic processing or export (page 1218);

71-72, ch. 65, maintenant L.R.C. (1985) ch. F-4. La proclamation a été prise par suite d'un accord fédéral-provincial de 1972 relativement à la création d'un programme global de commercialisation des œufs (l'«accord fédéral-provincial») qui a été révisé et refondu en 1976. Les parties signataires de l'accord fédéral-provincial de 1976 étaient les ministres du fédéral et des provinces responsables de la commercialisation des produits agricoles, les agences de surveillance fédérales et provinciales des produits agricoles, les offices provinciaux de commercialisation des œufs et l'Office.

#### B. Les éléments fondamentaux du système de gestion de la production des œufs

4. Les éléments fondamentaux du système national de gestion de la production des œufs ont été examinés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198 (le «*Renvoi sur les œufs*»). Pour maintenir la validité aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* de ces éléments fondamentaux, le juge en chef Laskin les a mentionnés de la manière suivante:

- a) Le marché des œufs, au Canada et dans les provinces, est strictement réglementé; il comporte un contrôle des prix, la fixation de contingents de production et de commercialisation, l'imposition aux producteurs de plusieurs catégories de redevances et un programme d'écoulement des excédents (pour ce qui dépasse les contingents) en vertu duquel les surplus d'œufs pour l'alimentation sont principalement dirigés (page 1214);
- b) Les principaux organismes de contrôle sont, au niveau national, l'Office, et au niveau provincial, les offices provinciaux de commercialisation des œufs (page 1214);
- c) L'accord fédéral-provincial prévoit les grandes lignes du plan complet de réglementation de la commercialisation des œufs, notamment l'intégration des prescriptions fédérales et provinciales ainsi que les grandes lignes de l'organisation et des pouvoirs de l'Office (pages 1214 et 1215);
- d) Le plan prévoit des contingents identiques pour les producteurs, qu'ils soient dans le commerce intraprovincial ou sur le marché interprovincial ou d'exportation; ces contingents sont déterminés sur une base complémentaire par l'Office national et les offices de commercialisation provinciaux par rapport à une production d'œufs fixée pour chaque province (page 1215);
- e) À côté du système national et régional de contingentement, il existe un système de permis national utilisé pour conserver un dossier précis sur les mouvements des œufs aux fins de la planification de la gestion de l'approvisionnement (page 1216);
- f) Le prix payé aux producteurs est fixé après consultation entre l'Office et les offices provinciaux et est fondé sur une formule de coût de production surveillée par le Conseil national de commercialisation des produits agricoles (le «Conseil») (pages 1216 et 1217);
- g) Les excédents d'œufs à la demande aux fins de consommation sont achetés par les offices provinciaux et l'Office et sont vendus avec une perte importante pour la transformation intérieure ou l'exportation (page 1218);

(h) Levies are collected from producers to defray losses associated with the operation of the surplus removal program and administrative costs (page 1218) (total levies payable by registered producers currently average approximately 16 cents per dozen eggs).

5. Chief Justice Laskin summarized the characteristics of the national egg marketing system as follows at page 1219:

This integrated scheme is designed to introduce stability into the egg market on a national level by assuring all producers a producer price for their eggs within their respective quotas, regardless of whether those eggs are sold locally or extraprovincially and regardless of whether they are sold for table consumption or end up in the surplus removal programme. The producers, however, share the cost of this programme, again on a national level, through the levies payable in respect thereof.

#### C. A Summary of the Provisions at Issue

6. The Plaintiffs' constitutional challenge is directed at section 23 of the Act, together with sections 4(1)(a), 5(2), 6 and 7(1) of the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations* SOR/86-8, as amended (the "*Quota Regulations*") and sections 3, 4(1), 7(1)(d) and 7(1)(e) of the *Canadian Egg Marketing Agency Licensing Regulations* SOR/87-242, as amended (the "*Licensing Regulations*"). The provisions at issue, together with other related provisions which are not challenged, operate in the manner described below:

(a) Pursuant to the Act, the Proclamation and the Federal-Provincial Agreement, combined intraprovincial, interprovincial and export marketings were initially set at the base level of the marketplace in 1972, 475,000,000 dozen eggs per year and were made subject to adjustment as described below;

(b) In accordance with what is now section 23 of the Act, this base was allocated to individual provinces based on average marketings in the five years prior to the establishment of the Agency, 1967 to 1971;

(c) As is acknowledged by the Plaintiffs (Amended Amended Statement of Claim, paragraph 12(i)), there was no commercial egg production in the Northwest Territories when the Agency was established and, accordingly, there was no base to allocate to that area;

(d) Moreover, the Plaintiffs also acknowledge that there is no egg commodity board in the Northwest Territories (paragraph 12(ii) Amended Amended Statement of Claim);

(e) The *Quota Regulations*, duly enacted pursuant to the Act, provide that:

(i) "federal quota" means the number of dozens of eggs that a producer is entitled to market in interprovincial and export trade (section 2);

h) Des redevances sont perçues des producteurs pour couvrir les pertes découlant du programme d'écoulement des excédents et des frais d'administration (page 1218) (le total des redevances payables par les producteurs enregistrés est actuellement en moyenne d'environ 16 cents la douzaine d'œufs).

5. Le juge en chef Laskin a résumé les caractéristiques du plan national de commercialisation des œufs de la manière suivante à la page 1219:

Ce régime intégré est destiné à stabiliser le marché des œufs sur le plan national, en assurant à tous les producteurs un prix de producteur pour les œufs dans les limites de leurs contingents respectifs, que ces œufs soient vendus dans la province ou à l'extérieur et qu'ils soient vendus pour la consommation domestique ou finissent dans le programme d'écoulement des excédents. Toutefois les producteurs se partagent le coût de ce programme, encore une fois sur le plan national, en payant les redevances prévues.

#### C. Résumé des dispositions visées

6. La contestation des demandeurs sur le plan constitutionnel porte sur l'article 23 de la Loi, ainsi que sur l'alinéa 4(1)a), sur le paragraphe 5(2), sur l'article 6 et le paragraphe 7(1) du *Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement* DORS/86-8, et modifications (le «*Règlement sur le contingentement*») et l'article 3, le paragraphe 4(1), et les alinéa 7(1)d) et 7(1)e) du *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada* DORS/87-242, et modifications (le «*Règlement sur l'octroi de permis*»). Les dispositions visées ainsi que d'autres dispositions connexes qui ne sont pas contestées, s'appliquent de la manière suivante:

a) Aux termes de la Loi, de la proclamation et de l'accord fédéral-provincial, la production pour la commercialisation intraprovinciale, interprovinciale et d'exportation a initialement été fixée au niveau de base du marché en 1972, 475 000 000 de douzaines d'œufs par année et a été assujettie aux ajustements décrits par la suite;

b) Conformément à ce qui est maintenant l'article 23 de la Loi, cette base a été accordée aux provinces sur le fondement de la production moyenne pour la commercialisation dans les cinq années qui ont précédé la création de l'Office, de 1967 à 1971;

c) Comme le reconnaissent les demandeurs (modification de la déclaration modifiée, alinéa 12(i)), il n'y avait pas de production commerciale d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest au moment de la création de l'Office et, par conséquent, il n'y avait aucune base pour accorder un contingent à cette région;

d) Qui plus est, les demandeurs reconnaissent également qu'il n'y a pas d'office de commercialisation des œufs dans les Territoires du Nord-Ouest (alinéa 12(ii) de la modification à la déclaration modifiée);

e) Le *Règlement sur le contingentement*, adopté conformément à la Loi, prévoit:

i. «contingent fédéral» nombre de douzaines d'œufs qu'un producteur est autorisé à commercialiser dans le commerce interprovincial et le commerce d'exportation (article 2);

- (ii) "provincial quota" means the number of dozens of eggs that a producer is entitled by a commodity board to market in intraprovincial trade under a system of either production or marketing controls (section 2); a
- (iii) an egg producer is only permitted to market eggs in interprovincial and export trade if the producer has been allotted federal quota (section 5); b
- (iv) consistent with the interlocking nature of federal and provincial quota, entitlement to federal quota is limited to producers with provincial quota provided under a system of production or marketing controls (section 4); c
- (v) in order to maintain orderly marketing, the quantity of federal quota allotted to producers in a province, when combined with the allotted provincial producer quota and production under quota exemptions (e.g., for small flocks), must not exceed the quota allocation for the province concerned (section 7); d
- (f) Section 4 of the Schedule to the Proclamation and section 23 of the Act make provision for periodic adjustments in quota allocations up or down from the base figures, as required to meet the needs of the market place; e
- (g) Due to a reduction in egg consumption in Canada, quota allocations are currently below base 1972 levels, except for certain provinces in Atlantic Canada; f
- (h) As a corollary to the national quota system, the *Licensing Regulations* stipulate that:
- (i) All persons engaged in the marketing of eggs in interprovincial and export trade are required to hold an appropriate buyer's and/or seller's licence issued by the Agency (sections 3 and 4); g
- (ii) Although the issuance and renewal of buyer's and seller's licences by the Agency is normally made on request, the Agency may refuse to issue or renew or suspend or revoke a licence on grounds of, among other things, nonobservance of any condition of the licence (section 8); h
- (iii) Among the standard licence conditions are the requirements to comply with all orders and regulations of the Agency and to not knowingly engage in the marketing of eggs in interprovincial and export trade except in eggs that have been produced under a federal quota (paragraphs 7(1)(b) and (c)); i
- ii. «contingent provincial» nombre de douzaines d'œufs qu'un producteur est autorisé par un office de commercialisation à commercialiser dans le commerce intraprovincial dans le cadre d'un programme de réglementation de la production de la commercialisation des œufs (article 2);
- iii. un producteur d'œufs est seulement autorisé à commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial et d'exportation si un contingent fédéral lui a été attribué (article 5);
- iv. conformément à la nature interreliée des contingents fédéral et provincial, l'admissibilité au contingent fédéral est limitée aux producteurs auxquels est attribué un contingent provincial dans le cadre d'un système de contrôle de la production ou de la commercialisation (article 4);
- v. afin de maintenir une commercialisation ordonnée, le nombre de contingents fédéraux attribué aux producteurs dans une province, ajouté aux contingents provinciaux attribués aux producteurs et à la production aux termes des exemptions de contingentement (p. ex., pour les petits couvoirs), ne doit pas dépasser l'attribution de contingent pour la province visée (article 7);
- f) L'article 4 de l'annexe de la proclamation et l'article 23 de la Loi prévoient des ajustements périodiques des attributions de contingent en plus ou en moins par rapport aux chiffres de base, comme il est nécessaire pour satisfaire aux besoins du marché;
- g) À cause d'une réduction de la consommation d'œufs au Canada, les attributions de contingents sont actuellement sous les niveaux de 1972, à l'exception de certaines provinces de l'Atlantique;
- h) Subsidièrement au système national de contingent, le *Règlement sur l'octroi de permis* prévoit:
- i. Toutes les personnes qui commercialisent des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation sont tenues de détenir le permis d'acheteur ou de vendeur approprié délivré par l'Office (articles 3 et 4);
- ii. Bien que la délivrance et le renouvellement des permis d'acheteur et de vendeur par l'Office est normalement fait sur demande, l'Office peut refuser de délivrer ou de renouveler ou de suspendre ou de révoquer un permis pour le motif, notamment, du non respect d'une des conditions du permis (article 8);
- iii. Les conditions normales pour l'obtention du permis comprennent notamment l'exigence de se conformer à toutes les ordonnances et règlements et l'Office et de ne pas sciemment commercialiser d'œufs dans le commerce interprovincial et d'exportation à l'exception des œufs produits en vertu d'un contingent fédéral (alinéas 7(1)(b) et c)); j

(iv) A show cause procedure applies where the Agency intends to refuse to issue or renew or to suspend or revoke a licence (section 9).

iv. Une procédure de justification s'applique lorsque l'Office a l'intention de refuser de délivrer ou de renouveler ou de suspendre ou de révoquer un permis (article 9).

7. In the absence of territorial production or marketing controls, producers in the Northwest Territories are legally permitted to produce and market within the Territories any quantity of eggs they wish. What the provisions at issue prohibit is the marketing in interprovincial and export trade of eggs produced without quota, whether such eggs are produced in the Northwest Territories or any other part of the country. This orderly marketing scheme is a vital component to the integrated national supply management system upheld by the Supreme Court of Canada in the *Egg Reference*, *supra*.

a 7. En l'absence de contrôle de production ou de commercialisation territoriale, les producteurs des Territoires du Nord-Ouest sont autorisés par la Loi à produire et à commercialiser à l'intérieur des Territoires tous les œufs qu'ils désirent. Les dispositions visées interdisent la commercialisation dans le commerce interprovincial et d'exportation d'œufs produits sans contingent, que ces œufs aient été produits dans les Territoires du Nord-Ouest ou ailleurs au pays. Ce plan de commercialisation constitue une composante vitale d'un système de gestion de la production nationale globale confirmée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur les œufs*, précité.

#### D. The Show Cause and Injunction Proceedings

c D. Les procédures en matière de justification et d'injonction

8. In July of 1992 show cause notices were issued in respect of egg marketing licences held by the Plaintiffs Villetard Eggs and Pineview. In essence, the show cause notices alleged that on a regular and consistent basis Villetard Eggs and Pineview had breached the terms of their licences by knowingly engaging in the marketing in interprovincial and export trade in eggs produced in the Northwest Territories by Pineview without federal quota.

d 8. En juillet 1992, des avis de justification ont été délivrés relativement aux permis de commercialisation d'œufs détenus par les demanderesse Villetard Eggs et Pineview. Essentiellement, les avis de justification alléguaient que Villetard Eggs et Pineview avaient régulièrement enfreint les termes de leurs permis en commercialisant sciemment dans le commerce interprovincial et d'exportation des œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest par Pineview sans contingent fédéral.

9. Three business days before the first show cause proceeding before the Agency was scheduled to be heard, the Plaintiffs brought these proceedings. Pineview and Villetard Eggs also sought an interim order staying the show clause proceedings and enjoining the Agency from suspending or revoking their licences. The moving parties succeeded in obtaining a stay before Mr. Justice Muldoon but that order was set aside, with costs, by the Federal Court of Appeal.

e 9. Trois jours ouvrables avant la date à laquelle la première procédure de justification devant l'Office devait être entendue, les demandeurs ont engagé les présentes procédures. Pineview et Villetard Eggs ont également demandé une ordonnance provisoire pour suspendre les procédures de justification et empêcher l'Office de suspendre ou de révoquer leurs permis. Les parties demanderesse ont obtenu une suspension devant le juge Muldoon mais cette ordonnance a été annulée, avec dépens, par la Cour d'appel fédérale.

The only portions of this statement of facts by CEMA not agreed by the plaintiffs are paragraphs 6(a), (b) and (g), which they say are not supported by any evidence in these proceedings, and the last sentence of paragraph 7 which in the plaintiffs' view should properly be in argument rather than in the statement of facts. In my view, it makes no difference for purposes of the motion before me that the parties are not agreed on those four factors, which concern the implications of the egg marketing plan adopted pursuant to the Act, the Proclamation and the antecedent federal-provincial agreement on egg marketing. If there be any difference between the facts set out in the statement of claim and those set out by CEMA's memorandum in support of its motion to strike, I am bound to accept those set out in the former document.

f g h i j Les seules parties de cet exposé des faits par l'OCCO qui n'ont pas été admises par les demandeurs sont les alinéas 6a), b) et g) qui, selon eux, ne sont pas appuyés par la preuve dans la présente instance et la dernière phrase du paragraphe 7 qui de l'avis des demandeurs, devrait, à bon droit, se trouver dans l'argumentation plutôt que dans l'exposé des faits. À mon avis, il n'est pas important aux fins de la requête dont je suis saisi que les parties ne soient pas convenues de ces quatre facteurs, qui concernent l'application du plan de commercialisation des œufs adopté aux termes de la Loi, de la Proclamation et du précédent d'accord fédéral-provincial sur la commercialisation des œufs. En cas de différence entre les faits établis dans la déclaration et ceux établis dans l'exposé de l'OCCO à l'appui de sa requête en annulation, je suis tenu d'admettre ceux qui ont été énoncés dans le premier document.

The intervenor, the Minister of Justice of the Government of the Northwest Territories, by memorandum of fact and law filed in regard to the motion sets out certain facts, which, though unnecessary for disposal of the issues in this matter, underlie the interest of the intervenor in this matter. For the record those facts are:

3. No federal quota to market Northwest Territories-produced eggs in interprovincial trade is available under this marketing control system.

4. No producer shall market eggs in interprovincial trade unless that producer has a federal quota.

5. The Government of the Northwest Territories has tried unsuccessfully since 1984 to obtain a quota.

6. Egg production has major implications and benefits for the Northwest Territories.

7. The majority shareholder in Pineview Poultry Products Ltd. is the Hay River Dene Band.

It is useful to include the statutory provisions referred to in the plaintiffs' statement of claim, in particular those which provide the grounds for relief sought by the plaintiffs. The basic legislation is the *Farm Products Marketing Agencies Act*, now R.S.C., 1985, c. F-4, which authorizes, by section 16, the establishment by proclamation by the Governor in Council of an agency with powers relating to any farm product, including specifically eggs, except products regulated under the *Canadian Wheat Board Act* [R.S.C., 1985, c. C-24] or the *Canadian Dairy Commission Act* [R.S.C., 1985, c. C-15], for regulation of marketing in interprovincial and export trade. Here such a proclamation was made in 1973 [SOR/73-1], creating CEMA, and that agency by the proclamation was directed to establish, by order or regulation, a quota system by which quotas are assigned to all members of classes of egg producers in each province to whom quotas are assigned by the appropriate Board or Commodity Board, i.e. the various boards listed in the proclamation by name, one for each of the ten provinces which created it. Section 23 of the Act provides the basis for allocation of quotas to various areas of Canada in the following terms:

L'intervenant, le ministre de la Justice du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, par exposé des faits et du droit déposé dans la requête, énonce certains faits, qui, bien qu'inutiles pour régler les questions en litige, soulignent l'intérêt de l'intervenant en l'espèce. À titre d'observation voici ces faits:

3. Aucun contingent fédéral de commercialisation des œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest dans le commerce interprovincial ne peut être obtenu dans le cadre du système de contrôle de la commercialisation.

4. Aucun producteur ne doit commercialiser d'œufs dans le commerce interprovincial qu'il n'ait un contingent fédéral.

5. Le Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a tenté en vain depuis 1984 d'obtenir un contingent.

6. La production d'œufs a des conséquences et des avantages importants pour les Territoires du Nord-Ouest.

7. L'actionnaire majoritaire dans Pineview Poultry Products Ltd. est la bande Déné de Hay River.

Il est utile d'exposer les dispositions législatives mentionnées dans la déclaration des demandeurs, en particulier celle sur lesquelles est fondée la demande de redressement des demandeurs. La mesure législative fondamentale est la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, maintenant L.R.C. (1985), ch. F-4, qui autorise, aux termes de l'article 16 la création par proclamation du gouverneur en conseil d'un office compétent pour tous les produits agricoles, y compris précisément les œufs, à l'exception des produits réglementés aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* [L.R.C. (1985), ch. C-24] ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait* [L.R.C. (1985), ch. C-15], en matière de réglementation de la commercialisation dans le commerce interprovincial et d'exportation. En l'espèce, une telle proclamation a été faite en 1973 [DORS/73-1], créant l'OCCO, et cet office a été chargé par la proclamation d'établir, par ordonnance ou par règlement, un système de contingents en vertu duquel des contingents sont attribués à tous les membres de catégories de producteurs d'œufs de chaque province à qui des contingents sont attribués par l'office approprié, c'est-à-dire les divers offices énumérés dans la proclamation, pour chacune des dix provinces qui l'ont créé. L'article 23 de la Loi prévoit le fondement de l'attribution des contingents aux diverses régions du Canada de la manière suivante:

23. (1) A marketing plan, to the extent that it allocates any production or marketing quota to any area of Canada, shall allocate that quota on the basis of the production from that area in relation to the total production of Canada over a period of five years immediately preceding the effective date of the marketing plan.

The proclamation establishing CEMA also sets out the original quota system by which quotas were assigned for each of the ten provinces of Canada. Those quotas, in recent years at least, have been varied from time to time by amendment to the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations* [SOR/86-8].

The provisions of the *Canadian Egg Licensing Regulations, 1987* [SOR/87-242], of interest in the plaintiffs' action, and for this motion, are the following.

3. These Regulations apply to persons who are engaged in the marketing of eggs in interprovincial or export trade in any province, including the Northwest Territories and the Yukon Territory.

4. (1) Subject to subsections (2) and (3), no person shall engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade unless the person holds an appropriate licence.

7. (1) Every licence shall be subject to the following conditions:

(d) the holder of the licence shall not knowingly engage in the marketing of eggs in interprovincial trade except with a person who holds a licence; and

(e) the holder of the licence shall not knowingly engage in the marketing of eggs in interprovincial or export trade except in eggs that have been produced by a producer authorized to do so under a federal quota allotted to the producer pursuant to the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986*.

8. The Agency may refuse to issue or renew a licence or may suspend or revoke a licence where the applicant or holder of the licence

(a) has failed to observe any condition of the licence; or

9. (1) Where the Agency intends to refuse to issue or renew a licence or intends to suspend or revoke a licence, the Agency shall give notice of its intention to the applicant or holder of the licence by personal service or by registered mail.

(2) The notice referred to in subsection (1) shall set out

23. (1) Les quotas de production ou de commercialisation éventuellement fixés par un plan de commercialisation pour une région du Canada doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan.

La proclamation qui a créé l'OCCO établit également le système original de contingent par lequel des contingents ont été attribués à chacune des dix provinces du Canada. Ces contingents, du moins ces dernières années, ont été modifiés à l'occasion par modification au *Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement* [DORS/86-8].

Les dispositions du *Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada* [DORS/87-242] intéressant relativement à l'action à des demandeurs et pour la présente requête, sont les suivants:

3. Le présent règlement s'applique aux personnes qui, dans une province, y compris les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, commercialisent des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation.

4. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), nul ne peut commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation à moins de détenir le permis approprié.

7. (1) Le permis est assujéti aux conditions suivantes:

d) le titulaire du permis ne peut sciemment commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial avec une personne qui ne détient pas un permis;

e) le titulaire du permis ne peut sciemment commercialiser dans le commerce interprovincial ou d'exportation, des œufs produits par un producteur à qui un contingent fédéral n'a pas été attribué conformément au *Règlement de 1986 de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement*.

8. L'Office peut refuser de délivrer ou de renouveler un permis, le suspendre ou l'annuler lorsque le demandeur ou le titulaire du permis:

a) n'a pas respecté l'une des conditions du permis;

9. (1) Lorsque l'Office envisage de ne pas délivrer ou renouveler un permis, de le suspendre ou de l'annuler, il en fait part au demandeur ou au titulaire du permis par un avis qui lui est remis en mains propres ou expédié par courrier recommandé.

(2) L'avis mentionné au paragraphe (1) contient les renseignements suivants:

(a) the reasons on which the Agency bases its intention; and  
 (b) a time and date at which the applicant or holder of the licence may show cause why the licence should be issued or renewed or should not be suspended or revoked.

The provisions of the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations*, of particular interest here are the following.

4. (1) No producer shall market eggs in interprovincial or export trade

(a) unless a federal quota has been allotted to the producer, on behalf of the Agency, by the Commodity Board of the province in which the producer's egg production facilities are located;

5. . . .

(2) After the coming into force of these Regulations, a producer is entitled to be allotted a federal quota if, pursuant to the rules of the Commodity Board of the province in which the producer's egg production facilities are located, the producer is allotted a provincial quota.

6. [as am. by SOR/86-411, s. 3] Subject to these Regulations, the quantity of eggs that a producer is authorized to market from a province under a federal quota for the period set out in the schedule shall equal the provincial quota allotted to the producer for that period by the Commodity Board of the province minus the quantity of eggs marketed by the producer in intraprovincial trade in that province during that period.

7. (1) [as am. *idem*, s. 4] Federal quotas shall be allotted to producers in each province in such manner that the aggregate number of dozens of eggs produced in the province and

(a) authorized to be marketed by producers under federal quotas allotted on behalf of the Agency by the Commodity Board of the province,

(b) authorized to be marketed by producers in intraprovincial trade under provincial quotas allotted by the Commodity Board of the province, and

(c) anticipated to be marketed by producers under quota exemptions granted by the Commodity Board of the province,

during the period set out in the schedule will not exceed the number of dozens of eggs set out in respect of that province in the schedule.

#### The issues raised by the motion to strike

The issues raised by CEMA's motion to strike, supported by Her Majesty the Queen, directly reflect

a) les raisons qui motivent la mesure envisagée par l'Office;  
 b) la date et l'heure auxquelles le demandeur ou le titulaire du permis peut se présenter devant l'Office pour faire valoir ses arguments à l'encontre de cette mesure.

Les dispositions du *Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement* qui sont intéressants en l'espèce sont les suivants:

4. (1) Il est interdit à tout producteur de commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, à moins:

a) qu'un contingent fédéral ne lui ait été attribué, au nom de l'Office, par l'Office de commercialisation de la province dans laquelle sont situées ses installations de production d'œufs;

5. . . .

(2) Après l'entrée en vigueur du présent règlement, le producteur est admissible à un contingent fédéral si un contingent provincial lui est attribué en vertu des règles appliquées par l'Office de commercialisation de la province où sont situées ses installations de production d'œufs.

6. [mod. par DORS/86-411, art. 3] Sous réserve du présent règlement, le nombre d'œufs en provenance d'une province qu'un producteur est autorisé à commercialiser en vertu d'un contingent fédéral pour une période mentionnée à l'annexe correspond au contingent attribué au producteur pour cette période par l'Office de commercialisation de la province, moins le nombre d'œufs qu'il commercialise au cours de la même période dans le commerce intraprovincial.

7. (1) [mod., *idem*, art. 4] Les contingents fédéraux sont attribués aux producteurs de chaque province de façon que le nombre total de douzaines d'œufs produit dans la province et

a) qui est autorisé à être commercialisé par les producteurs en vertu des contingents fédéraux attribués au nom de l'Office par l'Office de commercialisation de la province,

b) qui est autorisé à être commercialisé par les producteurs dans le commerce intraprovincial, en vertu des contingents provinciaux attribués par l'Office de commercialisation de la province,

c) dont on prévoit la commercialisation par les producteurs, selon les exemptions de contingent accordées par l'Office de commercialisation de la province,

au cours de la période mentionnée à l'annexe n'excède pas le nombre de douzaines d'œufs précisé à l'annexe pour cette province.

#### Les questions soulevées par la requête en annulation

Les questions soulevées par la requête en annulation de l'OCCO, appuyées par Sa Majesté la Reine,

the relief sought by the plaintiffs in the action. Those issues, and the related relief sought by plaintiffs, are:

1. Whether certain provisions of the legislative scheme apply to commercial production of eggs in the Northwest Territories and to the marketing in the provinces of Canada of eggs produced in the Northwest Territories;

(The plaintiffs seek a declaration that section 23 of the Act, section 3, subsection 4(1), paragraphs 7(1)(d), and 7(1)(e) of the Licensing Regulations and paragraph 4(1)(a), subsection 5(2), section 6 and subsection 7(1) of the Quota Regulations do not apply to a commercial producer of eggs in the Northwest Territories or to the marketing in the provinces of Canada of eggs produced in the Northwest Territories.)

2. In the alternative, whether those same provisions are inconsistent with section 121 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]];

(The plaintiffs seek a declaration that the same provisions identified above are of no force and effect on the basis that they contravene section 121 of the *Constitution Act, 1867*.)

3. In the alternative, whether those same provisions are inconsistent with paragraph 6(2)(b), section 7 or subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]];

(The plaintiffs seek a declaration that the same provisions identified above are of no force and effect on the basis that they are inconsistent with those sections, or each of them, of the Charter. In support of this relief, the plaintiffs Pineview, Villetard/Martel, 355210 Alberta Ltd. and Richardson allege that the regulations violate their rights assured by paragraph 6(2)(b), section 7 and sub-

font directement ressortir le redressement demandé par les demandeurs dans l'action. Ces questions et les redressements qui en découlent demandés par les demandeurs sont les suivants:

<sup>a</sup> 1. Certaines dispositions du régime législatif s'appliquent-elles à la production commerciale d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest et à la commercialisation dans les provinces du Canada d'œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest?

<sup>b</sup> (Les demandeurs visent à obtenir un jugement déclaratoire portant que l'article 23 de la Loi, l'article 3, le paragraphe 4(1), les alinéas 7(1)d) et 7(1)e) du Règlement sur l'octroi de permis et l'alinéa 4(1)a), le paragraphe 5(2), l'article 6 et le paragraphe 7(1) du Règlement sur le contingentement ne s'appliquent pas à un producteur commercial d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest ou à la commercialisation dans les provinces du Canada d'œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest.)

<sup>c</sup> 2. Subsidiairement, ces mêmes dispositions sont-elles incompatibles avec l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]]?

<sup>d</sup> (Les demandeurs visent à obtenir un jugement déclaratoire portant que les mêmes dispositions mentionnées précédemment sont nulles et sans effet sur le fondement qu'il porte atteinte à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.)

<sup>e</sup> 3. Subsidiairement, ces mêmes dispositions sont-elles incompatibles avec l'alinéa 6(2)b), l'article 7 ou le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]?

<sup>f</sup> (Les demandeurs visent à obtenir un jugement déclaratoire portant que les mêmes dispositions mentionnées précédemment sont nulles et sans effet sur le fondement qu'elles sont incompatibles avec ces articles, ou avec l'un d'entre eux, de la Charte. À l'appui de ce redressement, les demandeurs Pineview, Villetard/Martel, 355210 Alberta Ltd. et Richardson allèguent que les règlements

section 15(1) of the Charter; and the plaintiff Villetard alleges that, in relation to the purchase and sale of eggs, its rights assured by paragraph 6(2)(b) and subsection 15(1) of the Charter, are violated by the regulations.)

These issues are the matters upon which submissions of CEMA, the plaintiffs and the defendant, Her Majesty the Queen, are made in this proceeding.

For the intervenor, the points in issue are said to be these.

Can the exclusion of an entire jurisdiction, the Northwest Territories, from fair and equal access to CEMA, an important forum of the Canadian economic commonwealth, be constitutionally defended?

Is it plain and obvious that the Plaintiffs' constitutional claims to fair and equal access to the egg marketing system are futile and an abuse of process? Can these claims be dismissed at a preliminary, interlocutory application where the complete factual, legal and equitable basis of this action cannot be fully evaluated?

The issues thus expressed by the intervenor cannot be dealt with as primary issues between the plaintiffs and defendants. I take them as emphasizing the requirement that this Court be satisfied, in relation to the primary issues raised by the parties, that there be no chance of success at trial of the plaintiffs' claims before those claims are struck at this preliminary stage.

I note for the record that the intervenor, by written memorandum of fact and law and at the hearing, supports the plaintiffs' position in relation to alleged violations of section 121 of the *Constitution Act, 1867* and paragraph 6(2)(b) and subsection 15(1) of Charter provisions, but does not comment on the question of the applicability of the Act and Regulations to the Northwest Territories or upon the alleged violation of section 7 of the Charter.

I note also that in submissions of CEMA when this matter was heard, counsel urged the Court that in so far as any one of the plaintiffs' claims is found to be without prospect of success at trial, that claim should

portent atteinte aux droits que leur confèrent l'alinéa 6(2)b), l'article 7 et le paragraphe 15(1) de la Charte; et le demandeur Villetard allègue que, relativement à l'achat et à la vente d'œufs, les règlements portent atteinte aux droits que lui confèrent l'alinéa 6(2)b) et le paragraphe 15(1) de la Charte.)

Les arguments de l'OCCO, des demandeurs et de la défenderesse, Sa Majesté la Reine, qui ont été présentés en l'espèce portent sur ces questions.

Pour l'intervenant, les points en litige sont les suivants:

[TRADUCTION] L'exclusion d'un ressort entier, les Territoires du Nord-Ouest, de l'accès juste et équitable à l'OCCO, une tribune importante du Commonwealth économique du Canada peut-elle être justifiée en vertu de la Constitution?

Est-il clair et manifeste que les prétentions des demandeurs fondées sur la Constitution en vue d'avoir un accès juste et équitable au système de commercialisation des œufs sont futiles et constituent un abus des procédures? Ces prétentions peuvent-elles être rejetées lors d'une demande préliminaire interlocutoire lorsque la Cour ne peut se prononcer sur le fondement factuel, juridique et équitable complet de la présente action?

Les questions ainsi exprimées par l'intervenant ne peuvent être traitées comme des questions principales entre les demandeurs et les défendeurs. À mon avis, elles mettent l'accent sur l'exigence que la Cour soit convaincue, en ce qui a trait aux questions principales soulevées par les parties, que les prétentions des demandeurs n'ont aucune chance d'être accueillies à l'instance avant que ces prétentions ne soient radiées à cette étape préliminaire.

À titre d'information je souligne que l'intervenant, par un exposé des faits et du droit écrit et à l'audience, appuie la position des demandeurs en ce qui a trait aux présumées violations de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'alinéa 6(2)b) et le paragraphe 15(1) de la Charte, mais ne mentionne nullement la question de l'applicabilité de la Loi et des Règlements aux Territoires du Nord-Ouest ou la présumée violation de l'article 7 de la Charte.

Je remarque également que l'avocat de l'OCCO a fait valoir à la Cour à l'audition de l'espèce que lorsqu'il sera déclaré que l'une des prétentions des demandeurs n'a aucune chance d'être accueillie à

be struck by order at this stage. With that proposal counsel for the plaintiffs agreed.

Before I turn to consideration of the issues in turn it is useful to reiterate that the egg marketing system established under the Act, the Proclamation and the Licensing Regulations has already been upheld by the Supreme Court of Canada as constitutionally valid, at least in relation to certain of their provisions as these were viewed in the context of the distribution of legislative powers between federal and provincial governments under the *Constitution Act, 1867*, (see *Reference respecting the Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7 et al.*).<sup>3</sup> That decision was in a reference case, primarily concerned with the administrative interdelegation of powers between federal and provincial agencies by agreement, and with the imposition of levies imposed by or on behalf of those agencies in relation to marketing. Strictly speaking a decision in a reference case is only advisory;<sup>4</sup> it is not *stare decisis* in relation to a subsequent case involving facts determined at trial, though it may be persuasive.

It is instructive to be clear about the questions determined in that case (the *Egg Reference*). In response to specific questions the full Court unanimously concluded, *inter alia*, that certain provisions, not including section 23 as it now is numbered, of the *Farm Products Marketing Agencies Act*, then S.C. 1970-71-72, c. 65 (the forerunner, essentially similar, to the current Act), were not *ultra vires*. The sections there questioned included then sections 17, 18, 23, and 32 (now sections 16, 17, 22 and 31). The first three of these concern the authority of the Governor in Council to create by proclamation an agency to regulate a farm product in interprovincial or export trade, the contents of such a proclamation and the powers of an agency so created. The last section

<sup>3</sup> [1978] 2 S.C.R. 1198; referred to *supra* in the statement of facts provided by CEMA, with which the plaintiffs generally agreed. The decision is generally referred to hereinafter in these reasons as "the *Egg Reference*".

<sup>4</sup> *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1912] A.C. 571 (P.C.), at p. 589.

l'instance, celle-ci devrait être radiée à ce stade-ci au moyen d'une ordonnance. L'avocat des demandeurs est d'accord avec cette proposition.

Avant d'examiner les questions l'une après l'autre, il convient de répéter que la Cour suprême du Canada a jugé constitutionnel le système de commercialisation des œufs créé aux termes de la Loi, de la Proclamation et du Règlement sur l'octroi de permis, du moins en ce qui a trait à certaines de leurs dispositions qui ont été examinées dans le contexte de la répartition des pouvoirs législatifs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* (voir *Renvoi relativement à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 et autres*).<sup>3</sup> Cet arrêt a été rendu dans un renvoi, portant principalement sur la délégation administrative réciproque de pouvoirs entre les offices fédéral et provinciaux en vertu d'un accord et sur l'imposition de redevances par ces offices ou pour le compte de celles-ci en matière de commercialisation. Strictement, une décision dans un renvoi est seulement rendue à titre consultatif<sup>4</sup>; elle n'a pas force de chose jugée relativement à une affaire subséquente dont les faits ont été déterminés à l'instance, bien qu'elle puisse être convaincante.

Il convient de préciser les questions qui ont été tranchées dans cette affaire (le *Renvoi sur les œufs*). En réponse à des questions précises, la Cour siégeant au complet a conclu à l'unanimité, notamment, que certaines dispositions, qui ne comprenaient pas l'article 23 actuel, de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, alors S.C. 1970-71-72, ch. 65 (la loi précédente, essentiellement semblable à la Loi actuelle), n'étaient pas inconstitutionnelles. Les articles visés dans cette affaire étaient les articles 17, 18, 23 et 32 (maintenant les articles 16, 17, 22 et 31). Les trois premiers portent sur le pouvoir du gouverneur en conseil de créer par proclamation un office chargé de réglementer un produit de la ferme dans le commerce interprovincial ou d'exporter

<sup>3</sup> [1978] 2 R.C.S. 1198; mentionné précédemment dans l'exposé des faits présenté par l'OCCO, avec lequel les demandeurs étaient d'accord d'une manière générale. L'arrêt est mentionné ci-après dans les présents motifs d'une manière générale comme «le *Renvoi sur les œufs*».

<sup>4</sup> *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1912] A.C. 571 (P.C.), à la p. 589.

referred to authorizes the exercise by an agency, where so provided by federal provincial agreement, of powers on behalf of a province in relation to intraprovincial trade.

While the quota system established by the Proclamation constituting CEMA was not directly in issue by the questions dealt with in the *Egg Reference*, the Supreme Court's conclusions in relation to levies imposed under the marketing scheme required the Court to consider the quota system as the basis upon which the marketing arrangements and the levies imposed were based. Then Chief Justice Laskin, for himself and three others of the Court upheld the authority of Parliament to establish quotas on an industry-wide basis if those were related to regulatory control of interprovincial and export trade, even where the quotas were based on production quotas "in the various Provinces".<sup>5</sup> Earlier<sup>6</sup> he had noted that the quota system established for CEMA by the Proclamation was within the authority provided under then section 24, now section 23, of the Act, and the validity of that provision was not questioned in that case. Mr. Justice Pigeon,<sup>7</sup> for himself and four other members of the Court differed from the Chief Justice in considering the quota system as one related to production, but in so far as it was concerned with marketing, as he found the CEMA arrangements to be, the system was valid. That system envisages quotas established by provincial marketing boards, acting in relation to intraprovincial trade under provincial legislation and in relation to interprovincial trade under authority delegated by CEMA within the terms of federal enabling legislation including the allocation of quotas by province. Ontario regulations under which such quotas were established were directly in question in the *Egg Reference* and the validity of governing provincial legislation was upheld. In my view, the decision is persuasive that the quota system established under the Proclamation is, by implication, valid when considered as a matter of the division of powers under the *Constitution Act, 1867*.

<sup>5</sup> *Supra*, note 3, at p. 1265.

<sup>6</sup> *Idem*, at p. 1215.

<sup>7</sup> *Idem*, at pp. 1293-1297.

tation, le contenu d'une telle proclamation et les pouvoirs de l'office qui a été créé. Le dernier article mentionné autorise l'exercice par un office, lorsque l'accord fédéral-provincial le prévoit, le pouvoir pour le compte d'une province en ce qui a trait au commerce intraprovincial.

Bien que le système de contingent établi par la Proclamation qui a créé l'OCCO n'était pas directement visé dans les questions traitées dans le *Renvoi sur les œufs*, les conclusions de la Cour suprême relativement aux redevances imposées en application du plan de commercialisation obligeaient la Cour à examiner le système de contingent comme la base sur laquelle les accords de commercialisation et les redevances imposées étaient fondés. Le juge en chef Laskin, pour son propre compte et pour trois autres juges de la Cour a maintenu le pouvoir du Parlement d'établir des contingents à toute l'industrie s'ils se rapportaient au contrôle réglementaire du commerce interprovincial et d'exportation même si les contingents étaient fondés sur des contingents de production «dans les diverses provinces»<sup>5</sup>. Précédemment<sup>6</sup>, il a fait remarquer que le système de contingent établi pour l'OCCO par la Proclamation, s'inscrivait dans le cadre du pouvoir conféré par l'article 24, maintenant l'article 23, de la Loi et la validité de cette disposition n'a pas été remise en question dans cette affaire. M. le juge Pigeon<sup>7</sup>, pour son propre compte et pour quatre autres membres de la Cour n'était pas du même avis que le juge en chef pour dire que le système de contingents se rapportait à la production, mais dans la mesure où il visait la commercialisation, le système était valide et c'est ce qu'il a conclu à l'égard des accords de l'OCCO. Ce système vise des contingents établis par des offices de commercialisation provinciaux, agissant à l'égard du commerce intraprovincial aux termes de la loi provinciale et à l'égard du commerce interprovincial aux termes du pouvoir délégué par l'OCCO dans le cadre de la loi fédérale habilitante comprenant l'attribution de contingents par la province. Le règlement de l'Ontario en vertu duquel ces quotas ont été fixés était directement visé dans le *Renvoi sur les œufs* et la validité de la loi provinciale habilitante a été maintenue. À mon avis, l'arrêt établit clairement que le système de contin-

<sup>5</sup> *Supra*, note 3, à la p. 1265.

<sup>6</sup> *Idem*, à la p. 1215.

<sup>7</sup> *Idem*, aux p. 1293-1297.

gents établi aux termes de la Proclamation est, par déduction, valide dans le cadre de la répartition des pouvoirs aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

*a*

De plus, la Cour a conclu, à l'unanimité, que la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, initialement adoptée comme DORS/73-1 dans des termes essentiellement semblables à ceux qui sont maintenant en vigueur, a validement été adoptée dans le sens du droit administratif, c'est-à-dire dans le cadre de l'économie de la Loi. De même, le *Règlement sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, alors DORS/73-286, qui était essentiellement semblable au règlement actuel de 1987 qui lui a succédé, a été adopté validement aux termes de la loi habilitante, c'est-à-dire en vertu de la Loi et de la Proclamation.

*d*

In addition, the decision unanimously found that the *Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, originally enacted as SOR/73-1 in terms essentially similar to those now in effect, was validly enacted in the administrative law sense, i.e. within the authority of the Act. Similarly, the *Canadian Egg Licensing Regulations*, then SOR/73-286, which were essentially similar to the successor regulations of 1987 now current, were validly enacted under the enabling legislation, i.e. under the Act and the Proclamation.

It is obvious, but worthy of note that the *Egg Reference* decision antedates the coming into force of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and thus it did not address the issues here raised of alleged inconsistency of certain provisions of the legislative regime providing for egg marketing with rights guaranteed by the Charter. While the reference case did deal with the question of consistency of the legislative regime with section 121 of the *Constitution Act, 1867*, it did so in the context of argument concerning the regime created by federal legislation and that of Ontario, a participating, cooperating province involved in arrangements designed to coordinate marketing in interprovincial or export trade and in intraprovincial trade. In my view, no consideration was given in the decision to the operating regime for coordinating trade in light of section 121 when viewed from the perspective of the Northwest Territories, which did not originally and does not now participate in the Canada-wide marketing arrangements for eggs.

*e*

Il est évident, mais digne de mention que l'arrêt dans le *Renvoi sur les œufs* précède l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, par conséquent, il n'a pas porté sur les questions soulevées en l'espèce relativement à la présumée incompatibilité de certaines dispositions du régime législatif prévoyant la commercialisation des œufs avec les droits garantis par la Charte. Bien que le renvoi ait traité de la question de la compatibilité du régime législatif avec l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il l'a fait dans le contexte d'un argument concernant le régime créé par une loi fédérale et dans celui de l'Ontario, une province participante et coopérante engagée dans des accords destinés à coordonner la commercialisation dans le commerce interprovincial ou d'exportation et dans le commerce intraprovincial. À mon avis, l'arrêt n'a nullement tenu compte du régime habilitant permettant de coordonner le commerce aux termes de l'article 121 interprété du point de vue des Territoires du Nord-Ouest, qui à l'origine n'ont pas pris part à l'accord canadien sur la commercialisation des œufs et n'y participent toujours pas.

*i*

*j*

That said, I turn to the issues in turn.

Cela étant dit, j'examine les questions l'une après l'autre.

The applicability of the egg marketing arrangements in relation to interprovincial or export trade of eggs produced in the Northwest Territories

CEMA, supported by Her Majesty the Queen, urges that it is plain and obvious that the Act, the Proclamation and the Regulations are applicable to extraterritorial trade in eggs produced in the Territories. Thus it is said to be beyond doubt that the plaintiffs' claim to a declaration that they are not applicable would be dismissed at trial.

For the plaintiffs it is urged that the opposite is the case. This submission is said to be based on the grounds that the Act was not intended by Parliament to apply to eggs produced in the Northwest Territories and that interpreting it to include the Territories leads to an absurdity since its purpose is to regulate production and marketing of eggs interprovincially but its effect is to prohibit interprovincial marketing by egg producers in the Northwest Territories.

In support of these arguments it is submitted that if Parliament had intended the Act to apply to the Northwest Territories, subsection 3(3) of the Act, in creating the National Farm Products Marketing Council, would have more reasonably provided for representation from that region, and not merely for one-third representation from each of the four Western Provinces, the Central Provinces and the four Atlantic Provinces, as it does.

In addition, it is said that had the Act been intended to apply to the Northwest Territories Parliament "would surely not have enacted" subsection 23(1), which provides for quotas to be allocated on the basis of production in the five years immediately preceding adoption of the marketing plan since that effectively precludes allocation of any quota, ever, to the Territories. Even if the effect of the legislated scheme is found to be as perceived by the plaintiffs, I am not persuaded that there is merit to these arguments of the plaintiffs for they invite the Court to ignore the plain meaning, in my view, of the legislative provisions, and to consider the wisdom, the rea-

L'applicabilité des accords de commercialisation des œufs par rapport au commerce des œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest sur le marché interprovincial ou d'exportation

L'OCCO, appuyé par sa Majesté la Reine, soutient qu'il est évident et manifeste que la Loi, la Proclamation et les Règlements s'appliquent au commerce extraterritorial des œufs produits dans les Territoires. Il soutient donc qu'il est évident que la demande des demandeurs en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant qu'il ne s'applique pas serait rejetée à l'instance.

Les demandeurs soutiennent le contraire. Cet argument serait fondé sur les moyens que le législateur n'avait pas l'intention que la Loi s'applique aux œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest et que si on l'interprète de manière à viser les Territoires, il en résulte une conclusion absurde puisque l'objet de celle-ci est de réglementer la production et la commercialisation des œufs entre les provinces, mais elle a pour effet d'interdire la commercialisation interprovinciale par les producteurs d'œufs des Territoires du Nord-Ouest.

À l'appui de ces arguments, les demandeurs soutiennent que si le législateur avait voulu que la Loi s'applique aux Territoires du Nord-Ouest, il aurait été plus raisonnable que le paragraphe 3(3) de celle-ci, qui crée le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, prévoit la représentation de cette région, et non simplement un tiers de la représentation pour les quatre provinces de l'Ouest, les provinces centrales et les quatre provinces de l'Atlantique, comme c'est le cas.

De plus, les demandeurs soutiennent que si la Loi devait s'appliquer aux Territoires du Nord-Ouest, le législateur [TRADUCTION] «n'aurait sûrement pas adopté» le paragraphe 23(1) qui prévoit l'attribution de quotas sur le fondement de la production des cinq années précédant l'adoption du plan de commercialisation étant donné qu'une telle interprétation empêche en fait qu'un contingent soit jamais attribué aux Territoires. Même si la Cour conclut que le régime législatif a l'effet que soutiennent les demandeurs, je ne suis pas convaincu que ces arguments soient fondés car ils invitent la Cour à ignorer le sens ordinaire, à mon avis, des dispositions législatives et à

sonableness, of those provisions, a matter beyond the Court's role in the interpretation of statutes.

Nor am I persuaded by the plaintiffs that subsection 2(1) of the Proclamation, directing the Agency to establish a quota system assigning quotas "to all members of classes of egg producers in each province to whom quotas are assigned by the appropriate . . . Commodity Board", yields an absurd result when read in light of subsection 23(1) of the Act even if the latter be read as in effect precluding allocation of a quota to the Territories. The latter provision does not include reference to provinces, rather it speaks of the allocation of marketing quotas "to any area of Canada". When the Proclamation was first issued in 1973 there was no history of commercial egg production in the Territories; now that there is, there is still no territorial board to assign a quota to commercial producers. In my view, CEMA is not obligated by subsection 2(1) of the Proclamation to assign a quota until a territorial board has assigned a quota and there is a record of five years' production immediately before adoption of a marketing plan by CEMA.

I hasten to note that those two qualifications in themselves do not necessarily lead to a conclusion that, if they are met, the Northwest Territories would be assigned a quota under the existing scheme. In the course of argument counsel for CEMA submitted that the legislated scheme did not foreclose a possible quota for the Northwest Territories simply because when CEMA was created there was no commercial production of eggs in the Northwest Territories. He referred to subsection 23(2) as authorizing revision of quotas and suggested that adoption of a plan in future might take cognizance of subsequently established commercial production in the Territories if there were a commodity board in the Northwest Territories that assigned quotas, though admittedly there has not been and is not now such a board. While subsection 23(2) of the Act does provide for revised allocation of quotas, that is in relation to "additional quotas for anticipated growth of market demand", and demand

examiner la sagesse, le caractère raisonnable, de ces dispositions, une question qui dépasse le rôle de la Cour en matière d'interprétation des lois.

a Je ne suis pas non plus convaincu par les deman-  
 deurs que le paragraphe 2(1) de la Proclamation, qui  
 ordonne à l'Office d'instituer un système de contin-  
 gents par lequel des contingents sont fixés «pour tous  
 les membres de différentes classes de producteurs  
 d'œufs de chaque province auxquels des contingents  
 sont fixés par . . . l'Office de commercialisation com-  
 pétent», entraîne une conclusion absurde lorsqu'il est  
 interprété en tenant compte du paragraphe 23(1) de la  
 Loi même si ce dernier doit être interprété comme  
 interdisant en fait l'attribution d'un contingent aux  
 Territoires. Cette dernière disposition ne vise pas les  
 provinces, mais mentionne plutôt l'attribution de  
 quotas de commercialisation «pour une région du  
 Canada». Lorsque la Proclamation a d'abord été  
 adoptée en 1973, il n'y avait jamais eu de production  
 commerciale d'œufs dans les Territoires; maintenant  
 c'est le cas et il n'y a toujours pas d'office territorial  
 pour attribuer un contingent aux producteurs com-  
 merciaux. À mon avis, l'OCCO n'est pas tenu aux  
 termes du paragraphe 2(1) de la Proclamation d'attri-  
 buer un contingent avant qu'un office territorial ne  
 l'ait fait et qu'il y ait eu une production pendant cinq  
 ans précédant immédiatement l'adoption d'un plan de  
 commercialisation par l'OCCO.

Je m'empresse de souligner que ces deux condi-  
 tions n'entraînent pas nécessairement elles-mêmes la  
 conclusion que si elles sont satisfaites, les Territoires  
 du Nord-Ouest obtiendraient un contingent aux  
 termes du régime actuel. Au cours de l'argumenta-  
 tion, l'avocat de l'OCCO a soutenu que le régime  
 législatif n'empêche pas la possibilité d'attribuer un  
 contingent pour les Territoires du Nord-Ouest simple-  
 ment parce que lorsque l'OCCO a été créé, il n'y  
 avait pas de production commerciale d'œufs dans les  
 Territoires du Nord-Ouest. Il a mentionné le para-  
 graphe 23(2) qui autorise une révision des contin-  
 gents et a dit que l'adoption d'un plan dans l'avenir  
 pourrait tenir compte de la production commerciale  
 dans les Territoires établie par la suite s'il y avait un  
 office de commercialisation dans les Territoires du  
 Nord-Ouest qui avait attribué des contingents, bien  
 que, de toute évidence, il n'y a pas eu un tel office et  
 il n'existe pas actuellement. Bien que le para-

currently is said to be less than it was when the quotas were first established, though this fact is not established by clear evidence or accepted by the plaintiffs. Moreover, under subsection 23(2) CEMA is required, in allocating additional quotas, to consider the principle of comparative advantage of production, a principle that might not favour fostering in interprovincial trade the marketing of eggs produced in the Northwest Territories.

Finally, the terms of the Proclamation read as a whole seem to me to make assignment of a quota to the Northwest Territories difficult if not impossible, unless those terms be modified. Although this matter was not fully argued before me, I accept for purposes of considering the motion to strike that the plaintiffs' assumption is correct, that the existing scheme precludes assigning a quota to the Northwest Territories. As I note below in dealing with argument concerning section 121, that assumption is among facts pleaded by the plaintiffs which are deemed to be proven.

I am persuaded that the Act, specifically section 23, and section 3, subsection 4(1), paragraphs 7(1)(d) and 7(1)(e) of the Licensing Regulations and paragraph 4(1)(a), subsection 5(2), section 6 and subsection 7(1) of the Quota Regulations are applicable to commercial production of eggs in the Northwest Territories and to the marketing of eggs there produced in the provinces of Canada.

In my view, the Act by its terms is clearly applicable to the whole of Canada, including the Northwest Territories. Section 23 deals with the allocation of production or marketing quotas "to any area of Canada". Subsection 16(1) provides for creation of an agency with powers relating to any farm product in interprovincial or export trade where that is supported by a majority of producers of the product "in

graphe 23(2) de la Loi prévoit la révision de l'attribution des contingents, c'est relativement à «l'attribution de quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché», et actuellement la demande serait inférieure à celle qui existait lorsque les contingents ont d'abord été fixés, bien que ce fait ne ressorte pas clairement de la preuve et n'ait pas été admis par les demandeurs. Qui plus est, aux termes du paragraphe 23(2), l'OCCO est tenu, dans l'attribution de contingents additionnels, de tenir compte du principe de l'avantage comparatif de la production, un principe susceptible de ne pas favoriser dans le commerce interprovincial la commercialisation des œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest.

Enfinement, à mon avis, les termes de la Proclamation interprétés dans leur ensemble paraissent rendre difficile l'attribution d'un contingent aux Territoires du Nord-Ouest, voire impossible, à moins que ces termes soient modifiés. Bien que cette question n'ait pas été débattue entièrement devant moi, j'accepte aux fins d'examen de la requête en annulation que l'hypothèse des demandeurs est fondée, que le régime actuel empêche l'attribution d'un contingent aux Territoires du Nord-Ouest. Et comme je le fais remarquer ultérieurement lors de l'examen de l'argument concernant l'article 121, cette hypothèse se trouve parmi des faits soulevés par les demandeurs qui sont réputés avérés.

Je suis convaincu que la Loi, particulièrement l'article 23 et l'article 3, le paragraphe 4(1), les alinéas 7(1)d) et 7(1)e) du Règlement sur l'octroi de permis et l'alinéa 4(1)a), le paragraphe 5(2), l'article 6 et le paragraphe 7(1) du Règlement sur le contingentement s'appliquent à la production commerciale d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest et à la commercialisation d'œufs qui y sont produits dans les provinces du Canada.

À mon avis, la Loi, par ses termes, s'applique clairement à l'ensemble du Canada, y compris aux Territoires du Nord-Ouest. L'article 23 traite de l'attribution de quotas de production ou de commercialisation «pour une région du Canada». Le paragraphe 16(1) prévoit la création d'un office compétent pour des produits agricoles sur les marchés interprovincial ou international lorsqu'une telle création a l'appui de la

Canada”. Subsection 17(1) provides for a proclamation creating an agency and requires designation of the farm product concerned and whether the agency shall exercise powers in relation to that product to the extent that it is “grown or produced anywhere in Canada”, or to that product as it is “grown or produced in any region of Canada” or in “such region and anywhere in Canada outside that region for shipment into that region in interprovincial trade and not for export”. Those sections reflect the definitions in section 2 of the Act of “farm product”, and “regulated product” which deal in turn with eggs, poultry and other natural products of agriculture in relation to which the majority of producers of the product in Canada favour establishment of a marketing agency, and to any farm product to the extent it is grown or produced anywhere in Canada, or in any region in Canada designated in a proclamation, or in such region and anywhere in Canada outside that region for shipment into that region in interprovincial trade where the proclamation so provides.

The Proclamation creating CEMA includes in its preamble that the farm product in relation to which CEMA may exercise its powers is “eggs from domestic hens . . . produced anywhere in Canada”, it deals with marketing in interprovincial and export trade without reference to any limitation to a particular region of Canada and clearly, if implicitly, it is intended to, and does, apply throughout Canada in regard to that trade. Even if it were perceived as applying to one region of Canada by reference to the allocation of quotas to ten provinces specifically named and thus as excluding the Northwest Territories, the regulation of trade between the ten-province region and the Northwest Territories is a matter entirely within the authority of Parliament and a matter that could be provided for expressly by the Proclamation under the Act as it stands. In my view, the legislated scheme clearly provides for regulation of interprovincial trade in eggs throughout Canada, including the Territories, and including that trade in eggs between the Northwest Territories and any province in Canada.

majorité des producteurs du produit «au Canada». Le paragraphe 17(1) prévoit la proclamation portant création d'un office et exige la désignation du produit agricole visé et si l'office doit exercer ses pouvoirs à l'égard de ce produit dans la mesure où il est «cultivé ou produit en quelque lieu du Canada», ou de ce produit dans la mesure où il est «cultivé ou produit dans une région du Canada» ou «dans une telle région et toute autre partie du Canada d'où [il est] expédié vers celle-ci dans le cadre du commerce interprovincial et non pour exportation». Ces articles donnent suite aux définitions de l'article 2 de la Loi des expressions «produit agricole» ou «produit de ferme» et «produit réglementé» qui traitent des œufs, de la volaille et d'autres produits naturels de l'agriculture à l'égard desquels la majorité des producteurs de ce produit au Canada sont en faveur de la création d'un office de commercialisation et de tout produit agricole dans la mesure où il est cultivé ou produit en quelque lieu du Canada, ou dans une région du Canada désignée dans une proclamation ou dans une telle région et dans toute autre partie du Canada d'où il est expédié vers celle-ci dans le cadre du commerce interprovincial aux termes de la proclamation.

La Proclamation qui a créé l'OCCO indique dans son préambule que le produit de ferme pour lequel l'OCCO peut exercer ses pouvoirs comprend «les œufs de poules domestiques . . . produits au Canada», elle traite de la commercialisation dans le commerce interprovincial et d'exportation sans mentionner de restrictions quant à une région particulière du Canada et de toute évidence, bien qu'implicitement, elle est destinée à s'appliquer partout au Canada relativement à ce commerce et c'est le cas. Même si on devait en déduire qu'elle ne s'applique qu'à une région du Canada à cause de l'attribution de contingents aux dix provinces qui sont précisément désignées ce qui par conséquent exclut les Territoires du Nord-Ouest, la réglementation du commerce entre les dix provinces et les Territoires du Nord-Ouest relève entièrement de la compétence du Parlement et pourrait être prévue expressément par la Proclamation aux termes de la Loi comme elle a été formulée. À mon avis, le régime législatif prévoit clairement la réglementation du commerce interprovincial des œufs partout au Canada, y compris dans les Territoires, et notamment le commerce des œufs entre les Territoires du Nord-Ouest et toute province du Canada.

Both parties made reference to the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, subsection 35(1) which defines "province" as "a province of Canada and includes the Yukon and the Northwest Territories". Nothing argued persuades me that that definition is not applicable wherever the word "province" is used in the Act, the Proclamation and the Regulations. In the Licensing Regulations as amended in 1987, section 3, then added, makes clear that those Regulations are applicable to persons engaged in marketing of eggs in interprovincial or export trade in any province including the Northwest Territories, by specific reference to the Territories. That is clearly based on the Act, and the Proclamation and is merely consistent with the provision of the *Interpretation Act*.

As a matter of interpretation, aside from the issues of constitutional validity yet to be discussed, since subsection 23(1) of the Act and the Proclamation are applicable to the trade in eggs between the Territories and other provinces of Canada, the questioned provisions of the Licensing Regulations and the Quota Regulations are also applicable to producers of eggs in the Northwest Territories so far as they desire to operate in interprovincial trade. As we have noted, the forerunners of the existing regulations have been upheld, either expressly or implicitly in the *Egg Reference*. They are applicable to egg producers in the Territories.

In my view it is plain and obvious that, as a matter of legislative interpretation, the Act, the Proclamation and the Regulations, including the particular provisions referred to by plaintiffs, are intended to, and do, apply to the whole of Canada, including the Northwest Territories. Moreover, it is clear, in my opinion, that following a trial this Court would not grant a declaration that they do not apply. Thus, the plaintiffs' claim for a declaration of this nature, and the allegations in support of that claim, are now appropriately struck from the statement of claim.

Les deux parties ont mentionné le paragraphe 35(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 qui définit le terme «province» comme une «[p]rovince du Canada, ainsi que le Territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest». Aucun argument ne me convainc que cette définition ne s'applique pas lorsque le terme «province» est utilisé dans la Loi, dans la Proclamation et dans les règlements. Dans le Règlement sur l'octroi de permis, modifié en 1987, l'article 3, qui a alors été ajouté, établit clairement que le Règlement s'applique aux personnes qui, dans une province, y compris les Territoires du Nord-Ouest, commercialisent des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation, par renvoi précis aux Territoires. Cet article est clairement fondé sur la Loi et sur la Proclamation et est simplement conforme aux dispositions de la *Loi d'interprétation*.

À titre de question d'interprétation, outre les questions de validité constitutionnelle dont il sera question ultérieurement, étant donné que le paragraphe 23(1) de la Loi et la Proclamation s'applique au commerce des œufs entre les Territoires et d'autres provinces du Canada, les dispositions contestées du Règlement sur l'octroi de permis et du Règlement sur le contingentement s'appliquent également aux producteurs d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest dans la mesure où ils désirent commercialiser leurs œufs dans le commerce interprovincial. Comme nous l'avons fait remarquer, les règlements qui ont précédé ceux qui sont actuellement en vigueur ont été maintenus, expressément ou implicitement dans le *Renvoi sur les œufs*. Ils s'appliquent aux producteurs d'œufs dans les Territoires.

À mon avis, il est clair et manifeste que, à titre d'interprétation législative, la Loi, la Proclamation et les règlements, notamment les dispositions particulières visées par les demandeurs, sont destinés à s'appliquer à l'ensemble du Canada, y compris aux Territoires du Nord-Ouest et c'est le cas. Qui plus est, il est clair, à mon avis, que par suite d'une instance, notre Cour ne rendrait pas un jugement déclaratoire portant qu'ils ne s'appliquent pas. Par conséquent, il convient maintenant, à bon droit, de radier de la déclaration la demande des demandeurs visant à obtenir un jugement déclaratoire de cette nature.

### The impugned provisions and section 121

CEMA submits that it is plain and obvious that the plaintiffs' claim that the impugned provisions are not consistent with section 121 of the *Constitution Act, 1867* has no chance of success at trial. That section provides:

121. All Articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces.

That submission is based on jurisprudence, in particular the *Egg Reference* decision of then Chief Justice Laskin, who commented as follows:<sup>8</sup>

This brings me to the submissions of the appellants on s. 121 of the *British North America Act* [now the *Constitution Act, 1867*]. These submissions engage the proclamation and the terms of the marketing plan, as set out in S.O.R./73-1, rather than the authorizing provisions of the *Farm Products Marketing Agencies Act*.

A federal regulatory statute which does not directly impose a customs charge but through a price fixing scheme, designed to stabilize the marketing of products in interprovincial trade, seeks through quotas, paying due regard to provincial production experience, to establish orderly marketing in such trade cannot, in my opinion, be in violation of s. 121. In *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.*,<sup>9</sup> both Anglin and Mignault JJ. viewed s. 121 as prohibiting the levying of customs duties or like charges when goods are carried from one Province into another. Rand J. took a broader view of s. 121 in *Murphy v. C.P.R.*,<sup>10</sup> where he said this, at p. 642:

I take s. 121 apart from customs duties to be aimed against trade regulation which is designed to place fetters upon, or raise impediments to, or otherwise restrict or limit, the free flow of commerce across the Dominion as if provincial boundaries did not exist. That it does not create a level of trade activity divested of all regulation, I have no doubt: what is preserved is a free flow of trade regulated in subsidi-

<sup>8</sup> *Supra*, note 3, at pp. 1266, 1268. Mr. Justice Pigeon, who wrote for himself and four others of the Supreme Court, differed in one aspect but agreed in general, without specific reference to s. 121, with the answer of the Chief Justice to the question (No. 3) in relation to which argument concerning s. 121 was raised. Thus, the Court appears to have been unanimous in the views expressed on the s. 121 argument by Laskin C.J.

<sup>9</sup> [*Gold Seal Ltd. v. Attorney General of Alberta*] (1921), 62 S.C.R. 424.

<sup>10</sup> [*Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and the Attorney General of Canada*], [1958] S.C.R. 626.

### Les dispositions contestées et l'article 121

L'OCCO soutient qu'il est clair et manifeste que la prétention des demandeurs selon laquelle les dispositions contestées ne sont pas conformes à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a aucune chance d'être retenue à l'instance. Voici le texte de cet article:

121. Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces.

Cet argument est fondé sur la jurisprudence, en particulier sur l'arrêt du juge en chef Laskin dans le *Renvoi sur les œufs*, qui a dit<sup>8</sup>:

Cela me conduit aux prétentions des appelants concernant l'art. 121 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ces prétentions mettent en jeu la proclamation et les modalités du plan de commercialisation énoncées dans le D.O.R.S./73-1, plutôt que les dispositions habilitantes de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*.

Une réglementation fédérale qui n'impose pas directement un droit de douane mais qui, par un régime de fixation des prix destiné à stabiliser la commercialisation de produits sur le marché interprovincial, s'efforce au moyen de contingents d'instituer une mise en marché harmonieuse, en tenant dûment compte de l'expérience de production des provinces, ne peut, à mon avis, violer l'art. 121. Dans l'affaire *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.*,<sup>9</sup> les juges Anglin et Mignault ont tous deux considéré que l'art. 121 interdit l'imposition de droits de douane ou de droits semblables quand des marchandises sont transportées d'une province à une autre. Le juge Rand a adopté une conception plus large de l'art. 121 dans l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*<sup>10</sup>, où il déclare, à la p. 642:

[TRADUCTION] Je considère que l'art. 121, en plus d'être dirigé contre les droits de douane, vise à interdire qu'une réglementation du commerce ne vienne entraver, ou restreindre de quelque façon que ce soit, la libre circulation des marchandises dans tout le Dominion comme s'il n'y avait pas de frontières provinciales. Je suis bien d'accord qu'il ne fait pas disparaître pour autant toute réglementation des acti-

<sup>8</sup> Précité, note 3, aux p. 1266 et 1268. M. le juge Pigeon, qui a rédigé pour son propre compte et pour quatre autres juges de la Cour suprême, était d'un avis différent sur un aspect mais était d'accord en général, sans renvoi précis à l'art. 121, avec la réponse du juge en chef à la question (n° 3) à l'égard de laquelle l'argument concernant l'art. 121 a été soulevé. Par conséquent, la Cour paraît avoir à l'unanimité, adopté les opinions exprimées par le juge en chef Laskin au sujet de l'argument portant sur l'art. 121.

<sup>9</sup> [*Gold Seal Ltd. v. Attorney General of Alberta*] (1921), 62 R.C.S. 424.

<sup>10</sup> [*Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and the Attorney General of Canada*], [1958] R.C.S. 626.

ary features which are or have come to be looked upon as incidents of trade. What is forbidden is a trade regulation, that in its essence and purpose is related to a provincial boundary.

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

The plaintiffs refer to the words of Mr. Justice Rand in *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, accepted by Laskin C.J., and to the latter's own words in referring to the marketing scheme as not being "in its essence and purpose related to a provincial boundary." They refer as well to words of Laskin J. (as he then was) in *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*:<sup>11</sup>

... to permit each province to seek its own advantage, so to speak, through a figurative sealing of its borders to entry of goods from others would be to deny one of the objects of Confederation, evidenced by the catalogue of federal powers and by s. 121, namely to form an economic unit of the whole of Canada.

I note for the record that Laskin C.J. in that case, having found that the provincial legislation there in question was invalid as directed to interprovincial trade, specifically said that he found it unnecessary to invoke section 121 and its applicability to the marketing scheme there in question.

The plaintiffs claim that under the marketing scheme, the boundaries between the Northwest Territories and the provinces act as an effective barrier to, not the regulation of, the interprovincial marketing of eggs produced in the Territories and that this offends section 121. The plaintiffs urge that in the Egg Marketing reference the Court, viewing the scheme in the circumstances of 1978, and, I add, in the context of questions framed regarding federal legislation and the complementary legislation of Ontario as a province

vités commerciales. Il vise à assurer la liberté du commerce, tout en permettant la réglementation dans ses aspects secondaires, qui sont les à-côtés du commerce. Ce qui est interdit, c'est une réglementation du commerce qui serait reliée, en droit et en fait, à l'existence des frontières provinciales.

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

<sup>c</sup> Les demandeurs mentionnent les termes du juge Rand dans l'arrêt *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, adoptés par le juge en chef Laskin et aux propres termes de ce dernier selon qui le plan de commercialisation n'est pas «relié en droit et en fait à l'existence de frontières provinciales». Il mentionne également les termes du juge Laskin (alors juge puîné) dans l'arrêt *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et autres*<sup>11</sup>:

... permettre à chaque province de rechercher son propre avantage, pour ainsi dire, par la fermeture (au sens figuré) de ses frontières dans le but d'interdire l'entrée des marchandises venant des autres provinces, serait aller à l'encontre de l'un des objets de la Confédération, que font ressortir la liste des pouvoirs fédéraux et l'art. 121, savoir, faire de l'ensemble du Canada une seule unité économique.

Je souligne en passant que le juge Laskin, dans cette affaire, après avoir conclu que la loi provinciale visée n'était pas valide à l'égard du commerce interprovincial, a précisément dit qu'il n'avait pas jugé nécessaire d'invoquer l'article 121 et son application au plan de commercialisation visé dans cette affaire.

<sup>h</sup> Les demandeurs soutiennent que, en vertu du plan de commercialisation, les frontières entre les Territoires du Nord-Ouest et les provinces constituent un obstacle réel à la commercialisation interprovinciale des œufs produits dans les Territoires et non pas simplement la réglementation de celle-ci, ce qui contrevient à l'article 121. Les demandeurs soutiennent que dans le renvoi sur la commercialisation des œufs, la Cour a examiné le plan selon les circonstances de 1978 et, j'ajoute, dans le contexte de questions for-

<sup>11</sup> [1971] S.C.R. 689, at p. 717.

<sup>11</sup> [1971] R.C.S. 689, à la p. 717.

participating in the marketing arrangements, did not consider the position of the Territories in relation to those arrangements. The effect of the Proclamation and of subsection 23(1) is to exclude the Territories from interprovincial trade; no quota can be assigned to a producer in the Territories. While, as I have noted, it is suggested by counsel for CEMA that this result is not inevitable under the scheme as it is, the interpretation of the Proclamation in this respect has not been fully addressed at this stage. In any event, for purposes of this motion, accepting as proven the facts alleged in the plaintiffs' amended statement of claim, I am bound to accept as fact, paragraph 12 which as noted early in these reasons, sets out that the plaintiffs Pineview, Villetard/Martel and 355210 Alberta Ltd. are not able to obtain federal quotas to market eggs produced in the Northwest Territories in any of the provinces of Canada because of provisions of the Act, the Licensing Regulations and the Quota Regulations.

For CEMA it is urged that it is not their location in the Territories, rather it is because there is no Board and no intraterritorial or intraprovincial quota assigned to them. They are said to be in the same position as producers within the ten provinces to whom no quota is assigned. While that is true as an economic outcome, it seems to me to ignore the key element of the plaintiffs' claim, that unlike producers collectively in each of the ten provinces, location in the Territories does effectively preclude allocation of a quota to producers there under the marketing scheme as it is now.

I am not persuaded that at this stage the comments of Laskin C.J. in the *Egg Reference*, made without consideration of the circumstances raised by this case, should be taken as a complete answer to the plaintiffs' claim that the impugned provisions contravene section 121. That may be determined after full

mulées en ce qui a trait à la loi fédérale et à la loi complémentaire de l'Ontario à titre de province participante dans l'accord de commercialisation et n'a pas tenu compte de la position des Territoires relativement à ces accords. La Proclamation et le paragraphe 23(1) ont pour effet d'exclure les Territoires du commerce interprovincial; aucun contingent ne peut être attribué à un producteur dans les Territoires. Bien que, comme je l'ai souligné précédemment, l'avocat de l'OCCO a soutenu que cette conclusion ne découle pas nécessairement des termes du plan, l'interprétation de la Proclamation à cet égard n'a pas été entièrement examinée à ce stade. De toute façon, aux fins de la présente requête, en acceptant les faits allégués dans la modification à la déclaration modifiée des demandeurs comme avérés, je suis tenu d'admettre à titre de fait, le paragraphe 12 qui, comme je l'ai fait remarquer précédemment dans les présents motifs, établit que les demandeurs Pineview, Villetard/Martel et 355210 Alberta Ltd. ne sont pas en mesure d'obtenir des contingents du fédéral pour commercialiser les œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest vers les provinces du Canada en raison des dispositions de la Loi, du Règlement sur l'octroi de permis et du Règlement sur le contingentement.

L'OCCO soutient que cette situation ne découle pas du fait qu'ils se trouvent dans les Territoires, mais plutôt parce qu'il n'y a aucun office et qu'aucun contingent intraterritorial ou intraprovincial ne leur a été attribué. Ils seraient dans la même position que des producteurs dans les dix provinces auxquels aucun contingent n'a été attribué. Bien que cet argument soit fondé sur le plan économique, à mon avis, il ne semble pas tenir compte de l'élément principal de la prétention des demandeurs, que contrairement aux producteurs collectivement dans chacune des dix provinces, le fait de se trouver dans les Territoires empêche en fait qu'un contingent puisse être attribué à des producteurs qui s'y trouvent aux termes de l'actuel plan de commercialisation.

Je ne suis pas convaincu que les observations du juge en chef Laskin dans le *Renvoi sur les œufs*, faites sans tenir compte des circonstances soulevées par l'espèce, devraient être adoptées comme une réponse complète à la prétention des demandeurs que les dispositions contestées portent atteinte à l'article 121.

argument. In my opinion the plaintiffs are entitled to opportunity to make full argument, after adducing evidence at trial, in relation to their claim. It is not plain and obvious, to me, at this preliminary stage, that their claim in this respect will be dismissed whatever the evidence and argument that may be presented.

#### The quota and licensing provisions and the Charter

As a preliminary matter CEMA and Her Majesty the Queen contend that the plaintiffs have no standing to raise concerns relating to alleged violations of sections 6, 7 and 15 of the Charter. The plaintiffs' challenge concerns the perceived inability of egg producers in the Northwest Territories to obtain a federal quota but the only producers before the Court are said to be the corporations Pineview and 355210 Alberta Ltd. and as corporations they have no standing to raise these issues.

I note however, that among other facts set out in the amended amended statement of claim, which for purposes of this motion is accepted as proven, is the statement in paragraph 1 that the individual plaintiffs "Gary Villetard and Pat Martel are the owners of the Pineview egg production facilities in Hay River . . . and are engaged in the production and marketing of chicken eggs." Moreover, the individual plaintiff Frank Richardson is described in paragraph 3 as residing and carrying on the "business of producing and marketing eggs as the directing mind and a shareholder of 355210 Alberta Ltd. which operates under the name Northern Poultry in the Town of Hay River." The status of Messrs. Villetard, Martel and Richardson is not further elaborated at this stage, but for my purposes I must accept that they are producers as described.

CEMA asserts that the plaintiffs seek to circumvent established rules for standing by having the claims made by individuals as shareholders of Pineview and of 355210 Alberta Ltd., seeking to do indirectly what the corporate plaintiffs cannot do

Cette question peut être tranchée après avoir entendu toute l'argumentation des parties. À mon avis, les demandeurs ont le droit d'avoir l'occasion de présenter tous leurs arguments, après avoir présenté des éléments de preuve à l'instance, en ce qui a trait à leur prétention. À mon avis, il n'est pas clair et manifeste, à cette étape préliminaire, que leur prétention à cet égard sera rejetée peu importe les éléments de preuve et les arguments qui pourraient être présentés.

#### Les dispositions sur le contingentement et l'octroi de permis et la Charte

À titre préliminaire, l'OCCO et Sa Majesté la Reine ont soutenu que les demandeurs ne sont pas fondés à faire état de préoccupations relatives aux présumées violations des articles 6, 7 et 15 de la Charte. La contestation des demandeurs porte sur le fait que les producteurs d'œufs des Territoires du Nord-Ouest se sentent incapables d'obtenir un contingent fédéral mais les seuls producteurs qui sont parties à l'instance sont les sociétés Pineview et 355210 Alberta et à titre de sociétés, elles ne sont pas fondées à soulever ces questions.

Toutefois, je remarque, parmi d'autres faits énoncés dans la modification à la déclaration modifiée, qui aux fins de la présente requête est admise comme avérée, la déclaration dans le paragraphe 1 selon laquelle les demandeurs à titre individuel [TRADUCTION] «Gary Villetard et Pat Martel sont les propriétaires des installations de production d'œufs de Pineview à Hay River . . . et produisent et commercialisent des œufs de poulet». Qui plus est, le demandeur à titre individuel Frank Richardson est décrit dans le paragraphe 3 comme exploitant [TRADUCTION] «l'entreprise de production et de commercialisation des œufs à titre d'âme dirigeante et d'actionnaire de 355210 Alberta Ltd. qui exploite une entreprise sous le nom de Northern Poultry dans la ville de Hay River» et comme résidant de cette ville. Le statut de MM. Villetard, Martel et Richardson n'est pas précisé à ce stade, mais aux fins de l'espèce, je dois admettre qu'ils sont des producteurs comme ils ont été décrits.

L'OCCO soutient que les demandeurs cherchent à contourner les règles établies en matière de qualité pour agir par la présentation des demandes par des particuliers à titre d'actionnaires de Pineview et de 355210 Alberta Ltd., cherchant à faire indirectement

directly, that is to assert constitutional claims which only individuals may claim under the Charter. For the Crown it is said that "having chosen to operate as corporations, it is improper to now attempt to seek the benefit of the Charter by adding shareholders as parties", but I am not persuaded there is any merit in this if the individuals have protected Charter interests that are infringed. For the record I note that Frank Richardson was one of the plaintiffs included in the original statement of claim, that his corporation 355210 Alberta Ltd., and the individual plaintiffs Gary Villetard and Pat Martel as egg producers were all added as plaintiffs by the amended amended statement of claim, and by order of the Court in February 1993. There are cases where the rights of individuals, shareholders of directors or corporations, have been dealt with in relation to the Charter even where the standing of the corporations to do so was denied or not relied upon<sup>12</sup> and I am not persuaded at this stage that, as a general proposition, if the right alleged to be infringed is protected under the Charter, the individual asserting that right should be denied standing simply because he or she is a shareholder or director of a corporation that could not assert the right.

Finally, with regard to Villetard, it is said that as an Alberta based producer holding both federal and provincial quota and licences, it has no standing to complain about alleged infringements of Charter rights of egg producers in the Northwest Territories. In my view, this ignores the possible interest of Villetard as a purchaser in Alberta of eggs produced in the Territories, a purchase prohibited under licensing regula-

ce que des personnes morales demandresses ne peuvent faire directement, c'est-à-dire de faire valoir les arguments fondés sur la Constitution que seuls les particuliers peuvent présenter aux termes de la Charte. Le ministère public est d'avis que [TRADUCTION «ayant choisi d'exploiter leur entreprise à titre de société, il ne convient pas maintenant de tenter de profiter des avantages de la Charte par l'adjonction d'actionnaires à titre de parties», mais je ne suis pas convaincu que cet argument soit fondé si les particuliers ont des intérêts protégés par la Charte auxquels on a porté atteinte. Je tiens à souligner que Frank Richardson était l'un des demandeurs inscrits dans la déclaration initiale, que sa société 355210 Alberta Ltd. et les demandeurs à titre individuel Gary Villetard et Pat Martel en tant que producteurs d'œufs ont tous été ajoutés à titre de demandeurs par la modification à la déclaration modifiée et par l'ordonnance de la Cour en février 1993. Il s'agit d'affaires où les droits des particuliers, actionnaires ou administrateurs des sociétés, ont été traités en tenant compte de la Charte même lorsque la qualité d'agir des sociétés a été refusée ou n'a pas été retenue<sup>12</sup> et je ne suis pas convaincu à ce stade, qu'à titre de proposition générale, si le droit qui aurait été violé est protégé aux termes de la Charte, il ne convient pas de refuser la qualité d'agir au particulier qui fait valoir ce droit simplement parce qu'il est un actionnaire ou un administrateur d'une société qui ne pouvait pas invoquer le droit.

Enfin, en ce qui a trait à Villetard, on soutient que, à titre de producteur situé en Alberta titulaire de contingent et de permis fédéral et provincial, il n'a pas la qualité d'agir pour soulever des présumées violations des droits que confère la Charte aux producteurs d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest. À mon avis, un tel argument ne tient pas compte de la possibilité que Villetard ait un intérêt à titre d'acheteur en Alberta d'œufs produits dans les Territoires, un achat interdit aux termes du règlement sur l'octroi de permis lorsque le producteur dans les Territoires

<sup>12</sup> See *Central Amusement (N.B.) v. Atlantic Lottery Corp. et al.* (1991), 115 N.B.R. (2d) 429 (Q.B.); *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149 (C.A.), at p. 152; *Parkdale Hotel Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1986] 2 F.C. 514 (T.D.), at p. 521.

<sup>12</sup> Voir *Central Amusement (N.B.) v. Atlantic Lottery Corp. et al.* (1991), 115 N.B.R. (2d) 429 (B.R.); *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149 (C.A.), à la p. 152; *Parkdale Hotel Ltd. c. Canada (procureur général)*, [1986] 2 C.F. 514 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 521.

tions where the producer in the Territories has no quota to market eggs in interprovincial trade.<sup>13</sup>

I agree with CEMA's submission about lack of standing for the corporate plaintiffs. It now seems settled, at least in this Court, that corporations have no interests protected by paragraph 6(2)(b)<sup>14</sup> and section 7<sup>15</sup> of the Charter both of which have been interpreted as concerning rights of individuals. Whether a corporation may have standing to challenge validity of legislation said to infringe the rights of others under section 15 of the Charter, even though corporate interests are not protected by that section, is said by the plaintiffs to be an issue expressly left open by the Supreme Court of Canada.<sup>16</sup> For this Court that issue would appear to be decided at this stage by the Court of Appeal denying standing to a corporation in regard to challenging legislation said to infringe subsection 15(1).<sup>17</sup>

For the plaintiffs it is urged that if standing be a serious issue the Court in its discretion should grant standing in the public interest on the standards set out in *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*.<sup>18</sup> Of the three requirements there set out, I would agree that there is a serious issue here raised in relation to subsection 15(1) of the Charter and that the corporate plaintiffs have a genuine interest in the question of the validity of the marketing scheme and its supporting legislation. However, since I find that interest

<sup>13</sup> *Canadian Egg Licensing Regulations, 1987*, s. 7(1)(e).

<sup>14</sup> *Parkdale Hotel Ltd. v. Canada (Attorney General)*, *supra* note 12.

<sup>15</sup> *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at pp. 1002-1004.

<sup>16</sup> *Rudolf Wolff & Co. v. Canada*, [1990] 1 S.C.R. 695, at p. 703. See also *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149 (C.A.), at p. 152 where the Alberta Court of Appeal upheld the decision of the judge at trial recognizing status of a corporation with sufficient interest in the matter to challenge a provincial statute said to affect the interests of unincorporated parties.

<sup>17</sup> *National Anti-Poverty Organization v. Canada (Attorney General)*, [1989] 3 F.C. 684 (C.A.), *per* Stone J.A., at pp. 703-704; *Canada (Attorney General) v. Central Cartage Co.*, [1990] 2 F.C. 641 (C.A.), *per* Iacobucci C.J., at p. 657.

<sup>18</sup> [1981] 2 S.C.R. 575.

n'a pas de contingent pour commercialiser des œufs dans le commerce interprovincial<sup>13</sup>.

Je suis d'accord avec l'argument invoqué par l'OCCO au sujet de l'absence de qualité des sociétés demanderesse. Il semble maintenant réglé, du moins devant notre Cour, que les sociétés n'ont aucun intérêt garanti par l'alinéa 6(2)b)<sup>14</sup> et l'article 7<sup>15</sup> de la Charte qui ont été interprétés comme visant les droits des particuliers. Les demandeurs soutiennent que la question de savoir si une société a qualité pour contester la validité d'une loi qui porterait atteinte aux droits d'autres personnes aux termes de l'article 15 de la Charte, même si les intérêts de la société ne sont pas garantis par cet article, serait une question que la Cour suprême du Canada a expressément laissé sans réponse<sup>16</sup>. Pour notre Cour, cette question paraît avoir été tranchée à ce stade par la Cour d'appel qui a refusé la qualité d'agir à une société relativement à la contestation d'une loi qui aurait porté atteinte au paragraphe 15(1)<sup>17</sup>.

Les demandeurs soutiennent que si la qualité d'agir est une question importante, la Cour, par son pouvoir discrétionnaire, devrait accorder cette qualité dans l'intérêt public sur le fondement des normes énoncées dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*<sup>18</sup>. À l'égard des trois exigences qui ont été énoncées, je conviens que, en l'espèce, une question importante a été soulevée relativement au paragraphe 15(1) de la Charte et que les sociétés demanderesse sont véritablement intéressées par la

<sup>13</sup> *Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, art. 7(1)e).

<sup>14</sup> *Parkdale Hotel Ltd. c. Canada (procureur général)*, *précitée*, note 12.

<sup>15</sup> *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, aux p. 1002 à 1004.

<sup>16</sup> *Rudolf Wolff & Co. c. Canada*, [1990] 1 R.C.S. 695, à la p. 703. Voir également *Cabre Exploration Ltd. v. Arndt and Alberta* (1988), 87 A.R. 149 (C.A.), à la p. 152 dans lequel la Cour d'appel de l'Alberta a maintenu la décision du juge de première instance qui a reconnu qu'une société avait suffisamment d'intérêt dans la question pour contester une loi provinciale qui aurait porté atteinte aux intérêts de parties non constituées en société.

<sup>17</sup> *Organisation nationale anti-pauvreté c. Canada (Procureur général)*, [1989] 3 C.F. 684 (C.A.), le juge Stone J.C.A., aux p. 703 et 704; *Canada (Procureur général) c. Central Cartage Co.*, [1990] 2 C.F. 641 (C.A.), le juge en chef Iacobucci, à la p. 657.

<sup>18</sup> [1981] 2 R.C.S. 575.

may here be pursued by individual plaintiffs there is no necessity for public interest standing to be accorded to the corporations.

I turn to discussion of the various Charter rights here claimed to be infringed. So far as any of those claims are not plainly and obviously futile, in the sense that the plaintiffs cannot succeed, I note, for each, which of the plaintiffs, aside from the corporations, has standing to pursue the claim.

#### The impugned provisions and paragraph 6(2)(b) of the Charter

CEMA contends that it is plain and obvious the impugned provisions do not interfere with protected mobility rights under subsection 6(2) of the Charter. That section provides:

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

CEMA, and Her Majesty, contend that the marketing scheme, under the impugned provisions, does not infringe upon "mobility rights" and paragraph 6(2)(b) does not create a free standing right to work or a right to production or marketing quotas. Moreover, the

question de la validité du plan de commercialisation et de sa législation habilitante. Toutefois, puisque je suis d'avis que l'intérêt en l'espèce peut être soulevé par des demandeurs à titre individuel, il n'est pas nécessaire d'accorder aux sociétés une qualité pour agir fondée sur l'intérêt public.

J'examine maintenant les divers droits conférés par la Charte auxquels, en l'espèce, on aurait porté atteinte. Dans la mesure où ces prétentions ne sont pas manifestement futiles, dans le sens que les demandeurs ne peuvent avoir gain de cause, je souligne, à l'égard de chacun d'entre eux, quel demandeur, outre les sociétés, a qualité pour faire valoir la demande.

#### Les dispositions contestées et l'alinéa 6(2)b) de la Charte

L'OCCO soutient qu'il est clair et manifeste que les dispositions contestées ne portent pas atteinte aux droits à la liberté de circulation que garantit le paragraphe 6(2) de la Charte. Voici le texte de cet article:

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

L'OCCO et Sa Majesté soutiennent que le plan de commercialisation, aux termes des dispositions contestées, ne porte pas atteinte aux «droits à la liberté de la circulation» et que l'alinéa 6(2)b) ne crée pas un droit indépendant au travail ou un droit à des contin-

scheme is within paragraph 6(3)(a) as a law of general application in force in the Northwest Territories, as elsewhere, that does not "discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence".

That position is disputed for the plaintiffs. It is said the plaintiffs Richardson, Villetard and Martel cannot market their eggs outside the Territories because they cannot obtain a federal quota and this denies them the right guaranteed by paragraph 6(2)(b) to pursue their livelihood in any province of Canada. Further, the fact that plaintiffs Villetard operating as Villetard's Eggs and Villetard's Eggs can purchase eggs from any province except the Northwest (and Yukon) Territories infringes their rights under paragraph 6(2)(b). The current marketing scheme is said not to be saved by paragraph 6(3)(a) because it does discriminate according to province of residence.

Both sides rely on jurisprudence relating to paragraph 6(2)(b). In *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*,<sup>19</sup> Estey J. declined to find that a free standing right to work was to be inferred from paragraph 6(2)(b); rather that section assures to citizens and permanent residents the right to pursue the gaining of a livelihood in any province, whether or not the individual is resident there, when considered with the concept of mobility. In *Black v. Law Society of Alberta*, dealing with provincial law society rules which forbade residents from associating with non-residents in the practice of law in the province, La Forest J., in finding the rule violated subsection 6(2),<sup>20</sup>

Section 6(2)(b), in my view, guarantees not simply the right to pursue a livelihood, but more specifically, the right to pursue the livelihood of choice to the extent and subject to the same conditions as residents.

What section 6(2) was intended to do was to protect the right of a citizen (and by extension a permanent resident) to move about the country, to reside where he or she wishes and to pur-

<sup>19</sup> [1984] 1 S.C.R. 357, at pp. 382-383.

<sup>20</sup> [1989] 1 S.C.R. 591, at pp. 617-618, 620-621.

gents de production ou de commercialisation. Qui plus est, le plan s'inscrit dans le cadre de l'alinéa 6(3)a) comme une loi d'application générale en vigueur dans les Territoires du Nord-Ouest, comme ailleurs, qui n'établit «entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle».

Les demandeurs contestent cette position. Les demandeurs Richardson, Villetard et Martel soutiennent qu'ils ne peuvent commercialiser leurs œufs à l'extérieur des Territoires parce qu'ils ne peuvent obtenir un contingent fédéral et que cette situation les prive du droit que garantit l'alinéa 6(2)b) de gagner leur vie dans toute province du Canada. En outre, le fait que les demandeurs Villetard exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs et Villetard's Eggs peuvent acheter des œufs de toute province à l'exception des Territoires du Nord-Ouest (et du Yukon) porte atteinte aux droits que leur confère l'alinéa 6(2)b). Le plan de commercialisation actuel n'est pas sauvegardé par l'alinéa 6(3)a) parce qu'il établit une discrimination selon la province de résidence.

Les deux parties se fondent sur la jurisprudence relative à l'alinéa 6(2)b). Dans l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*<sup>19</sup>, le juge Estey a refusé de conclure qu'un droit distinct au travail devait être déduit de l'alinéa 6(2)b); plutôt cet article assure aux citoyens et aux résidents permanents le droit de gagner leur vie dans toute province que la personne y réside ou non, lorsqu'on examine le concept de la liberté de circulation. Dans l'arrêt *Black c. Law Society of Alberta*, qui traitait des règles du Barreau provincial interdisant à des résidents de s'associer à des non-résidents dans la pratique du droit dans la province, le juge La Forest, lorsqu'il a conclu que la règle violait le paragraphe 6(2), a dit<sup>20</sup>:

À mon sens, l'al. 6(2)b) garantit non seulement le droit de gagner sa vie mais, plus précisément, le droit de gagner sa vie selon la profession ou le métier de son choix tout en étant assujéti aux mêmes conditions que les résidents.

Le paragraphe 6(2) était destiné à protéger le droit d'un citoyen (et par extension celui d'un résident permanent) de se déplacer à l'intérieur du pays, d'établir sa résidence à l'endroit de son

<sup>19</sup> [1984] 1 R.C.S. 357, aux p. 382 et 383.

<sup>20</sup> [1989] 1 R.C.S. 591, aux p. 617 et 618, 620 et 621.

sue his or her livelihood without regard to provincial boundaries. The provinces may, of course, regulate these rights (as *Skapinker* holds). But, subject to the exceptions in ss. 1 and 6 of the *Charter*, they cannot do so in terms of provincial boundaries. That would derogate from the inherent rights of the citizen to be treated equally in his capacity as a citizen throughout Canada.

In my view, if the provinces may not regulate the pursuing of the citizen's livelihood in terms of provincial boundaries, neither may Parliament, in light of paragraph 6(2)(b), and that is implicit in the wording of the exception from laws of general application in paragraph 6(3)(a).

In *R. v. Quesnel*,<sup>21</sup> the validity of Ontario marketing legislation and its imposed quota system was questioned by the defendant, charged with failing to permit inspection under the scheme, in part on the ground it infringed section 6 of the *Charter*. The Ontario Court of Appeal found that section 6 was not applicable where a resident of the province simply sought to raise chickens without obtaining an appropriate quota; paragraph 6(2)(b) does not provide a provincial resident of "an independent constitutional right to work in his province of residence so as to override provincial legislation". Nor does that section of the *Charter* enshrine a right that precludes the application of a federal law of general application which is consistent with paragraph 6(3)(a), even though it permits treating applicants in the same province differently.<sup>22</sup> Finally, comparable legislation to that here in question, concerning marketing of chickens was found not to infringe the rights of Ontario producers seeking to market chickens in Quebec without an interprovincial quota. In the last case my colleague Strayer J. said:<sup>23</sup>

It appears to me that under paragraph 6(3)(a), restrictions may be imposed on the right set out in paragraph 6(2)(b), by laws of general application so long as said laws do not discriminate

<sup>21</sup> (1985), 53 O.R. (2d) 338 (C.A.), at pp. 344, 346.

<sup>22</sup> *Demaere v. The Queen (Canada)*, [1983] 2 F.C. 755 (C.A.).

<sup>23</sup> *Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency*, [1985] 1 F.C. 280 (T.D.), at pp. 321-322.

choix et de gagner sa vie sans égard aux frontières provinciales. Les provinces peuvent évidemment réglementer ces droits (selon l'arrêt *Skapinker*). Cependant, sous réserve des exceptions contenues à l'article premier et à l'art. 6 de la *Charte*, elles ne peuvent le faire en fonction des frontières provinciales. Ce serait déroger aux droits que possède le citoyen, en sa qualité même de citoyen, d'être traité également partout au Canada.

À mon avis, si les provinces ne peuvent réglementer la manière pour les citoyens de gagner leur vie en termes de frontières provinciales, le Parlement ne peut lui non plus le faire, compte tenu de l'alinéa 6(2)(b) et c'est ce qui ressort implicitement du texte de l'exception par rapport aux lois d'application générale dans l'alinéa 6(3)(a).

Dans l'arrêt *R. v. Quesnel*<sup>21</sup>, la validité de la loi ontarienne en matière de commercialisation et son système de contingent imposé a été contestée par le défendeur, accusé d'avoir interdit l'inspection aux termes du plan, en partie sur le fondement qu'il portait atteinte à l'article 6 de la *Charte*. La Cour d'appel de l'Ontario a conclu que l'article 6 ne s'appliquait pas lorsqu'un résident de la province cherchait simplement à élever des poulets sans obtenir un contingent approprié; l'alinéa 6(2)(b) n'accorde pas au résident d'une province [TRADUCTION] «un droit constitutionnel indépendant de travailler dans sa province de résidence qui prévaudrait sur la disposition provinciale». Cet article de la *Charte* n'enclasse pas non plus un droit qui empêche l'application d'une loi fédérale d'application générale compatible avec l'alinéa 6(3)(a), même si elle permet de traiter différemment les requérants dans la même province<sup>22</sup>. Finalement, il a été jugé que des dispositions législatives comparables à celle visée en l'espèce, concernant la commercialisation des poulets ne portaient pas atteinte aux droits des producteurs de l'Ontario qui cherchaient à commercialiser des poulets au Québec sans contingent interprovincial. Dans cette dernière affaire, mon collègue le juge Strayer a dit<sup>23</sup>:

Il me semble que, en vertu de l'alinéa 6(3)(a), on puisse apporter des restrictions au droit énoncé à l'alinéa 6(2)(b) au moyen de lois d'application générale pour autant que celles-ci n'éta-

<sup>21</sup> (1985), 53 O.R. (2d) 338 (C.A.), aux p. 344 et 346.

<sup>22</sup> *Demaere c. La Reine (Canada)*, [1983] 2 C.F. 755 (C.A.).

<sup>23</sup> *Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] 1 C.F. 280 (1<sup>re</sup> inst.), aux p. 321 et 322.

“among persons primarily on the basis of province of present or previous residence”. It appears to me that the marketing laws in question here are laws of general application. With specific reference to the quota system, they do not discriminate against anyone on the basis of his province of present or previous residence . . . Nor can it be said that the applicants are barred from selling in Quebec simply because they are residents of Ontario. Rather, it is because they do not have any interprovincial quota and those quotas have been issued without any particular reference to the residence of the producer. I therefore conclude that there is no conflict with section 6 of the Charter.

I am persuaded that the last case is distinguishable from this in light of the context in which the issue is here raised. Here the producers concerned in the Northwest Territories, it is said, may not participate in interprovincial trade because the scheme as now constituted precludes assignment of any quota to producers in the Territories and its effect, to exclude participation in interprovincial marketing, is an exclusion related to provincial residence and boundaries, not merely to lack of an assigned quota. The individual plaintiffs may face difficulty in persuading a trial judge that the marketing arrangements infringe paragraph 6(2)(b) of the Charter, but at this stage I cannot conclude that it is plain and obvious that they will be unsuccessful if given the opportunity to develop their evidence and argument in full.

As for the plaintiff Villetard, carrying on business as Villetard's Eggs and Villetard's Eggs, its rights to “pursue the gaining of a livelihood” in Alberta by purchasing eggs from producers in the Northwest Territories, as from producers in other provinces of Canada, may be even more difficult to establish as rights protected by paragraph 6(2)(b), but again until their evidence and argument can be heard in full I would desist from concluding that they cannot succeed at trial. It is not plain and obvious to me that there is no possibility of their success in this claim.

blissent «entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». À mon avis, les lois sur la commercialisation en question en l'espèce sont d'application générale. Se référant au système de contingentement, elles n'établissent, à l'encontre d'une personne, aucune distinction fondée sur sa province de résidence antérieure ou actuelle . . . On ne peut pas dire non plus que les requérants n'ont pas le droit de vendre au Québec simplement parce qu'ils sont résidents de l'Ontario. C'est plutôt parce qu'ils n'ont pas de contingents interprovinciaux, et ces contingents ont été délivrés sans qu'il ait expressément été fait mention de la résidence du producteur. Je conclus donc qu'il n'y a pas conflit avec l'article 6 de la Charte.

Je suis convaincu qu'on peut établir une distinction d'avec cette dernière affaire compte tenu du contexte dans lequel la question est soulevée en l'espèce. Dans la présente affaire, les producteurs visés dans les Territoires du Nord-Ouest, ne pourraient participer au commerce interprovincial parce que le plan tel qu'il est constitué actuellement empêche qu'on leur attribue un contingent et son effet, d'exclure la participation dans la commercialisation interprovinciale, constitue une exclusion liée à la résidence dans la province et aux frontières de celle-ci, pas simplement à l'absence d'attribution d'un contingent. Il peut être difficile pour les demandeurs à titre individuel de persuader un juge de première instance que l'accord de commercialisation porte atteinte à l'alinéa 6(2)b) de la Charte, mais à ce stade, je ne peux conclure qu'il est clair et manifeste qu'ils n'auront pas gain de cause s'ils ont l'occasion de présenter leurs éléments de preuve et leurs arguments de manière complète.

En ce qui a trait au demandeur Villetard, exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs, et Villetard's Eggs, leurs droits de «gagner leur vie» en Alberta par l'achat d'œufs de producteurs des Territoires du Nord-Ouest et de producteurs d'autres provinces du Canada, peuvent être encore plus difficiles à établir comme droits garantis par l'alinéa 6(2)b), mais encore une fois, tant que leurs éléments de preuve et leurs arguments n'auront pas été entendus de manière complète, je serais d'avis de ne pas conclure qu'ils ne peuvent avoir gain de cause à l'instance. À mon avis, il n'est pas clair et manifeste qu'il n'y a aucune possibilité qu'ils aient gain de cause dans cette demande.

The impugned provisions and section 7 of the Charter

Neither the plaintiffs nor the intervenor, who supported their position, made any submissions at the hearing in relation to the plaintiffs' claim that the impugned provisions are inconsistent with section 7 of the Charter.

I agree with CEMA, and Her Majesty, that it is plain and obvious this claim cannot succeed if this matter should proceed to trial. Section 7 provides:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

It is well settled that purely economic interests such as those here asserted by the plaintiffs are not protected by section 7.<sup>24</sup>

The marketing scheme and subsection 15(1) of the Charter

CEMA, and Her Majesty the Queen, contend that apart from the issue of standing, the plaintiffs' claim that the impugned provisions infringe subsection 15(1) of the Charter must fail because that claim does not relate to discrimination in terms of the enumerated grounds there set out or to analogous grounds. Subsection 15(1) provides:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical handicap.

CEMA argues that in this action the plaintiffs claim purely economic rights which bear no relationship to the personal characteristics of those who claim to be unequally treated in the terms enumerated in subsection 15(1) or analogous terms. Even if it can be said that Northwest Territories producers of eggs

<sup>24</sup> See *Smith, Kline & French Laboratories Limited v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 F.C. 274 (T.D.), at p. 313 upheld, [1987] 2 F.C. 359 (C.A.), leave to appeal dismissed [1987] 1 S.C.R. xiv; *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.), at p. 276; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, per Lamer J. (as he then was), at pp. 1166-1180.

Les dispositions contestées et l'article 7 de la Charte

Ni les demandeurs ni l'intervenant, qui a appuyé leur position, n'ont présenté d'arguments à l'instance à l'appui de la prétention des demandeurs selon laquelle les dispositions contestées ne sont pas compatibles avec l'article 7 de la Charte.

Je suis d'accord avec l'OCCO et Sa Majesté qu'il est clair et manifeste que cette prétention ne peut avoir gain de cause si cette affaire est entendue. Voici le texte de l'article 7:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Il est bien établi que des intérêts purement économiques comme ceux qui sont affirmés en l'espèce par les demandeurs ne sont pas protégés par l'article 7.<sup>24</sup>

Le plan de commercialisation et le paragraphe 15(1) de la Charte

L'OCCO et Sa Majesté la Reine soutiennent que, outre la question de la qualité pour agir, la prétention des demandeurs selon laquelle les dispositions contestées portent atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte ne doit pas être retenue parce qu'elle ne se rapporte pas à la discrimination selon les termes des motifs qui y sont énumérés ou de motifs analogues. Voici le texte du paragraphe 15(1):

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

L'OCCO soutient que dans cette action, les demandeurs font valoir des droits purement économiques qui ne se rapportent pas aux caractéristiques personnelles de ceux qui prétendent être traités inégalement selon les termes énumérés au paragraphe 15(1) ou selon des termes analogues. Même si

<sup>24</sup> Voir *Smith, Kline & French Laboratories Limited c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 C.F. 274 (1<sup>re</sup> inst.), à la p. 313 conf. par [1987] 2 C.F. 359 (C.A.) autorisation d'interjeter pour voix refusée [1987] 1 R.C.S. xiv; *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.), à la p. 276; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, le juge Lamer (alors juge puîné), aux p. 1166 à 1180.

are treated differently in respect of a federal quota, there is nothing discriminatory about the scheme within the context of the Charter. Those egg producers cannot be said to be a “discrete and insular minority” of the type sought to be protected by subsection 15(1).

For the plaintiffs it is urged that the individual plaintiffs Richardson, Gary Villetard and Pat Martel have been denied equality under the law and equality before the law since they cannot apply for a federal quota for interprovincial egg marketing, whereas other egg producers in Canada outside the Northwest Territories may do so.

It is also contended that the plaintiffs Villetard operating as Villetard’s Eggs, and Villetard’s Eggs have been denied equality under the law because they cannot purchase eggs from Northwest Territories producers since those producers are denied the ability to obtain a federal quota, but I do not see this as denial of equality, or even differential treatment related to their location or residence in Alberta, the basis of the plaintiffs’ claim that they are denied equal treatment under the law. Villetard, as so described as plaintiff, is in the same position as any other egg purchaser located in any of the provinces of Canada and that group does not constitute a discrete minority, and their province or provinces of residence is not a ground on which inability to purchase from producers in the Northwest Territories is based.

In this case it is urged for the plaintiffs Richardson, Villetard and Martel, as producers of eggs in the Northwest Territories, that the marketing scheme is discriminatory, denying only to producers in the Territories the opportunity to seek a quota, and that difference is related to their province of residence, a personal characteristic analogous to those set out in subsection 15(1).

In my view, there is here an arguable case that the plaintiffs Richardson, Villetard and Martel as egg

l’on peut dire que les producteurs d’œufs des Territoires du Nord-Ouest sont traités différemment en ce qui a trait à un contingent fédéral, le plan ne révèle aucune mesure discriminatoire dans le contexte de la Charte. Ces producteurs d’œufs ne peuvent être décrits comme une [TRADUCTION] «minorité discrète et isolée» du genre qui cherche à être protégée par le paragraphe 15(1).

Les demandeurs soutiennent que les demandeurs à titre individuel Richardson, Gary Villetard et Pat Martel n’ont pas obtenu l’égalité dans la loi et l’égalité devant la loi étant donné qu’ils ne pouvaient demander un contingent fédéral pour la commercialisation des œufs interprovinciale, alors que les autres producteurs d’œufs au Canada à l’extérieur des Territoires du Nord-Ouest peuvent le faire.

Ils ont également soutenu que les demandeurs Villetard exploitant une entreprise sous le nom de Villetard’s Eggs et Villetard’s Eggs n’ont pas obtenu l’égalité dans la loi parce qu’ils ne peuvent acheter d’œufs des producteurs des Territoires du Nord-Ouest étant donné que ceux-ci ne peuvent obtenir un contingent fédéral, toutefois je ne suis pas d’avis qu’il s’agit d’un déni d’égalité, ou même d’un traitement différent relatif à leur situation ou à leur résidence en Alberta, le fondement de la prétention des demandeurs selon lesquels ils n’ont pas été traités également en vertu de la loi. Villetard, décrit comme un demandeur, est dans la même position que tout autre acheteur d’œufs situé dans une des provinces du Canada et ce groupe ne constitue pas une minorité discrète, et leur province de résidence ne constitue pas un moyen sur lequel l’incapacité d’acheter de producteurs dans les Territoires du Nord-Ouest est fondée.

En l’espèce les demandeurs Richardson, Villetard et Martel soutiennent, à titre de producteurs d’œufs dans les Territoires du Nord-Ouest, que le plan de commercialisation est discriminatoire, interdisant seulement aux producteurs dans les Territoires de pouvoir demander un contingent et cette différence se rapporte à leur province de résidence, une caractéristique personnelle analogue à celles énoncées au paragraphe 15(1).

À mon avis, en l’espèce, les demandeurs Richardson, Villetard et Martel peuvent faire valoir

producers in the Northwest Territories are denied equality under the law by denial of opportunity to apply for or obtain a federal quota. Whether that denial is related to their province of residence as producers is arguable, and whether their province of residence is a personal characteristic which would lead to the conclusion that the law is discriminatory within the terms of subsection 15(1) is an arguable issue, not yet clearly determined.

In *R. v. Turpin*, while holding that the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34] provisions there in issue were not discriminatory within the meaning of subsection 15(1), Madam Justice Wilson, speaking for the Supreme Court, commented:<sup>25</sup>

I would not wish to suggest that a person's province of residence or place of trial could not in some circumstances be a personal characteristic of the individual or group capable of constituting a ground of discrimination. I simply say that it is not so here.

In this particular case the appellants claim to be part of a disadvantaged group comprising all those charged with s. 427 offences being tried outside the province of Alberta and it is this claim which I have rejected. This does not, in my view, preclude the possibility that some variations in criminal law and procedure among the different provinces could give rise to discrimination in the sense defined by a majority of this Court in *Andrews*.<sup>26</sup>

Referring to those comments in *R. v. S. (S.)*,<sup>27</sup> Chief Justice Lamer, while rejecting argument that subsection 15(1) of the Charter was infringed, for young offenders in Ontario, by federal legislation authorizing alternative measures of punishment to be adopted by provincial Attorneys General but which had not been acted upon in Ontario, commented as follows:

I agree with Wilson J. that in determining whether province-based distinctions which arise from the application of federal law contravene s. 15(1) of the *Charter*, a case-by-case approach is appropriate.

<sup>25</sup> [1989] 1 S.C.R. 1296, at pp. 1333-1334.

<sup>26</sup> Footnote added to quotation: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

<sup>27</sup> [1990] 2 S.C.R. 254, at p. 289.

que, à titre de producteurs d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest, ils n'ont pas obtenu l'égalité dans la loi parce qu'ils n'ont pas la possibilité de demander ou d'obtenir un contingent fédéral. La question de savoir si ce refus se rapporte à leur province de résidence à titre de producteurs est discutable et la question de savoir si leur province de résidence constitue une caractéristique personnelle qui entraînerait la conclusion que la loi est discriminatoire au sens du paragraphe (1) est une question défendable qui n'a pas été encore clairement tranchée.

Dans l'arrêt *R. c. Turpin*, tout en concluant que les dispositions du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34] visées dans cette affaire n'étaient pas discriminatoires au sens du paragraphe 15(1), Madame le juge Wilson, s'exprimant pour la Cour suprême, a dit<sup>25</sup>:

Je ne veux pas dire que la province de résidence d'une personne ou le lieu du procès ne pourraient pas, dans des circonstances particulières, être une caractéristique personnelle d'un individu ou d'un groupe d'individus susceptible de constituer un motif de discrimination. Je dis simplement que ce n'est pas le cas en l'espèce.

Dans ce cas particulier, les appelants prétendent appartenir à un groupe défavorisé composé de toutes les personnes accusées ailleurs qu'en Alberta d'une des infractions énumérées à l'art. 427; c'est cette prétention que j'ai rejetée. Cela n'empêche pas, à mon sens, qu'il soit possible que certaines différences dans le droit criminel ou la procédure en matière criminelle d'une province à l'autre puissent engendrer de la discrimination au sens de la définition donnée par cette Cour à la majorité dans l'arrêt *Andrews*.<sup>26</sup>

Mentionnant ces observations dans l'arrêt *R. c. S. (S.)*,<sup>27</sup> le juge en chef Lamer, tout en rejetant l'argument qu'il y avait eu violation du paragraphe 15(1), à l'égard des jeunes contrevenants en Ontario, par la loi fédérale autorisant l'adoption par les procureurs généraux des provinces de mesures punitives de rechange mais qui n'avaient pas été appliquées en Ontario, a fait remarquer:

Je suis d'accord avec le juge Wilson qu'il convient de procéder cas par cas pour déterminer si des distinctions fondées sur la province qui résultent de l'application d'une loi fédérale vont à l'encontre du par. 15(1) de la *Charte*.

<sup>25</sup> [1989] 1 R.C.S. 1296, aux p. 1333 et 1334.

<sup>26</sup> Renvoi ajouté à la citation: *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

<sup>27</sup> [1990] 2 R.C.S. 254, à la p. 289.

The defendants submit that an almost identical challenge to that now raised by the plaintiffs in relation to subsection 15(1) of the Charter was rejected by the British Columbia Court of Appeal in *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*<sup>28</sup> There the Court dismissed an appeal from a decision granting an injunction against sale by the defendant dairy, which had no quota for sale of fluid milk or industrial milk, and refusing a declaration sought by the defendant dairy that the milk marketing scheme, analogous to that here relating to marketing of eggs, contravened subsection 15(1) of the Charter. The dairy claimed the right to sell industrial milk, without a provincially assigned quota, to a cheese manufacturer located in the province which sold its product in intraprovincial and interprovincial trade. The Court of Appeal upheld the finding that no subsection 15(1) right was infringed by the marketing scheme. The plaintiffs distinguish that case. I agree that it does not deal with the issue they seek to raise, for the case involved a challenge to the assignment of milk quota by a provincial board, under a federal-provincial arrangement comparable to that concerning egg marketing, but that quota related to sale within the province, a matter of intraprovincial trade. The issue raised there did not deal with the issue of the validity of federal legislation which it is said denies opportunity to participate in interprovincial trade by reason of the province of residence of producers, in the Northwest Territories, the issue which plaintiffs here seek to raise.

Thus, while the corporate plaintiffs have no standing to challenge the marketing scheme as inconsistent with subsection 15(1) of the Charter, and in my view the plaintiff Villetard doing business as Villetard's Eggs and Villetard's Eggs cannot make out a case that subsection 15(1) rights have been infringed, it is otherwise for the individual plaintiffs Richardson, Villetard and Martel as producers in the Northwest Territories. By no means do I imply they are likely to

<sup>28</sup> [1987] 4 W.W.R. 279 (B.C.C.A.), at p. 288.

Les défendeurs soutiennent qu'une contestation presque identique à celle qui est soulevée en l'espèce par les demandeurs relativement au paragraphe 15(1) de la Charte a été rejetée par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Milk Bd. v. Clearview Dairy Farm Inc.*<sup>28</sup> Dans cette affaire, la Cour a rejeté un appel contre une décision accordant une injonction contre la vente par la laiterie défenderesse, qui n'avait aucun contingent pour vendre du lait liquide ou du lait de transformation et qui a refusé un jugement déclaratoire demandé par la laiterie défenderesse selon lequel le plan de commercialisation du lait, analogue à celui visé en l'espèce relatif à la commercialisation des œufs, portait atteinte au paragraphe 15(1) de la Charte. La laiterie a fait valoir le droit de vendre du lait de transformation, sans contingent provincial, à une fromagerie située dans la province qui vendait ses produits dans le commerce intraprovincial et interprovincial. La Cour d'appel a maintenu la conclusion selon laquelle le plan de commercialisation n'avait pas porté atteinte à un droit garanti par le paragraphe 15(1). Les demandeurs établissent une distinction d'avec cette affaire. Je conviens que cette affaire ne traite pas de la question qu'ils cherchent à soulever, car l'affaire portait sur une contestation de l'attribution de contingents de lait par un office provincial, aux termes d'un accord fédéral-provincial comparable à celui concernant la commercialisation des œufs mais ce contingent se rapportait à la vente à l'intérieur de la province, une question de commerce intraprovincial. La question soulevée dans cette affaire ne traitait pas de la validité de la loi fédérale qui, soutient-on, ne permet pas de participer dans le commerce interprovincial en raison de la province de résidence des producteurs, dans les Territoires du Nord-Ouest, la question que les demandeurs cherchent à soulever en l'espèce.

Par conséquent, bien que les sociétés demanderessees n'aient pas qualité d'agir pour contester le plan de commercialisation en soutenant qu'il n'est pas conforme au paragraphe 15(1) de la Charte, et à mon avis, le demandeur Villetard exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs et Villetard's Eggs ne peuvent soutenir qu'il y a eu violation des droits que confère le paragraphe 15(1), il en est autrement des demandeurs à titre individuel Richardson, Villetard et

<sup>28</sup> [1987] 4 W.W.R. 279 (C.A.C.-B.), à la p. 288.

be successful if the marketing scheme is challenged on the ground that it infringes their rights under subsection 15(1). At this stage, however, I am not persuaded that it is plain and obvious that their claim in this regard is without possibility of success if the matter be tried.

### Conclusion

I summarize my conclusions.

I do not accept the defendants' application that all of the claims of the plaintiffs, and thus the entire statement of claim, should be struck out. I am persuaded, however, that two of the claims advanced by the plaintiffs have no possibility of success and should be struck out, even at this preliminary stage.

In my view, it is plain and obvious that the plaintiffs' amended statement of claim does not disclose a reasonable cause of action, that is, a cause of action with some chance of success, in the following claims:

- 1) that the impugned provisions (section 23 of the Act, section 3, subsection 4(1), paragraphs 7(1)(d) and 7(1)(a) of the Licensing Regulations and paragraph 4(1)(a), subsection 5(2), section 6 and subsection 7(1) of the Quota Regulations do not apply to a commercial producer of eggs in the Northwest Territories or to the marketing in the provinces of Canada of eggs produced in the Northwest Territories;
- 2) that the impugned provisions are inconsistent with section 7 of the Charter.

Further, I conclude it is plain and obvious that claims of the corporate plaintiffs to challenge the impugned provisions on the grounds that they are inconsistent with rights assured to citizens or permanent residents of Canada under paragraph 6(2)(b) of the Charter and rights assured to individuals under subsection 15(1), have no chance of success if they were to proceed to trial. Finally, I conclude that the plaintiffs Villetard, doing business as Villetard's Eggs, and Villetard's

Martel à titre de producteurs dans les Territoires du Nord-Ouest. Je ne veux nullement laisser entendre qu'ils pourraient avoir gain de cause si le plan de commercialisation est contesté pour le motif qu'il porte atteinte aux droits que leur confère le paragraphe 15(1). Toutefois, à ce stade, je ne suis pas convaincu qu'il est clair et manifeste que leur prétention à cet égard n'ait aucune chance de succès si l'affaire est entendue.

### Conclusion

Je résume mes conclusions.

Je n'admets pas la demande des défendeurs portant annulation de toutes les prétentions des demandeurs et par conséquent de la déclaration au complet. Toutefois, je suis convaincu que deux des prétentions des demandeurs n'ont aucune chance de succès et devraient être annulées, même à ce stade préliminaire.

À mon avis, il est clair et manifeste que la modification de la déclaration modifiée des demandeurs ne révèle pas une cause d'action raisonnable c'est-à-dire, une cause d'action qui pourrait avoir une chance de succès, dans les prétentions suivantes:

- 1) que les dispositions contestées (article 23 de la Loi, article 3, le paragraphe 4(1), les l'alinéas 7(1)(d) et 7(1)(a) du Règlement sur l'octroi de permis et l'alinéa 4(1)(a), le paragraphe 5(2), l'article 6 et le paragraphe 7(1) du Règlement sur le contingentement ne s'appliquent pas à un producteur d'œufs commercial dans les Territoires du Nord-Ouest ou à la commercialisation dans les provinces du Canada d'œufs produits dans les Territoires du Nord-Ouest;
- 2) que les dispositions contestées ne sont pas conformes à l'article 7 de la Charte.

Qui plus est, je conclus qu'il est clair et manifeste que les prétentions des sociétés demandresses contestant les dispositions visées pour le motif qu'elles ne sont pas compatibles avec les droits garantis aux citoyens ou aux résidents permanents du Canada aux termes de l'alinéa 6(2)(b) de la Charte et des droits conférés aux particuliers aux termes du paragraphe 15(1), n'ont aucune chance de succès si elles devaient être entendues. Finalement, je conclus que

Eggs, has no chance of success in a claim that rights assured under subsection 15(1) of the Charter are denied to it.

Despite the well presented submissions of CEMA and of Her Majesty the Queen, I am not persuaded that the jurisprudence relied upon forecloses the possibility of success in regard to the claims by all plaintiffs in relation to section 121 of the *Constitution Act, 1867*. Similarly, the claims by the individual plaintiffs Richardson, Villetard and Martel as egg producers in the Northwest Territories and the claim of Villetard's Eggs that the impugned provisions infringe their rights assured by paragraph 6(2)(b) of the Charter, are not, in my view, plainly and obviously without chance of success. I reach the same conclusion in relation to the claims of the individual plaintiffs as producers of eggs in the Northwest Territories in relation to subsection 15(1) of the Charter where the essence of the plaintiffs' claim is that the marketing scheme, in effect, discriminates on the basis of province of their residence.

Having so concluded, there is no basis on which to strike the claims which cannot be said to be without possibility of success on the alternative ground set out by CEMA's motion. Those claims cannot be said to be frivolous or vexatious in the terms of Rule 419(1)(c).

In light of these conclusions an order goes allowing the application of CEMA in part and directing that the following portions of the amended amended statement of claim be struck out:

- 1) paragraph 13 in its entirety;
- 2) in paragraph 15,

(a) the references to the corporate plaintiffs Pineview and 355210 Alberta Ltd., in lines 1 and 7-8;

(b) the words, in lines 5 and 6 of that paragraph, "and their rights to liberty and the right not to be deprived thereof except in accordance with the

les demandeurs Villetard, exploitant une entreprise sous le nom de Villetard's Eggs et Villetard's Eggs n'ont aucune chance d'avoir gain de cause quant à la prétention selon laquelle les droits garantis par le paragraphe 15(1) de la Charte ne leur sont pas conférés.

Malgré les arguments bien présentés de l'OCCO et de Sa Majesté la Reine, je ne suis pas convaincu que la jurisprudence citée empêche tous les demandeurs d'avoir gain de cause en ce qui a trait aux prétentions fondées sur l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. De même, les prétentions des demandeurs à titre individuel Richardson, Villetard et Martel à titre de producteurs d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest et la prétention de Villetard's Eggs selon lesquelles les dispositions contestées portent atteinte aux droits que leur confère l'alinéa 6(2)b) de la Charte, n'ont pas, à mon avis, clairement et manifestement aucune chance de succès. J'arrive à la même conclusion en ce qui a trait aux prétentions des demandeurs à titre individuel en tant que producteurs d'œufs dans les Territoires du Nord-Ouest relativement au paragraphe 15(1) de la Charte lorsque leurs prétentions portent essentiellement sur le fait que le plan de commercialisation établit une distinction sur le fondement de la province où ils résident.

Puisque c'est ma conclusion, il n'est pas possible de radier les prétentions dont on ne peut dire qu'elles n'ont aucune chance de succès sur le fondement du moyen subsidiaire présenté dans la requête de l'OCCO. Ces prétentions ne peuvent être qualifiées de futiles ou vexatoires aux termes de la Règle 419(1)(c).

Compte tenu de ces conclusions, il convient d'accueillir en partie la demande de l'OCCO et d'ordonner la radiation des parties suivantes de la modification de la déclaration modifiée:

- 1) le paragraphe 13 au complet;
- 2) dans le paragraphe 15,

a) les renvois aux sociétés demandresses Pineview et 355210 Alberta Ltd., aux lignes 1 et 7 et 8;

b) les termes, aux lignes 5 et 6 de ce paragraphe [TRADUCTION] «et leurs droits à la liberté et le droit de ne pas en être privés sauf en conformité

principles of fundamental justice as provided in section 7 of the *Constitution Act, 1982*”;

- 3) in paragraph 16, the reference to the corporate plaintiffs Pineview and 355210 Alberta Ltd.; <sup>a</sup>
- 4) paragraph 18 in its entirety;
- 5) in the plaintiffs’ prayer for relief, following paragraph 19,
  - (a) subparagraph (i), in its entirety; and
  - (b) in subparagraph (ii), line 4, the words “Section 7”.

In its motion CEMA asked for costs in this application and in proceedings to this date. My disposition of the application is on the basis that the motion is allowed in part only. In all the circumstances it seems appropriate at this stage that costs be in the cause and that is provided in the order now issued.

avec les principes de justice fondamentale prévus à l’article 7 de la *Loi constitutionnelle de 1982*»;

- 3) dans le paragraphe 16, le renvoi aux sociétés demanderesse Pineview et 355210 Alberta Ltd.;
- 4) le paragraphe 18 au complet;
- 5) dans la demande de redressement des demandeurs, après le paragraphe 19,
  - a) le sous-alinéa (i) au complet; et
  - b) dans le sous-alinéa (ii), la ligne 4, le terme «article 7».

<sup>c</sup> Dans sa requête, l’OCCO a demandé qu’on lui adjuge les dépens dans la présente demande et dans l’instance jusqu’à présent. Je règle la demande sur le fondement que la requête est accueillie en partie seulement. Dans les circonstances, il me semble approprié à ce stade que les dépens suivent l’issue de la cause et c’est ce qui est prévu dans l’ordonnance rendue en l’espèce.