

T-1929-87

T-1929-87

Jim Lacey of Maple Creek in the Province of Saskatchewan, Russell Larson of Outlook in the Province of Saskatchewan, Chris Boon of Lucky Lake in the Province of Saskatchewan, Leah MacDonald of Taber in the Province of Alberta, Les Prosser of Minburne in the Province of Alberta, Glenn Freadrich of Killam in the Province of Alberta and Gary Nestibo of Goodland in the Province of Manitoba (*Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen in right of Canada (*Defendant*)

INDEXED AS: LACEY v. CANADA (T.D.)

Trial Division, Joyal J.—Regina, March 15; Ottawa, August 30, 1989.

Agriculture — Sale of wheat through Canadian Wheat Board in 1985-1986 crop year — Profits and losses — Method of accounting — Whether Board may take profits from sales of particular grade of wheat to offset losses from sales of other grades in wheat pool (price pooling method of accounting) or whether Board must distribute profits from sales of particular grade among producers of that grade and have Crown cover losses from sales of other grades (grade by grade basis of accounting) — Act interpreted — Operation of Board must be revenue neutral — Board not price or income support agency — Statutory quid pro quo to sharing of profits: bearing risk of losses.

The Canadian Wheat Board is an agent of Her Majesty the Queen in right of Canada entrusted by Parliament to market and sell Western grain on behalf of grain producers. In the 1985-1986 crop year, the Board's operations resulted in a \$54,300,000 surplus on sales of the plaintiffs' grade of wheat and a \$77,300,000 loss on sales of other grades of wheat. The Board took the surplus to offset the losses and arrived at a net deficit of \$23,000,000, which, in accordance with the *Canadian Wheat Board Act*, was covered by Parliamentary appropriations. It was the plaintiffs' position that the Board's losses, according to law, must be calculated on a grade by grade basis and that the surplus enjoyed on the sales of their own grades of wheat should not be absorbed by the losses suffered through the sales of other grades of wheat. The plaintiffs submitted that the Crown was therefore bound to pay to the Board the total deficit of \$77,300,000 so that their own surplus may become available for distribution. The Crown refused. The plaintiffs sought declaratory relief with respect to the sums allegedly owing to them from the sales of their wheat during the crop year 1985-1986.

Jim Lacey de Maple Creek, province de la Saskatchewan, Russell Larson d'Outlook, province de la Saskatchewan, Chris Boon de Lucky Lake, province de la Saskatchewan, Leah MacDonald de Taber, province d'Alberta, Les Prosser de Minburne, province d'Alberta, Glenn Freadrich de Killam, province d'Alberta et Gary Nestibo de Goodland, province du Manitoba (*demandeurs*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada (*défenderesse*)

RÉPERTORIÉ: LACEY c. CANADA (1^{re} INST.)

Section de première instance, juge Joyal—Regina, 15 mars; Ottawa, 30 août 1989.

Agriculture — Vente de blé par l'entremise de la Commission canadienne du blé au cours de la campagne agricole 1985-1986 — Bénéfices et pertes — Méthode de comptabilité — La Commission peut-elle prendre les bénéfices tirés des ventes d'un grade particulier de blé pour compenser les pertes subies lors de la vente d'autres grades de blé dans le pool du blé (méthode comptable de mise en commun des prix) ou doit-elle distribuer les bénéfices réalisés parmi les producteurs de ce grade et faire supporter par la Couronne les pertes subies lors de la vente d'autres grades (mode de calcul grade par grade)? — Interprétation de la Loi — L'opération de la Commission doit être neutre en matière de recettes — La Commission n'est pas un organisme de soutien des prix et des revenus — La contrepartie prévue par la loi à l'égard du partage des bénéfices consiste dans le risque de pertes.

La Commission canadienne du blé est mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Le législateur lui confie la tâche de commercialiser et de vendre le grain de l'Ouest pour le compte des céréaliculteurs. Pendant la campagne agricole 1985-1986, les opérations de la Commission ont connu un excédent de 54 300 000 \$ provenant des ventes du grade de blé des demandeurs, et une perte de 77 300 000 \$ subie par suite de la vente d'autres grades de blé. La Commission a pris cet excédent pour compenser les pertes, ce qui a donné lieu à un déficit net de 23 000 000 \$ qui, conformément à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, a été couvert par des crédits parlementaires. Les demandeurs soutiennent que les pertes de la Commission doivent, selon la Loi, être calculées en fonction de chacun des grades, et que l'excédent provenant de la vente de leurs propres grades de blé ne devrait pas être absorbé par les pertes subies lors de la vente d'autres grades de blé. Les demandeurs prétendent que la Couronne est tenue de verser à la Commission le déficit total de 77 300 000 \$ pour que leur propre excédent puisse être distribué, ce que la Couronne a refusé de faire. Les demandeurs concluent à un jugement déclaratoire portant sur les sommes qui leur seraient dues par suite de la vente de leur blé durant la campagne agricole 1985-1986.

Held, the action should be dismissed.

On the one hand, subsection 5(3) of the Act speaks of losses incurred from its operations under Part III in relation to any pool period, inferring of course that the wheat pool is to be regarded as a unit in the determination of losses.

On the other hand, subsection 26(5) seems to provide to any producer an assurance that whatever price he receives for his particular grade, it will bear a proper relationship to that for each other grade.

To add to the problem, there is the provision contained in subsection 26(2) which, in entitling a producer to share in any surplus according to grade, implies that each grade should be treated as a separate unit.

The major purpose in creating and maintaining the Canadian Wheat Board is the continued orderly marketing of grain at the best possible price under existing market conditions for both domestic and export trade. The cornerstone of the scheme to achieve an orderly marketing of grain and to provide to all producers equal access to the market is the concept of price pooling among producers. This offsets price fluctuations during any marketing year.

Prior to the crop year, the Board makes a calculated estimate as to what price each grade will command. It then fixes an initial payment price for each grade. Producers are paid accordingly when they sell their wheat to the Board. In effect, each producer, no matter what the downturn in market prices over the crop year, is assured of receiving no less than the initial payment. This not only guarantees a floor price to the producer but also provides him with the necessary cash flow pending final calculations at the end of the crop year. The 1985-1986 crop year was the only year over a period of twenty crop years that the wheat pool suffered a loss which had to be paid out of public monies.

The evidence is that Board expenses are calculated on a pool basis, irrespective of whether a certain grade might require more expenses than another. The reasonable conclusion is that the scheme of the Act envisages a sharing of risks and rewards between all wheat producers. As a result, it would be logical to conclude that Parliament's intention in adopting the statute was to create a wheat pool encompassing all grades of wheat from which all profits realized on all sales, minus expenses incurred on all sales, are distributed to the producers as final payment.

This is confirmed by the Act itself. Subsection 5(3) refers to operational losses covering the whole wheat pool: losses on certain grades of wheat as well as profits on other grades are pooled to arrive at a net surplus or net deficit position. Subsection 26(2) does not speak of losses or the method of calculating them. One must therefore go back to the more generic provisions of subsection 5(3) to discern Parliament's intentions.

Jugement: l'action devrait être rejetée.

D'une part, le paragraphe 5(3) de la Loi parle de pertes subies au cours de ses opérations sous le régime de la Partie III relativement à toute période de livraison en commun, ce qui porte à croire que le pool du blé doit être considéré comme une unité dans la détermination des pertes.

D'autre part, le paragraphe 26(5) semble donner à chaque producteur l'assurance que, quel que soit le prix qu'il reçoit pour son grade particulier, ce prix doit avoir un rapport approprié avec celui de chaque autre grade.

Pour compliquer le problème, il y a la disposition du paragraphe 26(2) qui, en permettant à un producteur de partager tout excédent selon la classe, implique que chaque grade doive être considéré comme une unité distincte.

La création et le maintien de la Commission canadienne du blé vise principalement à la commercialisation continue et ordonnée du grain au meilleur prix possible dans les conditions actuelles du marché, tant pour le commerce intérieur que pour le commerce extérieur. La pierre angulaire du programme visant à la commercialisation ordonnée du grain et à l'accès égal de tous les producteurs au marché est le concept de mise en commun des prix parmi ceux-ci. La mise en commun des prix compense les fluctuations des prix au cours d'une année de commercialisation.

Antérieurement à la campagne agricole, la Commission doit faire une estimation probable du prix que commandera chaque grade. Elle fixe alors un prix «paiement initial» pour chaque grade. Les producteurs sont donc payés lorsqu'ils vendent leur blé à la Commission. Cela signifie que chaque producteur, malgré la tendance à la baisse des prix sur le marché au cours de la campagne agricole, est certain de ne pas recevoir moins que le paiement initial. Cette mesure vise non seulement à garantir au producteur un prix plancher, mais aussi à lui fournir l'encaisse nécessaire en attendant les calculs définitifs à la fin de la campagne agricole. La campagne agricole 1985-1986 est la seule année au cours d'une période de vingt campagnes agricoles où le pool du blé a subi une perte qui devait être absorbée par des fonds publics.

D'après la preuve produite, les dépenses de la Commission sont calculées sur la base du pool, sans tenir compte de la question de savoir si un certain grade pourrait exiger davantage de dépenses qu'un autre. On peut en conclure raisonnablement que l'économie de la Loi prévoit un partage des risques et des récompenses entre tous les producteurs de blé. En conséquence, il serait logique de conclure que, en adoptant la Loi, le législateur a voulu créer un pool du blé comprenant tous les grades de blé, à partir duquel tous les bénéfices réalisés sur toutes les ventes, moins les dépenses engagées lors de toutes les ventes, doivent être distribués aux producteurs à titre de paiement final.

Tout cela se trouve confirmé par la Loi elle-même. Le paragraphe 5(3) fait état de pertes opérationnelles du pool du blé tout entier: les pertes subies pour ce qui est de certains grades de blé ainsi que les bénéfices réalisés sur d'autres grades sont mis en commun pour arriver à un excédent ou à un déficit net. Le paragraphe 26(2) ne parle pas de pertes ni de la méthode de calcul de celles-ci. Par conséquent, on doit recourir aux dispositions plus génériques du paragraphe 5(3) pour discerner les intentions du législateur.

Also basic to the scheme of the statute is that the operation of the Board must be revenue neutral. It does not function as a price or income support agency. The unrecoverable initial payment is the only element of price support. To extend that support in the manner suggested by the plaintiffs (entitlement to profits on a grade by grade basis) would mean that the producer would not have to bear the risks of losses on his grade of wheat but would nevertheless be entitled to all profits realized on that grade. Parliament would have said so more clearly if that had been its intention. The situation which faced the plaintiffs in 1985-1986 was an inherent risk which all producers, irrespective of grades, sooner or later, have to bear. It is, in essence, a statutory *quid pro quo*.

De même, l'économie de la Loi repose sur l'idée fondamentale que l'opération de la Commission doit être neutre en matière de recettes. La Commission ne joue pas le rôle d'un organisme de soutien des prix ou des revenus. Le paiement initial qui ne peut être recouvré constitue le seul élément du soutien des prix. Étendre ce soutien de la manière suggérée par les demandeurs (droit à des bénéfices en fonction de chaque grade) signifierait que le producteur n'aurait pas à courir les risques de pertes à l'égard de son grade de blé, mais qu'il aurait néanmoins droit à tous les bénéfices réalisés sur ce grade. Si telle était l'intention du législateur, il l'aurait manifestée de façon plus explicite. La situation dans laquelle les demandeurs se sont trouvés en 1985-1986 constitue un risque inhérent que tous les producteurs, indépendamment des grades, doivent tôt ou tard courir. Il s'agit essentiellement d'une contrepartie prévue par la Loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend The Canadian Wheat Board Act, 1935, S.C. 1942-43, c. 4.
An Act to amend the Canadian Wheat Board Act, S.C., 1967-68, c. 5, ss. 3, 6.
Canada Grain Act, R.S.C., 1985, c. G-10.
Canada Grain Act, R.S.C. 1970, c. G-16.
Canadian Wheat Board Act, R.S.C., 1985, c. C-24.
Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1970, c. C-12, ss. 5(2),(3), 25(1) (as am. by S.C. 1972, c. 16, s. 3; 1974-75-76, c. 109, s. 2), (1.1) (as enacted by S.C. 1974-75-76, c. 109, s. 2(2)), 26(2) (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 27, s. 1; 1976-77, c. 55, s. 2), (5), (as am. by S.C. 1976-77, c. 55, s. 2) 27, 35 (as am. by S.C. 1972, c. 16, s. 5; 1976-77, c. 55, s. 2).
Canadian Wheat Board Act, S.C. 1919-20, c. 40, s. 15.
Canadian Wheat Board Act, 1922, S.C. 1922, c. 14, ss. 16, 17.
Canadian Wheat Board Regulations, C.R.C., c. 397, s. 26(1) (as am. by SOR/85-413, s. 1).
 Order in Council P.C. 1917-1604, C. Gaz. 1917.51.1581.
Prairie Grain Advance Payment Act, R.S.C., 1985, c. P-18.
The Canadian Wheat Board Act, 1935, S.C. 1935, c. 53.
Western Grain Stabilization Act, R.S.C., 1985, c. W-7.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Kiist v. Canadian Pacific Railway Co., [1980] 2 F.C. 650 (T.D.).

REFERRED TO:

Westminster Bank Ltd. v. Zang, [1965] A.C. 182 (H.L.);
R. v. Mojelski (1968), 65 W.W.R. 565 (Sask. C.A.);
Jones v. A.G. of New Brunswick, [1975] 2 S.C.R. 182; 45

LOIS ET RÈGLEMENTS

Décret C.P. 1917-1604, Gaz. C. 1917.51.1650.
Loi de la Commission canadienne du blé, 1922, S.C. 1922, chap. 14, art. 16, 17.
Loi de la Commission des blés du Canada, S.C. 1919-20, chap. 40, art. 15.
Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, L.R.C. (1985), chap. W-7.
Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, S.C. 1967-68, chap. 5, art. 3, 6.
Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935, S.C. 1942-43, chap. 4.
Loi sur la Commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), chap. C-24.
Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1970, chap. C-12, art. 5(2),(3), 25(1) (mod. par S.C. 1972, chap. 16, art. 3; 1974-75-76, chap. 109, art. 2), (1.1) (édicte par S.C. 1974-75-76, chap. 109, art. 2(2)), 26(2) (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 27, art. 1; 1976-77, chap. 55, art. 2), (5) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 55, art. 2), 27, 35 (mod. par S.C. 1972, chap. 16, art. 5; 1976-77, chap. 55, art. 2).
Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935, S.C. 1935, chap. 53.
Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), chap. G-10.
Loi sur les grains du Canada, S.R.C. 1970, chap. G-16.
Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, L.R.C. (1985), chap. P-18.
Règlement sur la Commission canadienne du blé, C.R.C., chap. 397, art. 26(1) (mod. par DORS/85-413, art. 1).

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Kiist c. Canadian Pacific Railway Co., [1980] 2 C.F. 650 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Westminster Bank Ltd. v. Zang, [1965] A.C. 182 (H.L.);
R. v. Mojelski (1968), 65 W.W.R. 565 (C.A. Sask.);
Jones c. P.G. du Nouveau-Brunswick, [1975] 2 R.C.S.

D.L.R. (3d) 583; (1974) 1 N.R. 582; 7 N.B.R. (2d) 526; 16 C.C.C. (2d) 297; *Goodman v. Criminal Injuries Comp. Bd.*, [1981] 2 W.W.R. 749 (Man. C.A.); *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 (P.C.); *Murphy v. Canadian Pacific Railway and The Attorney General of Canada*, [1958] S.C.R. 626; 15 D.L.R. (2d) 145; *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406 (Man. C.A.); *Oatway v. Can. Wheat Board*, [1944] 3 W.W.R. 337 (Man. C.A.).

AUTHORS CITED

Driedger E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

COUNSEL:

Aaron A. Fox for plaintiffs.
Duff F. Friesen, Q.C. for defendant.

SOLICITORS:

McDougall, Ready, Regina, for plaintiffs.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JOYAL J.: The plaintiffs seek declaratory relief from this Court with respect to certain sums allegedly owing to them from the sales of their wheat to the Canadian Wheat Board during the crop year 1985-1986.

The plaintiffs contend that upon a proper interpretation of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1970, c. C-12, now R.S.C., 1985, c. C-24, the Canadian Wheat Board (the "Board") owes them the sum of \$54,300,000. This sum is the balance allegedly earned by the Board on the plaintiffs' sales of their particular grades of wheat. The Board took this amount to offset losses suffered on the sale of other grades of wheat and ruled that no further sums were owing to the plaintiffs.

The Canadian Wheat Board is an agent of Her Majesty the Queen in right of Canada. Losses suffered by the Board in its operations from year to year are covered by Parliamentary appropriations. In the year 1985-1986, the total wheat operations of the Board resulted in a deficit of \$23,000,000. This was the net deficit amount on

182; 45 D.L.R. (3d) 583; (1974) 1 N.R. 582; 7 N.B.R. (2d) 526; 16 C.C.C. (2d) 297; *Goodman v. Criminal Injuries Comp. Bd.*, [1981] 2 W.W.R. 749 (C.A. Man.); *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 (C.P.); *Murphy v. Canadian Pacific Railway and The Attorney General of Canada*, [1958] R.C.S. 626; 15 D.L.R. (2d) 145; *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406 (C.A. Man.); *Oatway v. Can. Wheat Board*, [1944] 3 W.W.R. 337 (C.A. Man.).

DOCTRINE

Driedger E. A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983.

AVOCATS:

Aaron A. Fox pour les demandeurs.
Duff F. Friesen, c.r. pour la défenderesse.

PROCUREURS:

McDougall, Ready, Regina, pour les demandeurs.

Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE JOYAL: Les demandeurs concluent à un jugement déclaratoire portant sur certaines sommes qui leur seraient dues par suite de la vente de leur blé à la Commission canadienne du blé durant la campagne agricole 1985-1986.

Les demandeurs font valoir que, d'après une interprétation appropriée de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, S.R.C. 1970, chap. C-12, maintenant L.R.C. (1985), chap. C-24, la Commission canadienne du blé (la «Commission») leur doit la somme de 54 300 000 \$. Cette somme constitue le solde que la Commission aurait tiré des ventes par les demandeurs de leurs grades particuliers de blé. La Commission a pris ces sommes pour compenser les pertes subies lors de la vente d'autres grades de blé, et elle a décidé qu'aucune autre somme n'était due aux demandeurs.

La Commission canadienne du blé est mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. Les pertes subies par la Commission dans ses opérations annuelles sont couvertes par des crédits parlementaires. Dans l'année 1985-1986, les opérations totales de la Commission relatives au blé ont connu un déficit de 23 000 000 \$. Il s'agissait

all sales after accounting for a \$54,300,000 surplus on sales of the plaintiffs' grades of wheat and a \$77,300,000 loss on sales of other grades of wheat. That net deficit of \$23,000,000 was accordingly paid to the Board by the Crown.

It is the plaintiffs' position that the Board's losses, according to law, must be calculated on a grade by grade basis and that the surplus enjoyed on the sales of their own grades of wheat cannot be absorbed by the losses suffered through the sales of other grades of wheat. Plaintiffs submit that the Crown is therefore bound to pay to the Board the total deficit of \$77,300,000 so that their own surplus may become available for distribution. This, the Crown has refused to do.

After an exchange of pleadings both parties agreed to have the issue determined on the basis of an Agreed Statement of Facts and the trial proceeded accordingly.

The claim by the plaintiffs for declaratory relief cannot be defined as a simple action for debt. It involves an interpretation of certain provisions of the *Canadian Wheat Board Act*. These provisions must be read in relation to the complex operations of the Canadian Wheat Board which is entrusted by Parliament to market and sell Western grain on behalf of grain producers. For a better understanding of the issues, therefore, it might be appropriate to outline the background of this multi-billion dollar marketing agency which has been a part of the Western landscape for many years.

HISTORICAL BACKGROUND OF THE CANADIAN WHEAT BOARD

The marketing of Western grain by a public agency goes back to 1917 [Order in Council P.C. 1917-1604, C. Gaz. 1917.51.1581] with the appointment of the Board of Grain Supervisors [of Canada] to meet wartime exigencies and to exercise monopoly power over Canadian wheat.

du montant du déficit net par suite de toutes les ventes compte tenu d'un excédent de 54 300 000 \$ provenant des ventes des grades de blé des demandeurs et d'une perte de 77 300 000 \$ subie par suite de la vente d'autres grades de blé. La Couronne a donc payé ce déficit net de 23 000 000 \$ à la Commission.

Les demandeurs soutiennent que les pertes de la Commission doivent, selon la loi, être calculées en fonction de chacun des grades, et que l'excédent provenant de la vente de leurs propres grades de blé ne saurait être absorbé par les pertes subies lors de la vente d'autres grades de blé. Les demandeurs prétendent que la Couronne est donc tenue de verser à la Commission le déficit total de 77 300 000 \$ pour que leur propre excédent puisse être distribué, ce que la Couronne a refusé de faire.

Après échange de plaidoiries, les deux parties ont convenu de faire trancher le litige sur la base d'un exposé conjoint des faits, et le procès s'est déroulé dans ce sens.

On ne saurait qualifier l'action en jugement déclaratoire intentée par les demandeurs d'action en recouvrement de dettes. Elle implique l'interprétation de certaines dispositions de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Ces dispositions doivent être interprétées par rapport aux opérations complexes de la Commission canadienne du blé à laquelle le législateur confie la tâche de commercialiser le grain de l'Ouest pour le compte des céréaliculteurs. Pour mieux comprendre les points litigieux, il convient peut-être de souligner les antécédents de cet organisme de commercialisation qui manie plusieurs milliards de dollars et qui fait partie du paysage de l'Ouest depuis plusieurs années.

HISTORIQUE DE LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ

La commercialisation du grain de l'Ouest par un organisme public remonte à 1917 [Arrêté en conseil, P.C. 1917-1604, Gaz. du Can. 1917.51.1650] avec la création de la Commission des surveillants du commerce du grain [du Canada] pour répondre aux exigences de guerre et pour exercer un monopole sur le blé canadien.

In 1919, Parliament adopted the *Canadian Wheat Board Act* [S.C. 1919-20, c. 40] with its own self-destruct system as of August 15, 1921 [section 15].

A new Act [*Canadian Wheat Board Act, 1922*], S.C. 1922, c. 14, followed in 1922. It was expressly provided in section 16 of this statute that the Government of Canada was not responsible for any deficits in the Board's operations. This Act also had a similar sunset clause [section 17].

Prairie wheat pools developed at about this time. These were based on cooperative marketing principles and through them a Central Selling Agency was established. Through voluntary contract pooling of grain, direct selling and the establishment of overseas selling agencies, the marketing arm for the three grain producing provinces marketed slightly over half of all wheat produced during its years of operation. The Central Selling Agency, however, encountered great difficulties during the depression years and this forced the government to intervene. A stabilization operation was established and this in turn led directly to the Canadian Wheat Board legislation of 1935 [*The Canadian Wheat Board Act, 1935*, S.C. 1935, c. 53].

The current Board structure derives from that legislation. Like its predecessor, it was intended to have a temporary existence and participation in it was optional. Yet it remained in existence through the war years and in 1943 [S.C. 1942-43, c. 4], the Board was granted its current marketing monopoly.

It may be said that it was only in 1967 that the Board took on the character of "permanent" institution. It was in that year that the provisions of the *Canadian Wheat Board Act* calling for a review of the Board's mandate every five years were repealed [S.C. 1967-68, c. 5, ss. 3, 6].

En 1919, le Parlement a adopté la *Loi de la Commission des blés du Canada* [S.C. 1919-20, chap. 40] avec son propre système de caducité à compter du 15 août 1921.

Une nouvelle loi [*Loi de la Commission canadienne du blé, 1922*], S.C. 1922, chap. 14, a été adoptée en 1922. Dans son article 16, cette Loi prévoyait expressément que le gouvernement du Canada n'était pas responsable des déficits dans les opérations de la Commission. Elle avait également une clause de temporarisation semblable [article 17].

À cette époque environ, on a mis sur pied des pools du blé dans les Prairies. L'organisation de ces pools reposait sur les principes de commercialisation des coopératives et par leur entremise, un Organisme central de ventes a été établi. Au moyen d'une mise en commun volontaire et contractuelle des grains, d'une vente directe et de l'établissement d'organismes de vente d'outre-mer, l'organisme de commercialisation pour les trois provinces productrices de grains vendait un peu plus que la moitié de tout le blé produit au cours de ses années d'opérations. L'organisme central de ventes a toutefois rencontré de grandes difficultés pendant les années de récession et le gouvernement a dû intervenir. Une opération de stabilisation a été lancée, et ceci, à son tour, a donné directement lieu à la loi de 1935 sur la Commission canadienne du blé [*Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1935, chap. 53].

La structure actuelle de la Commission découle de cette Loi. Comme son prédécesseur, elle devait exister temporairement, et la participation à ses activités était facultative. Cependant, elle a continué d'exister pendant les années de guerre et, en 1943 [S.C. 1942-43, chap. 4], la Commission a obtenu son monopole de commercialisation actuel.

On peut dire que c'est seulement en 1967 que la Commission a pris un caractère d'institution «permanente». C'est au cours de cette année que les dispositions de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* exigeant de réviser tous les cinq ans le mandat de la Commission ont été abrogées [S.C. 1967-68, chap. 5, art. 3, 6].

CURRENT OPERATIONS OF THE BOARD

The current mandate of the Board involves the marketing of Western grain at the best possible price under existing market conditions for both domestic and export markets. Grain is not stored to await an up-turn in world prices but is continuously moved. The cornerstone of the system is price pooling among producers to offset price fluctuations within any crop year. This price pooling has all the characteristics of the farmer-led cooperative movement during the 1920s and 1930s. Central to the pooling idea is the delivery quota system used by the Board to draw forward the specific types and grades of grain for which there is an immediate market.

There is no control over production. Neither are there restrictions or incentives for the production of any type or grade of grain. Producers are free to produce what they will but delivery quotas give access to the delivery system in relation to the assigned acreage in the producer's permit book.

The Board's transportation division recommends delivery quotas to control the flow of grain from the farmers in the kinds and grades required to meet sales commitments. The Board owns no elevators or other handling facilities because, from its inception as the modern Canadian Wheat Board in 1935, the Board was enjoined to employ existing facilities of the trade. The Board therefore acts through agents involved in elevator storage, processing and handling of Board grains.

The Board sells grain to virtually every grain importing nation in the world. Approximately 90% of the total volume of grain exported from western Canada is negotiated and coordinated by the Board. All Prairie grown wheat, oats and barley, for either domestic or export markets, is handled by the Board. If one remembers that in 1986 there

LES OPÉRATIONS ACTUELLES DE LA COMMISSION

Le mandat actuel de la Commission porte sur la commercialisation des grains de l'Ouest au meilleur prix possible, dans les conditions en cours du marché tant pour les marchés intérieurs que pour les marchés extérieurs. Le grain n'est pas emmagasiné pour attendre une hausse des prix mondiaux, mais il est vendu sans interruption. La pierre angulaire du système est la mise en commun des prix parmi les producteurs pour compenser les fluctuations des prix dans une campagne agricole. La mise en commun des prix a toutes les caractéristiques du mouvement coopératif dirigé par les fermiers au cours des années 1920 et 1930. L'élément central de l'idée de mise en commun est le système du contingent de livraison utilisé par la Commission pour lancer les types et grades particuliers de grain pour lesquels il existe un marché immédiat.

Il n'existe aucun contrôle sur la production. Il n'existe pas non plus de restrictions ni d'encouragement à la production d'un type ou d'un grade de grain. Les producteurs sont libres de produire ce qu'ils veulent, mais les contingents de livraison donnent accès au système de livraison selon la superficie attribuée dans le carnet de livraison du producteur.

La division de transport de la Commission recommande des contingents de livraison pour contrôler le mouvement des grains provenant des agriculteurs dans les genres et grades requis pour répondre aux engagements de ventes. La Commission ne dispose d'aucun silo ou d'autres installations de manipulation puisque, dès son début, en tant que la Commission canadienne du blé moderne en 1935, on a enjoint à la Commission de faire usage des installations existantes du commerce. La Commission agit alors par l'entremise de mandataires chargés de l'emmagasinage dans des silos, du traitement et de la manipulation des grains de la Commission.

La Commission vend des grains à pratiquement toutes les nations importatrices de grains dans le monde. Approximativement 90 % du volume total des grains exportés de l'Ouest du Canada est négocié et coordonné par la Commission. Tout le blé, l'avoine et l'orge plantés dans les Prairies, soit pour les marchés intérieurs, soit pour les marchés

were over 145,000 grain farmers in the Board's designated areas, handling some four types of grains and with each type classified into any number of grades carrying price spreads, the scope, complexity and sheer size of the Board's operations from year to year become evident.

The Board's duties and functions sometime include the administration of programs unrelated to the marketing of grain. For instance, since 1957, the Board has been responsible for the running of the *Prairie Grain Advance Payment Act*, R.S.C., 1985, c. P-18. This program ensures a cash flow for producers with farm-stored grain due to storage congestion in elevators. Their cost advances afford the Board greater latitude in establishing delivery quotas to meet market needs without having to worry as much over the cash requirements of producers.

The objective of income or price stabilization, as far as my authorities are concerned, does not fall within the purview of the Board. The Board's mandate does not encompass a price support system as that expression is commonly defined. Pooling of returns, as well as the equalization of delivery opportunities, may of course result in a limited form of stabilization within a given crop year. The year to year price, however, is governed by world market forces.

The Federal Government has nevertheless adopted some form of subsidization through the Western Grain Stabilization Program introduced in 1976. That program operates independently of the Board. It is funded jointly by the producers and by the government. Payments from the fund are triggered when the net cash flow to producers falls below the average received over the previous five years. In the 1988 crop year, some 89% of western producers participated in the program.

With all this in the background, it is necessary now to focus the issue before me on the underlying

extérieurs, relèvent de la Commission. Si on se rappelle qu'en 1986, il existait plus de 145 000 cultivateurs de grains dans les régions désignées de la Commission, qui s'occupaient de quelque quatre types de grains, chacun de ces types étant classé en de nombreux grades comportant des écarts de prix, la portée, la complexité et l'ampleur des opérations annuelles de la Commission deviennent évidentes.

Les fonctions de la Commission comportent parfois l'application de programmes qui n'ont aucun rapport avec la commercialisation des grains. À titre d'exemple, la Commission est, depuis 1957, responsable de l'application de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, L.R.C. (1985), chap. P-18. Ce programme assure des encaisses aux producteurs dont le grain est stocké à leur ferme en raison de la congestion d'emmagasinage dans les silos. Ces avances donnent à la Commission une plus grande latitude dans l'établissement des contingents de livraison sans pour autant se préoccuper des exigences de liquidités des producteurs.

L'objectif de la stabilisation du revenu ou des prix, autant que je sache, ne relève pas de la Commission. Le mandat de la Commission ne s'étend pas à un système de soutien des prix, selon la définition habituelle de cette expression. La mise en commun de profits, ainsi que l'égalisation des possibilités de livraison, peut, bien entendu, entraîner une forme limitée de stabilisation dans une campagne agricole donnée. Le prix annuel est toutefois fonction de la vigueur des marchés mondiaux.

Le gouvernement fédéral a néanmoins adopté une forme de subvention au moyen du Programme des mesures de stabilisation concernant le grain de l'Ouest introduit en 1976. Ce programme fonctionne indépendamment de la Commission. Son financement provient des producteurs et du gouvernement. Les paiements prélevés sur le fonds sont effectués lorsque l'encaisse nette pour les producteurs tombe au-dessous de la moyenne reçue au cours des cinq années précédentes. Dans la campagne agricole 1988, quelque 89 % des producteurs de l'Ouest ont participé à ce programme.

Compte tenu de cet historique, il est nécessaire maintenant de situer le point litigieux dont je suis

facts of the case and on which the parties have agreed.

SUMMARY OF AGREED STATEMENT OF FACTS

As we have seen, the plaintiffs are engaged in the production of wheat in western Canada.

The Canadian Wheat Board is, for all purposes relevant to this trial, an agent of Her Majesty the Queen in right of Canada. Also for purposes of this trial and to avoid confusion, I should refer to the Board's governing statute in terms of R.S.C. 1970, c. C-12.

The object of the Board is to market Canadian grain both for export and for domestic consumption. The marketing of this grain is according to grades. These different grades of grain are fixed by the Canadian Grain Commission which is established pursuant to the *Canada Grain Act*, R.S.C. 1970, c. G-16, now R.S.C., 1985, c. G-10.

The Board is required by the Act to buy all wheat and certain other grains produced in Manitoba, Saskatchewan, Alberta and certain parts of British Columbia referred to in the Act as "designated area" and offered by a producer for sale and delivery to the Board at an elevator or in a railway car.

The operations of the Board in that regard are carried on in part under agreements between the Board and companies which own and are licensed to operate primary elevators in western Canada. The applicable agreements prohibit the operators from purchasing wheat, barley or oats except for the account of the Board, when the quality or grade is higher than that for "feed grain".

Part III of the Act authorizes and requires the Board to undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and establishes rights and obligations of the Board in respect of its transactions and accounting with respect to such wheat. By virtue of section 35 [as am. by S.C. 1972, c. 16, s. 5; 1976-77, c. 55, s. 2] of the Act, Part III, as necessarily modified, can be made to apply to oats and barley as well.

saisi en fonction des faits fondamentaux de l'es-pèce et dont les parties sont convenues.

RÉSUMÉ DE L'EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

Ainsi que nous l'avons vu, les demandeurs produisent du blé dans l'Ouest du Canada.

La Commission canadienne du blé est, pour toutes les fins qui se rapportent à ce procès, mandataire de Sa Majesté la Reine du chef du Canada. De même, pour les fins de ce procès et pour éviter la confusion, je citerai la loi habilitante de la Commission dans sa version S.R.C. 1970, chap. C-12.

La Commission a pour objectif de commercialiser le grain canadien tant pour l'exportation que pour la consommation intérieure. La commercialisation de ce grain s'effectue selon les grades. Ces différents grades sont fixés par la Commission canadienne des grains, établie en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*, S.R.C. 1970, chap. G-16, maintenant L.R.C. (1985), chap. G-10.

En vertu de la Loi, la Commission doit acheter tout le blé et certains autres grains produits au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et dans certaines parties de la Colombie-Britannique, que la Loi appelle «région désignée», et offerts pour la vente et la livraison à la Commission à un silo ou dans un wagon.

Les activités de la Commission à cet égard s'exercent en partie en vertu d'ententes conclues entre la Commission et les sociétés qui possèdent et qui sont autorisées à exploiter des silos régionaux dans l'Ouest du Canada. Les ententes applicables interdisent aux exploitants d'acheter, sauf pour le compte de la Commission, du blé, de l'orge ou de l'avoine dont la qualité ou le grade est plus élevé que celui du «grain de provende».

La Partie III de la Loi autorise et oblige la Commission à commercialiser, dans le cadre du commerce interprovincial et extérieur, le blé produit dans la région désignée, et établit les droits et obligations de la Commission relativement à ses opérations et à sa comptabilité concernant ce blé. En vertu de l'article 35 [mod. par S.C. 1972, chap. 16, art. 5; 1976-77, chap. 55, art. 2] de la Loi, l'application de la Partie III, avec les modifications nécessaires, peut s'étendre à l'avoine et à l'orge.

Subsection 5(3) of the Act provides:

5. ...

(3) Losses, if any, sustained by the Board

(a) from its operations under Part III in relation to any pool period fixed thereunder, during such pool period, or

(b) from its other operations under this Act during any crop year,

for which no provision is made in any other Part, shall be paid out of moneys provided by Parliament.

A crop year or "pool period" (as defined by the Act) runs from August 1 to July 31. The Board purchases wheat or other grains and then sells them on the domestic or international markets.

Subsection 26(5) [as am. by S.C. 1976-77, c. 55, s. 2] states in part:

26. ...

(5) ... each producer shall receive, in respect of wheat sold and delivered to the Board during each crop year for the same grade thereof, the same price basis Thunder Bay or Vancouver and that each such price shall bear a proper price relationship to that for each other grade.

In determining the net market return to be attributed to each grade of grain marketed the Board uses a "price pool" method of accounting which (i) pools the grades of grain, to which it considers Part III of the Act applies, separately; and (ii) maintains the price relationships of each grade to the others established by transactions in domestic and international markets throughout the crop year.

This method of accounting also takes into account (i) all sales of all grades of grain in each pool and (ii) all direct and indirect costs of sales of all grades of grain in a pool so that any payment to producers will further the objective expressed in subsection 26(5).

The price pool method of accounting used by the Board does not take into account risks or rewards of short term fluctuations in market prices, or of unusual incidents affecting costs of sales. The risks and rewards are not charged or credited only to the account of the particular grade of grain affect-

Le paragraphe 5(3) de la Loi est ainsi rédigé:

5. ...

(3) Les pertes, s'il en est, subies par la Commission

a) au cours de ses opérations sous le régime de la Partie III, relativement à toute période de livraison en commun fixée aux termes de ladite Partie durant la période de livraison en commun précitée, ou

b) au cours de ses autres opérations prévues dans la présente loi durant toute campagne agricole,

au sujet desquelles aucune disposition n'est contenue dans une autre Partie, doivent être acquittées à même les deniers votés par le Parlement.

Une campagne agricole ou «période de livraison en commun» (définie par la Loi) va du 1^{er} août au 31 juillet. La Commission achète du blé et d'autres grains pour les vendre sur les marchés intérieurs et internationaux.

Le paragraphe 26(5) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 55, art. 2] se lit notamment:

26. ...

(5) ... chaque producteur doit recevoir, à l'égard du blé vendu et livré à la Commission pendant chaque campagne agricole pour la même classe de blé, le même prix selon la base de Thunder Bay ou Vancouver, et que tout semblable prix doit avoir un rapport approprié avec celui de chaque autre classe.

Pour déterminer la part du profit net sur le marché à attribuer à chaque grade de grain commercialisé, la Commission recourt à la méthode comptable de «mise en commun des prix» qui i) met en commun séparément les grades de grain, auxquels, selon elle, la Partie III s'applique, et qui ii) maintient le rapport des prix de chaque grade avec celui établi par les opérations sur les marchés intérieurs et internationaux pendant la campagne agricole.

Cette méthode comptable prend en compte i) toutes les ventes de tous les grades de grain dans chaque pool et ii) tous les coûts directs et indirects de la vente de tous les grades de grain dans un pool, de sorte que tout paiement effectué aux producteurs va servir l'objectif visé au paragraphe 26(5).

La méthode comptable de «mise en commun des prix» utilisée par la Commission ne tient pas compte des risques ou récompenses des fluctuations à court terme des prix du marché, ni des incidents inhabituels touchant le coût des ventes. Les risques et les récompenses ne sont pas débités

ed but are absorbed by and distributed amongst the accounts of all grades of grain in a pool.

Subsection 26(1) of the Regulations [*Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C., c. 397 (as am. by SOR/85-413, s. 1)] fixes the sum certain per tonne to be paid to producers selling and delivering wheat of a base grade (No 1 Canada Western Red Spring-CWRS, is used as the reference point for all other grades of wheat) produced in the designated area. This payment is called an initial payment and may be increased during the crop year if the Governor in Council sees fit.

At the time of initial payment a producer is issued a Producer's Certificate indicating the number of tonnes of grain purchased and delivered and the grade thereof. This certificate entitles him "to share in the equitable distribution of the surplus, if any, arising from the operations of the Board with regard to the wheat produced in the designated area sold and delivered to the Board during the same pool period" (paragraph 25(1)(c) of the Act).

The Board subsequently has an obligation to distribute on or after the 1st day of January of the year commencing after the end of any pool period the "appropriate sum determined by the Board as provided in this Act for each tonne of wheat referred to therein according to grade" (subsection 26(2) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 27, s. 1; 1976-77, c. 55, s. 2] of the Act). A payment made under this provision is considered to be a final payment.

All the grades of wheat to which initial prices are set are treated as a pool called the "wheat pool" by the Board. Furthermore, Part III of the Act is to apply separately to the various designated grades of grain in accordance with subsection 26(2) and subsection 25(1) [as am. by S.C. 1972, c. 16, s. 3; 1974-75-76, c. 109, s. 2] of the Act. Thus the various grades of amber durum wheat, oats and barley are treated as three separate pools by the Board namely, the "amber durum" the "oat" and the "barley" pools.

ou crédités seulement au compte du grade particulier de grain touché, mais sont absorbés par les comptes de tous les grades de grain dans un pool et répartis parmi ceux-ci.

^a Le paragraphe 26(1) du Règlement [*Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., chap. 397 (mod. par DORS/85-413, art. 1)] fixe la somme déterminée à verser aux producteurs qui vendent et livrent du blé de grade de base (le blé rouge de printemps n° 1 de l'Ouest canadien-BRPOC n° 1 est utilisé comme point de repère pour tous les grades de blé) produit dans la région désignée. Ce paiement s'appelle paiement initial et peut être augmenté au cours de la campagne agricole si le gouverneur en conseil le juge approprié.

^b Au moment du paiement initial, le producteur reçoit un certificat du producteur qui indique le nombre de tonnes de grain achetées et livrées et le grade du grain. Ce certificat lui donne le droit «de participer à la distribution équitable de l'excédent, s'il en est, résultant des opérations à l'égard du blé produit dans la région désignée, vendu et livré pendant la même période de livraison en commun» (alinéa 25(1)c) de la Loi.

^c Par la suite, la Commission est tenue de distribuer, le 1^{er} janvier de l'année suivant la fin de la période de mise en commun ou à une date ultérieure, «la somme appropriée fixée par la Commission, ainsi que le stipule la présente loi, pour chaque tonne métrique de blé y mentionné, selon la classe» (paragraphe 26(2) [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 27, art. 1; 1976-77, chap. 55, art. 2] de la Loi). Un paiement effectué en vertu de cette disposition est considéré comme un paiement final.

^d Tous les grades de blé pour lesquels des prix initiaux sont fixés sont considérés comme un pool appelé «pool du blé» par la Commission. De plus, la Partie III de la Loi doit s'appliquer séparément aux divers grades de grain désignés conformément au paragraphe 26(2) et au paragraphe 25(1) [mod. par S.C. 1972, chap. 16, art. 3; 1974-75-76, chap. 109, art. 2] de la Loi. Ainsi donc, les divers grades de blé durum ambré, d'avoine et d'orge sont considérés comme trois pools distincts par la Commission, à savoir les pools de «blé durum ambré, d'avoine» et d'«orge».

During the 1985-1986 crop year (commencing August 1, 1985 and ending July 31, 1986) the Board fixed and the Governor in Council approved an initial price of \$160 per tonne for the base grade wheat (No. 1 CWRS) pursuant to subsection 26(1) of the Regulations and subsection 25(1) of the Act. Accordingly, the Board was also authorized and required to make initial payments with respect to the other grades of wheat on "a sum certain per tonne basis in storage Thunder Bay or Vancouver".

As it turned out, world grain prices generally fell sharply in the 1985-1986 crop year. There were, however, periods throughout that year when the selling price for high grade and high protein wheat was not as depressed as the other grades. However, in general, the net market return per tonne, for a number of grades of wheat, after deduction of the expenses incurred in connection with the operations of the Board attributable to the "wheat pool", was less than the initial payment in respect of those grades.

In utilizing the "pooling method of accounting" it was determined that a "surplus" of approximately \$54,300,000 was realized by the higher grades of wheat while a "loss" in the approximate amount of \$77,300,000 was incurred by the lower grades of wheat in the pool. Thus the Board determined that the "wheat pool" had sustained a deficit of \$22,994,777 from its operations thereto and, pursuant to subsection 5(3) of the Act, that amount was paid with respect to the pool's net losses by monies provided by Parliament.

The Board determined that in those circumstances there was no surplus arising from the operations of the Board in respect of the wheat pool to be distributed to the producers. Accordingly, the Governor in Council did not authorize a final payment to the producers pursuant to subsection 26(5) of the Act in respect of any grades of wheat included in the wheat pool.

The plaintiffs were producers of the higher quality wheat. They claim that the Government setting off the profits made from their high grade wheat

Au cours de la campagne agricole 1985-1986 (commençant le 1^{er} août 1985 et prenant fin le 31 juillet 1986), la Commission a fixé, avec l'approbation du gouverneur en conseil, un prix initial de 160 \$ par tonne métrique pour le blé de grade de base (BRPOC n° 1) en vertu du paragraphe 26(1) du Règlement et du paragraphe 25(1) de la Loi. En conséquence, la Commission pouvait également et devait effectuer des paiements initiaux pour ce qui est des autres grades de blé à l'égard de «la somme déterminée par la tonne métrique, en entrepôt à Thunder Bay ou à Vancouver».

En l'occurrence, les prix des grains dans le monde sont généralement et brusquement tombés dans la campagne agricole 1985-1986. Il y a eu toutefois, au cours de cette année, des périodes où le prix de vente du blé de haute qualité et à haute teneur de protéine n'est pas tombé aussi bas que celui des autres grades. Toutefois, en général, le profit net par tonne métrique sur le marché, pour certains grades de blé, après déduction des dépenses engagées relativement aux opérations de la Commission attribuables au «pool du blé», était inférieur au montant du paiement initial à l'égard de ces grades.

En utilisant la «méthode comptable de mise en commun», on a constaté un «excédent» d'environ 54 300 000 \$ pour les grades supérieurs de blé et une «perte» s'élevant approximativement à 77 300 000 \$ pour les grades inférieurs de blé dans le pool. La Commission a donc décidé que le «pool du blé» avait subi un déficit de 22 994 777 \$ dans ses opérations qui s'y rapportent et que, en vertu du paragraphe 5(3) de la Loi, cette somme a été payée, pour ce qui est des pertes nettes du pool, à l'aide des crédits votés par le Parlement.

La Commission a statué donc que, dans ces circonstances, il n'existait aucun excédent à distribuer aux producteurs qui découlerait des opérations de la Commission relatives au pool du blé. En conséquence, le gouverneur en conseil n'a pas autorisé un paiement final aux producteurs en vertu du paragraphe 26(5) de la Loi pour ce qui est de tous les grades de blé compris dans le pool du blé.

Les demandeurs étaient producteurs du blé de qualité supérieure. Ils prétendent que le fait pour le gouvernement de déduire des bénéfices tirés de

against the losses of the lower grade wheat was particularly inequitable on the producers of high quality wheat since the higher quality grades not only in effect subsidized the lower grades of wheat, but the producers of this better wheat generally also had lower crop yields than the producers of lower quality wheat.

THE PLAINTIFFS' POSITION

The plaintiffs submit that the defendant is required pursuant to subsection 5(3) of the Act to reimburse the Board for any losses sustained with respect to each and every grade of wheat, calculated on a grade-by-grade basis. The plaintiffs contend that, as the defendant failed to pay the Board the approximately \$77 million lost on the sale of all grades of wheat on which the Board incurred a loss, the Board was forced to apply the surplus of \$54,300,000 realized from the sale of higher grades of wheat against the loss incurred on the sale of the lower grades of wheat and thus this money was not available as a final payment to the producers of those grades of wheat. In essence, the plaintiffs' position is that if profits are to be distributed according to grade, it follows logically that losses are to be similarly treated.

THE DEFENDANT'S POSITION

The defendant submits that the reference to subsection 5(3) of the Act to the operations of the Board under Part III of the Act is directed to all of the operations of the Board to which Part III applies. The defendant submits that the operations of the Board in respect of wheat (and other grains) are governed by Part III of the Act without distinguishing on a grade-by-grade basis amongst the various grades of grain. Thus for the purposes of subsection 5(3) of the Act the financial results of the operations of the Board are to be determined separately for each pool for all the grades of each of the grains to which Part III of the Act applies separately.

THE ISSUE

Subsection 5(3) of the Act provides that "losses, if any, sustained by the Board from its operations

leur blé de grade supérieur les pertes imputables au blé de grade inférieur est particulièrement injuste pour les producteurs de blé de haute qualité, puisque non seulement les grades de qualité supérieure subventionnent en fait les grades inférieurs de blé, mais encore, en général, les producteurs de ce meilleur blé ont eu des productions inférieures à celles des producteurs de blé de qualité inférieure.

LA POSITION DES DEMANDEURS

Les demandeurs soutiennent que la défenderesse est tenue, en vertu du paragraphe 5(3) de la Loi, de rembourser la Commission de toutes pertes subies à l'égard de chacun des grades de blé, calculées grade par grade. Selon les demandeurs, puisque la défenderesse n'a pas versé à la Commission la somme approximative de 77 millions de dollars perdue lors de la vente des grades de blé ayant causé une perte à la Commission, celle-ci a dû déduire de l'excédent de 54 300 000 \$ provenant de la vente des grades supérieurs de blé la perte subie lors de la vente des grades inférieurs de blé, de sorte que cette somme n'a pu être versée, à titre de paiement final, aux producteurs de ces grades de blé. Les demandeurs prétendent essentiellement que, si les bénéfices doivent être distribués selon le grade, il est logique que les pertes reçoivent le même traitement.

LA POSITION DE LA DÉFENDERESSE

La défenderesse fait valoir que la mention au paragraphe 5(3) de la Loi des opérations de la Commission sous le régime de la Partie III vise toutes les opérations de celle-ci auxquelles la Partie III s'applique. Selon la défenderesse, les opérations de la Commission relatives au blé (et aux autres grains) relèvent de la Partie III de la Loi sans distinction de grade parmi les divers grades de grains. Ainsi donc, aux fins du paragraphe 5(3) de la Loi, les résultats financiers des opérations de la Commission sont déterminés séparément pour chaque pool pour tous les grades de chacun des grains auxquels la Partie III de la Loi s'applique séparément.

LE POINT LITIGIEUX

Le paragraphe 5(3) de la Loi prévoit que «les pertes, s'il en est, subies par la Commission au

under Part III . . . shall be paid out of moneys provided by Parliament”.

Subsection 26(5) provides that each producer is to receive for his wheat of a particular grade “the same price whether at Thunder Bay or Vancouver and such price shall bear a proper price relationship to that for each other grade”.

Subsection 26(2) of the Act provides that after the end of any pool period, the Board is to distribute the balance remaining in its account in respect of wheat it has purchased an appropriate sum for each tonne of wheat according to grade.

At first blush, there is an appearance of conflict or ambiguity in these provisions. On the one hand, the Act in subsection 5(3) speaks of losses incurred from its operations under Part III in relation to any pool period, inferring of course that the wheat pool is to be regarded as a unit in the determination of losses.

On the other hand, subsection 26(5) seems to provide to any producer an assurance that whatever price he receives for his particular grade, it will bear a proper relationship to that for each other grade.

To add to the problem, there is the provision contained in subsection 26(2) which, in entitling a producer to share in any surplus according to grade, implies that each grade should be treated as a separate unit.

An analysis of those provisions and the inferences which might be drawn from them require, in my view, the application of any number of alternative or concurrent rules of statute interpretation so as to determine whether the foregoing provisions are veritably in conflict or ambiguous, and if so, how can they be rationally reconciled in accordance with the scheme of the whole statute.

THE INTERPRETATION OF THE STATUTE AND THE CASE FOR THE PARTIES

E. A. Driedger's *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983, has become the vade-mecum of anyone involved in statute inter-

cours de ses opérations sous le régime de la Partie III . . . doivent être acquittées à même les deniers votés par le Parlement».

^a Il est prévu au paragraphe 26(5) que chaque producteur doit recevoir pour son blé d'un grade particulier le même prix selon la base de «Thunder Bay ou Vancouver, et que ce prix doit avoir un rapport approprié avec celui de chaque autre classe».

^b En vertu du paragraphe 26(2) de la Loi, la Commission doit, après la fin d'une période de mise en commun, procéder à la distribution du solde demeurant à son compte relativement au blé qu'elle a acheté en payant une somme appropriée pour chaque tonne métrique de blé selon la classe.

^c De prime abord, il semble qu'il y ait conflit ou ambiguïté dans ces dispositions. D'une part, dans son paragraphe 5(3), la Loi parle de pertes subies au cours de ses opérations sous le régime de la Partie III relativement à toute période de livraison en commun, ce qui porte à croire que le pool du blé doit être considéré comme une unité dans la détermination des pertes.

^d D'autre part, le paragraphe 26(5) semble donner à chaque producteur l'assurance que quel soit le prix qu'il reçoit pour son grade particulier, ce prix doit avoir un rapport approprié avec celui de chaque autre grade.

^e Pour compliquer le problème, il y a la disposition du paragraphe 26(2) qui, en permettant à un producteur de partager tout excédent selon la classe, implique que chaque grade doive être considéré comme une unité distincte.

^f En analysant ces dispositions et les conclusions qu'on pourrait en tirer, il faut, à mon avis, appliquer des règles d'interprétation facultatives ou concourantes afin de déterminer si les dispositions précédentes sont véritablement incompatibles ou ambiguës, et si, dans l'affirmative, elles peuvent être conciliées conformément à l'économie de la loi tout entière.

L'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET LES ARGUMENTS DES PARTIES

^g L'ouvrage *Construction of Statutes* de Driedger, E. A. 2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983, est devenu le vade-mecum de quiconque s'engage dans

pretation. The author, after reviewing the history of the various doctrines propounded from time to time states at page 87 that:

Today there is only one principle or approach, [to the interpretation of a statute or statutory provision,], namely the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The author adds that this principle is expressed repeatedly by modern judges, as for example, Lord Reid in *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, [1965] A.C. 182 (H.L.) and Culliton C.J., in *R. v. Mojelski* (1968), 65 W.W.R. 565 (Sask. C.A.).

Apart from doctrine, many maxims have been adopted over the years, *i.e.*, "that special words do not derogate from the general" or the reverse "general words do not derogate from the special". There is also the maxims "*expressio unius est exclusio alterius*" as well as "*abundans cautela non nocet*". In *Jones v. A.G. of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182; 45 D.L.R. (3d) 583; (1974) 1 N.R. 582; 7 N.B.R. (2d) 526; 16 C.C.C. (2d) 297, the late Chief Justice Laskin observed, however, that maxims provide at most merely a guide to interpretation and do not pre-ordain conclusions. In *Goodman v. Criminal Injuries Comp. Bd.*, [1981] 2 W.W.R. 749 (Man. C.A.), Hall J.A. stated that no matter how useful a tool a maxim may be, it cannot displace the duty to look at the statute as a whole.

To apply the current rules of interpretation to the case at bar, one must view whatever conflict or ambiguity which arises between subsection 5(3) and subsection 26(5) in the light of the words used and of Parliament's intention in adopting them. In this regard, Driedger at page 106 sets up a method of construction to deal with this, stressing however that the intention of Parliament usually denotes the intention of a statute as a whole rather than the intention of a particular provision. The author then divides Parliamentary intention into the following elements namely:

- (1) the expressed intention, *i.e.*, the intention expressed by the enacted words;

l'interprétation des lois. L'auteur, après avoir examiné l'historique des différentes doctrines proposées, s'exprime en ces termes à la page 87:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut [pour l'interprétation d'une loi ou d'une disposition législative]: les mots doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

^b L'auteur ajoute que ce principe a été repris maintes fois par les juges de notre époque, tels que, par exemple, lord Reid dans *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, [1965] A.C. 182 (H.L.), et le juge en chef Culliton dans *R. v. Mojelski* (1968), 65 W.W.R. 565 (C.A. Sask.).

À part la doctrine, plusieurs maximes ont été adoptées au cours des années, savoir la maxime [TRADUCTION] «que les mots particuliers ne dérogent pas au général» ou l'inverse [TRADUCTION] «des mots généraux ne dérogent pas au particulier». Il y a également les maximes «*expressio unius est exclusio alterius*» et «*abundans cautela non nocet*». Dans *Jones c. P.G. du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182; 45 D.L.R. (3d) 583; (1974) 1 N.R. 582; 7 N.B.R. (2d) 526; 16 C.C.C. (2d) 297, le feu juge en chef Laskin a toutefois fait remarquer que les maximes fournissent tout au plus un simple guide d'interprétation et ne prescrivent pas de conclusions. Dans l'affaire *Goodman v. Criminal Injuries Comp. Bd.*, [1981] 2 W.W.R. 749 (C.A. Man.), le juge d'appel Hall a dit que si utiles que puissent être les maximes, elles ne sauraient supplanter l'obligation d'examiner l'ensemble de la loi.

Pour appliquer à l'espèce les règles d'interprétation qui ont cours, on doit examiner le conflit ou l'ambiguïté qui existe entre le paragraphe 5(3) et le paragraphe 26(5) compte tenu de leur libellé et de l'intention du législateur en les adoptant. À cet égard, Driedger, à la page 106, établit une méthode d'interprétation pour régler ce problème, insistant toutefois sur le fait que l'intention du législateur dénote habituellement l'intention d'une loi tout entière, plutôt que l'intention d'une disposition particulière. L'auteur divise alors l'intention du législateur en les éléments suivants:

- 1) l'intention exprimée, c.-à-d. l'intention exprimée par les mots adoptés;

- (2) the implied intention, *i.e.*, the intention that may legitimately be implied from the enacted words;
- (3) the presumed intention, *i.e.*, the intention that the Courts, in the absence of an indication to the contrary, impute to Parliament; and
- (4) the declared intention, *i.e.*, the intention that Parliament itself has said may be or must be or must not be imputed to it.
- 2) l'intention implicite, c.-à-d. l'intention qu'on peut légitimement déduire des mots adoptés;
- 3) l'intention présumée, c.-à-d. l'intention que la Cour, en l'absence d'une indication contraire, prête au législateur; et
- 4) l'intention déclarée, c.-à-d. l'intention qui, selon le législateur lui-même, peut être ou doit être ou ne doit pas être attribuée à celui-ci.

The "presumed" intentions of Parliament are often the inventions of courts. For example, a statute will be presumed not to derogate from the common law except to the extent that it is essential for its purposes. Another presumption is that the liberty or property of a citizen against interference by the state is to be protected. Counsel for the plaintiffs in this regard argues that the Act should be interpreted in a fashion more favourable to the plaintiffs on the grounds that the compulsory feature of the scheme encroaches upon the rights of subjects. Counsel quotes in support the Privy Council decision in *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 (P.C.). Furthermore, according to plaintiffs' counsel, a court should not be guided in the matter of statute interpretation by what any board or agency administering it believes it to be. The true test is the Act itself.

Counsel advances the proposition that on a proper reading of section 26 of the Act, the grade by grade approach to profits and losses is a necessary inference to be drawn and makes clear Parliament's intention in that respect. The statute clearly states that surpluses are to be distributed according to grades. It follows, says counsel, that losses should be similarly treated.

Counsel for the plaintiffs also refers to certain interpretative comments by the courts when dealing with the Act's scheme and purpose and with the Board's duties and obligations thereunder.

Counsel cites the Supreme Court of Canada decision in *Murphy v. Canadian Pacific Railway*

Les intentions «présumées» du législateur sont souvent l'œuvre des tribunaux. Par exemple, une loi est présumée ne pas déroger au droit commun sauf dans la mesure où cela est essentiel à ses fins. Il existe une autre présomption, savoir que la liberté et les biens d'un citoyen doivent être protégés contre l'intervention de l'État. À cet égard, l'avocat des demandeurs soutient que la Loi doit être interprétée d'une façon plus favorable à ceux-ci parce que le caractère obligatoire du cadre législatif empiète sur les droits des sujets. L'avocat cite à l'appui la décision rendue par la Chambre des lords dans *Attorney-General for Canada v. Hallet & Carey Ltd.*, [1952] A.C. 427 (C.P.). De plus, selon l'avocat des demandeurs, un tribunal ne devrait pas se laisser guider, en matière d'interprétation d'une loi, par ce qu'en pense la commission ou l'organisme chargé de son application. Le vrai critère est la loi elle-même.

L'avocat des demandeurs avance l'idée que, si on interprète de façon appropriée l'article 26 de la Loi, il faut en déduire nécessairement l'approche grade par grade à l'égard des bénéfices et pertes, laquelle précise l'intention du législateur à cet égard. La loi dit clairement que les excédents doivent être distribués selon les grades. Il s'ensuit, selon l'avocat, que les pertes doivent recevoir le même traitement.

L'avocat des demandeurs renvoie également à certains commentaires en matière d'interprétation faits par les tribunaux lorsqu'il est question de l'objectif et de la fin visés par la Loi et des fonctions et obligations de la Commission sous son régime.

L'avocat cite l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Murphy v. Canadian Pacific Railway and*

and *The Attorney General of Canada*, [1958] S.C.R. 626; 15 D.L.R. (2d) 145, where the Act, in substantially the same terms, was under review. Locke J., at pages 630 S.C.R.; 156 D.L.R., said this:

The Board is required to undertake the marketing of all the grain delivered either to elevators or railway cars and the producers receive their proportionate share of the moneys realized from the sale of grain of the grade delivered by them less the expenses of the operation of the Board. [Emphasis added.]

Counsel also refers to another Canadian Wheat Board case in *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d) 406 (Man. C.A.) where it is stated at page 414:

This submission ignores the other but equally essential feature of the controls, the equitable rationing of delivery opportunity and the ensuring that as nearly as may be all producers whose freedom to trade is interfered with by the scheme will get the same price at the same time for the like kind and quantity of grain. [Emphasis added.]

Again relying on the scheme of the Act which provides that all profits of the Board are to be distributed to the producers, a position adopted by MacPherson C.J.M., in *Oatway v. Can. Wheat Board*, [1944] 3 W.W.R. 337 (Man. C.A.), plaintiffs' counsel concludes that the interpretation suggested by the Crown would effectively generate a benefit of some \$54 millions to the Crown, a benefit which has in fact been earned by the plaintiffs. The intent of Parliament as disclosed in section 25 and section 26 of the Act is to the contrary: the grade by grade accounting method for determining profits or losses is clearly indicated in the language used. This interpretation, says counsel, is made clearer by section 25(1.1) [as enacted by S.C. 1974-75-76, c. 109, s. 2(2)] of the Act which provides for a proper price relationship to the base grade of wheat, *i.e.* No. 1 CWRS. Such relationship requires that a producer receive a payment in accordance with his grade and that by implication this would apply not only to the calculation of his initial payment but to his final payment as well. Furthermore, the words used in section 27 of the Act, *i.e.*, "The Board shall maintain separate accounts with regard to its operations in respect of wheat" [emphasis added], clearly indicates, according to counsel, that accounting by grade is intended.

The Attorney General of Canada, [1958] R.C.S. 626; 15 D.L.R. (2d) 145, où la Loi, essentiellement dans les mêmes termes, a été examinée. Le juge Locke s'est prononcé en ces termes aux pages 630 R.C.S.; 156 D.L.R.:

[TRADUCTION] La Commission est tenue de commercialiser tout le grain délivré à des éleveurs ou wagons, et les producteurs reçoivent leur part proportionnelle du produit de la vente du grain de la classe qu'ils ont livré moins les dépenses engagées au cours des opérations de la Commission. [C'est moi qui souligne.]

L'avocat cite également une autre décision portant sur la Commission canadienne du blé dans l'affaire *The Queen v. Klassen* (1959), 20 D.L.R. (2d), 406 (C.A. Man.), où il est dit à la page 414:

[TRADUCTION] Cet argument ne tient pas compte de l'autre trait également essentiel des contrôles, c'est-à-dire la répartition équitable des possibilités de livraison et l'assurance que, aussi près que possible, tous les producteurs, dont la liberté commerciale est contrecarrée par le cadre législatif, vont obtenir le même prix au même moment pour le genre et la quantité semblables de grain. [C'est moi qui souligne.]

S'appuyant de nouveau sur l'économie de la Loi qui prévoit que tous les bénéfices de la Commission doivent être distribués aux producteurs, position adoptée par le juge MacPherson, juge en chef du Manitoba, dans *Oatway v. Can. Wheat Board*, [1944] 3 W.W.R. 337 (C.A. Man.), l'avocat des demandeurs conclut que l'interprétation suggérée par la Couronne générerait effectivement un bénéfice de quelque 54 millions de dollars au profit de celle-ci, bénéfice que les demandeurs ont dans les faits réalisé. L'intention du législateur qui se dégage des articles 25 et 26 de la Loi est l'inverse: la méthode comptable grade par grade utilisée pour déterminer les bénéfices ou les pertes se trouve clairement indiquée dans les termes choisis. Selon l'avocat, cette interprétation est précisée par l'article 25(1.1) [édicte par S.C. 1974-75-76, chap. 109, art. 2(2)] de la Loi qui prévoit un juste rapport de prix avec celui de la classe de base de blé, c.-à-d. BRPOC n° 1. Ce rapport exige qu'un producteur reçoive un paiement conforme au grade de son grain et que, par voie de conséquence, cela s'applique non seulement au calcul de son paiement initial mais aussi à son paiement final. De plus, les mots utilisés à l'article 27 de la Loi, c'est-à-dire «la Commission doit maintenir des comptes distincts concernant ses opérations à l'égard du blé» [c'est moi qui souligne], indiquent clairement, selon l'avocat, que la tenue d'une comptabilité par grade est voulue.

In reply, counsel for the Crown urges the Court to adopt the comments of Gibson J. in *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, [1980] 2 F.C. 650 (T.D.), found at pages 655-656:

In carrying out such national policy however, the Board has not and does not function as a price or income support agency. Instead, the price paid to producers is that obtained by the Board from both domestic and foreign customers.

As to the overall operations of the Board in carrying out its statutory powers and duties, as I understand it however, it may be said that the Board implements its national grain marketing policy by employing five policy mechanics, namely: (1) by the use of year long price pools; (2) by the use of marketing quotas; (3) by the management of transportation; (4) by the use of the Winnipeg Commodity Exchange; and (5) by the use of a complex export selling system. [Emphasis added.]

Counsel for the Crown accordingly concludes that to adopt the interpretation urged by the plaintiffs, certain producers of certain grades of wheat would be entitled to any surplus, unexpected or not, while at the same time, other producers of other grades, in a market downturn, would not have to account for their losses. It would mean in effect that producers would absorb all the surpluses and, taking into account the non-refundable initial payment already received, would never have to bear any losses. Such an approach would in essence be a price and income support scheme which is not Parliament's intention, and which the statute does not create.

Counsel for the Crown further finds support in the same provisions of the Act relied on by the plaintiffs. He quotes subsection 26(2) which imposes "a duty on the Board to distribute the balance remaining in its account in respect of wheat" [emphasis added]. He also quotes subsection 26(5) which provides that the Board, with the approval of the Governor in Council, fixes the amounts to which producers are entitled per tonne according to grade in order that all producers, according to grade, receive the same price and that such price bears a proper price relationship to that for each other grade.

These provisions, according to the Crown, make it clear that it would be contrary to the scheme and terms of the legislation to treat the Board's operations under Part III as constituting distinct

En réponse, l'avocat de la Couronne insiste pour que la Cour adopte les commentaires faits par le juge Gibson dans *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.*, [1980] 2 C.F. 650 (1^{re} inst.), et qui se trouvent aux pages 655 et 656:

Dans l'application de cette politique nationale, la Commission n'a toutefois jamais joué le rôle d'un organisme de soutien des prix ou des revenus. En fait, les producteurs reçoivent exactement le prix que la Commission obtient des clients du marché intérieur et extérieur.

Pour ce qui est cependant du fonctionnement d'ensemble de la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs et attributions prévus par la Loi, on peut dire, à mon avis, que la Commission applique sa politique nationale de commercialisation des grains au moyen des cinq méthodes suivantes: (1) application de prix uniques annuels; (2) application des contingents de livraison; (3) contrôle du transport; (4) recours à la bourse des marchandises de Winnipeg; et (5) recours à un système compliqué de vente à l'exportation. [C'est moi qui souligne.]

L'avocat de la Couronne conclut donc que, pour adopter l'interprétation que les demandeurs ont vivement préconisée, certains producteurs de certains grades de blé auraient droit à tout excédent, imprévu ou non, alors que d'autres producteurs d'autres grades, dans un marché en régression, n'auraient pas à comptabiliser leurs pertes. Cela signifierait en fait que les producteurs absorberaient tous les excédents et, compte tenu du paiement initial non remboursable déjà reçu, ne subiraient jamais de pertes. Une telle approche constituerait essentiellement un programme de soutien des prix et des revenus qui n'est pas ce que vise le législateur, et que la Loi ne crée pas.

L'avocat de la Couronne s'appuie en outre sur les mêmes dispositions de la Loi que les demandeurs ont invoquées. Il cite le paragraphe 26(2) qui impose à la Commission l'obligation de «distribuer le solde demeurant à son compte relativement au blé» [c'est moi qui souligne]. Il cite également le paragraphe 26(5) qui prévoit que la Commission, avec l'approbation du gouverneur en conseil, fixe les sommes auxquelles les producteurs ont droit par tonne métrique selon le grade, pour que tous les producteurs, selon le grade, reçoivent le même prix et que ce prix ait un rapport approprié avec celui de chaque autre grade.

Selon l'avocat de la Couronne, ces dispositions précisent qu'il serait contraire à l'économie et aux termes de la Loi de considérer que les opérations de la Commission sous le régime de la Partie III

and separate operations for each separate grade of wheat for purposes of calculating losses recoverable under subsection 5(3).

Crown counsel finds that this interpretation achieves the purpose of the statute which is to pool all amounts realized from the sale of all grades of wheat. This in turn provides price stability to producers and ensures that each of them obtains a fair share of the market. The price pooling method of accounting permits the Board to make considered decisions relating to initial price, purchasing, storage, transportation and marketing. It enables it to minimize costs, to maintain price spreads and to assure a fair and equitable distribution.

CONCLUSIONS

Given the history of the Canadian Wheat Board, it appears evident that the major purpose in creating and maintaining an agency of that nature is the continued orderly marketing of grain at the best possible price under existing market conditions for both domestic and export trade. Grain is not hoarded in the hopes of receiving higher prices in the event of a market upturn. There is no rush to fill the bins when the market is buoyant nor is there the possibility that any major producer would dump his grain at any particular time and because of his economies of scale, still realize a profit at depressed prices.

The cornerstone of the scheme to achieve an orderly marketing of grain and to provide to all producers equal access to the market is the concept of price pooling among producers. Price pooling offsets price fluctuations during any marketing year. In this way, it matters not to the individual producer whether he delivers early or late in the crop year or whether, at time of delivery, grain prices are up or grain prices are down.

The ramifications of this basic pooling approach are many. The particular grade or quality of wheat is set by the Canadian Grain Commission. Prior to the crop year, the Board must make a calculated estimate as to what price each of the several

constituent des opérations distinctes pour chaque grade de blé dans le calcul des pertes réparables en vertu du paragraphe 5(3).

L'avocat de la Couronne conclut que cette interprétation correspond au but de la Loi, celui de mettre en commun le produit de la vente de tous les grades de blé. Cette mesure assure la stabilité aux producteurs et permet à chacun d'entre eux d'obtenir une juste part du marché. La méthode comptable de «mise en commun des prix» permet à la Commission de prendre des décisions motivées concernant le prix initial, l'achat, l'emmagasinage, le transport et la commercialisation. Elle lui permet de minimiser les coûts, de maintenir des écarts de prix et d'assurer une distribution équitable.

CONCLUSIONS

Compte tenu de l'historique de la Commission canadienne du blé, il semble évident que la création et le maintien d'un organisme de ce genre visent principalement à la commercialisation continue et ordonnée du grain au meilleur prix possible dans les conditions actuelles du marché, tant pour le commerce intérieur que pour le commerce extérieur. Le grain n'est pas stocké pour obtenir un prix plus élevé dans l'éventualité d'une hausse du marché. Il n'est pas urgent de remplir les coffres lorsque le marché est ferme; il n'est pas non plus possible qu'un producteur important vende à bas prix son grain à un moment donné et que, en raison de ses économies d'échelle, réalise quand même un bénéfice à des prix réduits.

La pierre angulaire du programme visant à la commercialisation ordonnée du grain et à l'accès égal de tous les producteurs au marché est le concept de mise en commun des prix parmi ceux-ci. La mise en commun des prix compense les fluctuations des prix au cours d'une année de commercialisation. De cette façon, il importe peu que le producteur individuel livre son grain tôt ou tard dans la campagne agricole ou que, au moment de la livraison, les prix du grain montent ou descendent.

Les ramifications de cette approche fondamentale de mise en commun sont nombreuses. Le grade particulier ou la qualité particulière du blé est fixée par la Commission canadienne des grains. Antérieurement à la campagne agricole, la Com-

grades will command, making sure that appropriate price spreads, based on market experience, are maintained. The Board then fixes an "initial payment" price for each grade, using No. 1 Canadian Western Red Spring as a base from which the spreads are calculated.

The initial payment must be approved by the Governor in Council and in fact, the payment set out for the year 1985-1986 is found in Order in Council 1985-1466 [SOR/85-413] dated May 2, 1985. Such a payment is the sum certain for wheat of the base grade to be paid. As I interpret the scheme, this sum certain triggers off the price for all the grades of wheat. In effect, therefore, each producer, no matter the downturn in market prices over the crop year, is assured of receiving no less than the initial payment. It is in effect a scheme which not only guarantees a floor price to the producer but at the same time provides him with the necessary cash flow pending final calculations at the end of the crop year.

Board decisions in this respect involve the balancing of delicate factors as well as the application of intricate mechanisms. The Board will not consciously recommend to the Governor in Council an unduly high initial price, thereby increasing the risk of deficits which Parliament would have to pick up. Nor will it fix an unduly low price, thus depriving the producer of his necessary cash requirements for his on-going expenses. The experience of the Board in respecting these competing pulls and drags over its many years of existence speaks highly of it: The year 1985-1986 is the only year over some twenty crop years that the "wheat pool" suffered a loss which had to be paid out of public monies.

The evidence before me is that Board expenses are calculated on a pool basis. All expenses for the wheat pool are charged to that pool, irrespective of whether expenses in relation to any particular grade of wheat or group of grades, might be otherwise disproportionate. It matters not if handling, transshipment, derailments or other vagaries impose additional cost burdens with respect to any particular grade, the total expenses are shared by

mission doit faire une estimation probable du prix que commandera chacun des nombreux grades, s'assurant du maintien des écarts de prix appropriés compte tenu de l'état du marché. La Commission établit alors un prix «paiement initial» pour chaque grade, utilisant le blé rouge du printemps n° 1 de l'Ouest canadien comme base servant au calcul des écarts de prix.

Le paiement initial doit être approuvé par le gouverneur en conseil et, en fait, le paiement établi pour l'année 1985-1986 se trouve dans le décret 1985-1466 [DORS/85-413] en date du 2 mai 1985. Ce paiement constitue la somme déterminée pour le blé de la classe de base à verser. Selon mon interprétation de l'économie de la loi, cette somme déterminée commande le prix de tous les grades de blé. En fait, chaque producteur, malgré la tendance à la baisse des prix sur le marché au cours de la campagne agricole, est certain de ne pas recevoir moins que le paiement initial. De fait, l'objet de la Loi est non seulement de garantir au producteur un prix plancher, mais aussi de lui fournir l'encaisse nécessaire en attendant les calculs définitifs à la fin de la campagne agricole.

Les décisions de la Commission à cet égard impliquent l'examen des facteurs délicats ainsi que l'application de mécanismes compliqués. La Commission ne va pas sciemment recommander au gouverneur en conseil un prix initial excessivement élevé pour augmenter ainsi le risque de déficits que le Parlement devrait assumer. Elle ne va pas non plus fixer un prix excessivement bas pour priver ainsi le producteur de ses demandes de liquidités nécessaires pour ses dépenses courantes. L'expérience de la Commission à concilier ces tendances opposées au cours de ses nombreuses années d'existence est éloquente: l'année 1985-1986 est la seule année au cours de quelque vingt campagnes agricoles où le «pool du blé» a subi une perte qui devait être absorbée par des fonds publics.

D'après la preuve produite, les dépenses de la Commission sont calculées sur la base du pool. Toutes les dépenses du pool du blé sont imputées à ce pool, sans tenir compte de la question de savoir si les dépenses relatives à un grade particulier de blé ou à un groupe de grades pourraient être par ailleurs disproportionnées. Peu importe que la manipulation, le transbordement, les déraillements ou d'autres caprices imposent un coût additionnel

all. The costs attributable to each grade are based on quantities only.

The reasonable conclusion to be drawn from this is that the scheme of the Act envisages a sharing of risks and rewards between all wheat producers. These producers, although entitled to returns dependant upon the various grades of wheat they sell, nevertheless submit their individual interests to the experience of the group as a whole. No producer has, of course, a choice in the matter, even though any producer might have the acumen and the clout to proceed independently. The statute, however, does provide for equitable, if shared, treatment of all of them. This is accomplished, at least in statutory terms, by a system of price pooling over the market experience of a whole crop year so as to determine the average yield no matter when individual deliveries and sales to the Board are made. It is reflected in the maintenance of price spreads between various grades of wheat so that high volume, lower-priced wheat will be treated in the same way as low-volume higher-priced wheat. It is further accomplished by a system of initial payments, essentially a guaranteed, non-refundable floor price, which again adopts the principle of price spreads between various grades.

As a result, it would be logical to conclude that Parliament's intention in adopting the statute was to create a wheat pool encompassing all grades of wheat from which all profits realized on all sales, minus expenses incurred on all sales, are distributed to the producers as final payment.

If there should be found a logical structure to this approach, it must nevertheless be measured against the provisions of the Act itself. I should find that these provisions are consonant with the features I have outlined.

The statute states in subsection 5(3) that losses in respect of the operations of the Board under Part III in relation to any pool period, shall be paid by Parliament. I believe it is a reasonable

pour ce qui est d'un grade particulier, les dépenses totales sont partagées par tous. Les coûts attribuables à chaque grade reposent sur les quantités seulement.

" Tout cela permet de conclure raisonnablement que l'économie de la Loi prévoit un partage des risques et des récompenses entre tous les producteurs de blé. Ces producteurs, quoiqu'ayant droit aux bénéfices selon les différents grades de blé qu'ils vendent, soumettent leurs intérêts particuliers à l'expérience de l'ensemble du groupe. Aucun producteur n'a, bien entendu, le choix en la matière, même s'il se trouvait avoir la perspicacité et l'influence nécessaires pour agir indépendamment. La loi prévoit toutefois un traitement équitable pour tous, quoique partagé. Cela se fait, du moins selon les termes de la loi, au moyen d'un système de mise en commun des prix reposant sur l'expérience du marché acquise au cours d'une campagne agricole tout entière, de manière à déterminer le rendement moyen quelle que soit la date à laquelle sont effectuées les livraisons et les ventes individuelles à la Commission. On s'en aperçoit dans le maintien des écarts de prix entre différents grades de blé de telle sorte que le blé en grande quantité et à bas prix doive être traité de la même façon que le blé en petite quantité et à prix élevé. Cela se fait en outre au moyen d'un système de paiements initiaux, qui consiste essentiellement en un prix plancher garanti, non remboursable, qui adopte encore une fois le principe des écarts de prix entre divers grades.

g En conséquence, il serait logique de conclure que, en adoptant la loi, le législateur a voulu créer un pool du blé comprenant tous les grades de blé, à partir duquel tous les bénéfices réalisés sur toutes les ventes, moins les dépenses engagées lors de toutes les ventes, doivent être distribués aux producteurs à titre de paiement final.

S'il faut donner une structure logique à cette approche, elle doit néanmoins être mesurée par rapport aux dispositions de la Loi elle-même. Je devrais conclure que ces dispositions s'accordent avec les caractéristiques que j'ai soulignées.

La loi dit au paragraphe 5(3) que les pertes subies par la Commission au cours de ses opérations sous le régime de la Partie III relativement à toute période de livraison en commun doivent être

construction to place on this provision that it refers to operational losses covering the whole wheat pool. This would mean of course that losses on certain grades of wheat as well as profits on other grades of wheat are pooled together to arrive at a net surplus or net deficit position. I fail to see where, in providing as it does in very specific language for the recognition of price spreads between grades and for the distribution of profits according to grade, Parliament would not have been equally specific in requiring that losses be calculated on an identical basis.

I am furthermore of the view that an opinion more favourable to the plaintiffs cannot be founded on subsection 26(2). The provision therein speaks of a formula for distribution of the balance remaining in the Board's account in respect of wheat produced in the designated area. The method imposed brings in of course the grade by grade entitlement to different producers but nowhere does the subsection speak of losses. It only speaks of "balance remaining in its account in respect of wheat . . . purchased by it", or in the French version "*le solde demeurant à son compte relativement au blé . . . qu'elle a acheté*". That subsection, therefore, begs the question as to the method of calculating losses. As a consequence, one must go back to the more generic provisions of subsection 5(3) to discern Parliament's intentions.

I should also observe that basic to the scheme of the statute is that the operation of the Board must be revenue neutral. I adopt the thinking of Gibson J. in *Kiist v. Canadian Pacific Railway Co.*, (*supra*), that the Board has not and does not function as a price or income support agency. The only element of price support is the amount of initial payment set by the Governor in Council which constitutes a sum certain which the Board has to pay and which is unrecoverable no matter the downturn in prices over the crop year. To extend that support in the manner suggested by the plaintiffs would, in my view, constitute a form of price or income guarantee on a heads I win, tails you lose basis. The producer would not have to bear the risks of losses on his grade of wheat but would nevertheless be entitled to all profits realized on that grade. I should think that if such were

payées par le Parlement. Je crois qu'il est raisonnable d'interpréter cette disposition comme se rapportant aux pertes opérationnelles du pool du blé tout entier. Cela signifierait bien entendu que les pertes subies pour ce qui est de certains grades de blé ainsi que les bénéfices réalisés sur d'autres grades de blé sont mis en commun pour arriver à un excédent ou à un déficit net. Je ne vois pas comment, en prévoyant très expressément la reconnaissance des écarts de prix entre les grades et la distribution de bénéfices selon le grade, le législateur n'aurait pas été également explicite en exigeant que les pertes soient calculées sur une base identique.

J'estime encore que le paragraphe 26(2) ne sert pas davantage la cause des demandeurs. Il y est fait mention d'une formule de distribution du solde demeurant au compte de la Commission relativement au blé produit dans la région désignée. La méthode imposée introduit bien entendu le droit selon le grade pour différents producteurs, mais il n'y est nullement fait état de pertes. La disposition parle seulement du «solde demeurant à son compte relativement au blé . . . qu'elle a acheté» ou, dans la version anglaise, «*balance remaining in its account in respect of wheat . . . purchased by it*». Ce paragraphe présume résolue la question du calcul des pertes. Par conséquent, on doit recourir aux dispositions plus génériques du paragraphe 5(3) pour discerner les intentions du législateur.

Je devrais également faire remarquer que l'économie de la loi repose sur l'idée fondamentale que l'opération de la Commission doit être neutre en matière de recettes. Je fais mienne la pensée du juge Gibson dans l'affaire *Kiist c. Canadian Pacific Railway Co.* (susmentionnée), savoir que la Commission n'a jamais joué le rôle d'un organisme de soutien des prix et des revenus. Le seul élément du soutien des prix se trouve dans le montant du paiement initial fixé par le gouverneur en conseil qui constitue une somme déterminée que la Commission doit payer et qui ne peut être recouvrée malgré la baisse des prix pendant la campagne agricole. Étendre ce soutien de la manière suggérée par les demandeurs constituerait, à mon avis, une forme de garantie des prix ou des revenus sur la base «de toute façon je gagne». Le producteur n'aurait pas à courir les risques de pertes à l'égard

Parliament's intention, it would have expressed it in more unmistakable terms. Actually, Parliament's intention in respect of its price or income support policy for western grain producers is found in a discrete statute, namely the *Western Grain Stabilization Act* of 1976, and which is found in R.S.C., 1985, c. W-7.

Other indicia of the revenue-neutral stance found in the statute before me may be found in subsection 5(2) which provides that profits realized by the Board from its operations other than operations under Part III are to be paid to the Receiver General. I note also that subsection 26(3) provides that, in addition to the initial payment paid to a producer, the Governor in Council may authorize a further "interim payment" if it determines that such payment may be made without loss.

I should also discern Parliament's intention in the statutory provision dealing with the initial payment. Were it not for its non-refundable feature or were it simply an advance payment to be debited to any producer's account, subject to final debits and credits when all the accounts in respect of each grade of wheat have been finally calculated, a case might be made for the plaintiffs for the calculation of both profits and losses on a grade by grade basis. Such is not the situation before me.

Finally, I should find that there is no inherent conflict between the calculation of losses pursuant to subsection 5(3) of the Act and the grade by grade system for the distribution of balances in the wheat account under subsection 26(5). The two processes, in my view, are quite distinct. The first process is consonant with the formula assuring a fair yet as high as possible non-refundable initial payment to a producer without risking high losses recoverable from the Crown. The second process is to assure that, after all is said and done, there should be a fair and equitable distribution of any surplus according to grades. Certain it is, in my view, of the kind of pooling arrangement contemplated in the statute, that the situation which faced the plaintiffs in 1985-1986 is an inherent risk

de son grade de blé, mais il aurait néanmoins droit à tous les bénéfices réalisés sur ce grade. Je me permets de dire que si telle était l'intention du législateur, il l'aurait manifestée de façon plus explicite. En fait, l'intention du législateur à l'égard de la politique de soutien des prix ou des revenus pour les producteurs de grains de l'Ouest est manifestée dans une loi distincte, à savoir la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* de 1976, L.R.C. (1985), chap. W-7.

On peut trouver d'autres indices de la politique de neutralité en matière de recettes révélée par la Loi au paragraphe 5(2), qui prévoit que les bénéfices réalisés par la Commission du fait de ses opérations autres que ceux qui résultent de ses opérations sous le régime de la Partie III doivent être payés au receveur général. Je fais également remarquer que, en vertu du paragraphe 26(3), outre le paiement initial versé au producteur, le gouverneur en conseil peut autoriser encore un «paiement provisoire» s'il est d'avis qu'un tel paiement peut être versé sans perte.

Je devrais également dégager l'intention du législateur de la disposition législative portant sur le paiement initial. N'eût été son caractère non remboursable ou s'il s'agissait simplement d'une avance à porter au débit du compte du producteur, sous réserve des débits et des crédits finals lorsque tous les comptes à l'égard de chaque grade de blé ont été finalement calculés, l'argument des demandeurs concernant le calcul des bénéfices et pertes selon le grade pourrait être accueilli. Or tel n'est pas le cas dont je suis saisi.

En dernier lieu, je devrais conclure qu'il n'existe aucune incompatibilité inhérente entre le calcul des pertes en vertu du paragraphe 5(3) de la Loi et le système grade par grade pour la distribution des soldes dans le compte du blé sous le régime du paragraphe 26(5). Les deux procédés sont, à mon avis, bien distincts. Le premier procédé correspond à la formule qui consiste à assurer à un producteur un paiement initial non remboursable équitable et aussi élevé que possible sans courir le risque des pertes élevées qui peuvent être recouvrées de la Couronne. Le deuxième procédé vise à assurer que, tout compte fait, il devrait y avoir une distribution équitable de tout excédent selon les grades. À mon avis, il est certain, à propos du genre d'entente de mise en commun envisagé dans la loi, que la

which all producers, irrespective of grades, sooner or later, have to bear. It is, in essence, a statutory *quid pro quo*.

The plaintiffs' action must accordingly be dismissed, with costs.

situation dans laquelle les demandeurs se sont trouvés en 1985-1986 constitue un risque inhérent que tous les producteurs, indépendamment des grades, doivent tôt ou tard courir. Il s'agit essentiellement de la contrepartie prévue par la Loi.

En conséquence, l'action intentée par les demandeurs doit être rejetée, avec dépens.