

T-812-84

T-812-84

Le Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario, D. Beauchesne, J. Beauchesne, E. Guay, G. Dupont, B. Piche, M. Piche, M. Ranger, Jacques Drouin, Jeanne Drouin, P. Soucy, M. Thiele, F. Quesnel, C. Levac, F. Neveu, A. Lafleche, P. St.-Onge, B. Lalonde, M. Lamoureux, D. Bourgon, R. Seguin, R. Bourgoie, A. Peloquin, J. C. St-Denis, C. Gravel, A. Grenier, D. Lauzon, L. Duval, Y. Duval and R. Lalonde (*Applicants*)

v.

Canadian Chicken Marketing Agency (*Respondent*)

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, June 25 and August 30, 1984.

Agriculture — Marketing Boards — Intra and interprovincial trade — Quotas — Provincial boards establishing criteria for allotment of quotas for interprovincial or export trade — Ss. 10 and 10.1 of Regulations requiring boards to issue quotas to producers having intraprovincial quotas at time marketing plan came into effect, and to producers engaged in interprovincial marketing during year prior to operation of plan — Provincial Board refusing application for quotas — Federal authorities not intervening — Action against federal Agency and provincial Board as agent for certiorari, injunction, prohibition and declaration — Regulations attacked as inconsistent with objects of Act, discriminatory and unreasonable — Procedural and jurisdictional issues raised — Farm Products Marketing Agencies Act, S.C. 1970-71-72, c. 65, ss. 2(e), 6, 7, 18, 22, 23(2),(3) — Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, SOR/79-559, ss. 3, 4, 5, 6, 10, 10.1 (as am. by SOR/82-859, Schedule, s. 1), Schedule III, ss. 1, 3 (as am. idem, s. 2) — Canadian Chicken Marketing Agency Proclamation, SOR/79-158, ss. 1, 5, 6 — Canadian Chicken Marketing Agency Delegation of Quotas Order, SOR/79-535, s. 3.

Constitutional law — Charter of Rights — Mobility rights — S. 6(2)(b) guaranteeing right to pursue gaining of livelihood in any province — S. 6(3)(a) subjecting s. 6(2) rights to laws of general application provided not discriminating on basis of province of residence — Marketing laws of general application — No discrimination within s. 6(3)(a) — Law Society of Upper Canada v. Skapinker, [1984] 1 S.C.R. 357 considered — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), s. 6(2)(b),(3)(a).

Le Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario, D. Beauchesne, J. Beauchesne, E. Guay, G. Dupont, B. Piche, M. Piche, M. Ranger, Jacques Drouin, Jeanne Drouin, P. Soucy, M. Thiele, F. Quesnel, C. Levac, F. Neveu, A. Lafleche, P. St.-Onge, B. Lalonde, M. Lamoureux, D. Bourgon, R. Seguin, R. Bourgoie, A. Peloquin, J. C. St-Denis, C. Gravel, A. Grenier, D. Lauzon, L. Duval, Y. Duval et R. Lalonde (*requérants*)

c.

Office canadien de commercialisation des poulets (*intimé*)

Division de première instance, juge Strayer—Ottawa, 25 juin et 30 août 1984.

Agriculture — Offices de commercialisation — Commerce intra et interprovincial — Contingents — Les offices provinciaux établissent des critères d'attribution de contingents pour le commerce interprovincial ou international — En vertu des art. 10 et 10.1 du Règlement, les offices devaient attribuer des contingents aux producteurs ayant des contingents intraprovinciaux au moment de l'entrée en vigueur du plan de commercialisation et aux producteurs qui s'étaient engagés dans la commercialisation interprovinciale au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de celui-ci — L'Office provincial a rejeté la demande de contingents — Les autorités fédérales ne sont pas intervenues — Action, intentée contre l'Office fédéral et contre l'Office provincial en tant que mandataire, en dévance d'un bref de certiorari, d'une injonction, d'un bref de prohibition et d'un jugement déclaratoire — Le Règlement a été contesté parce qu'il serait incompatible avec les objets de la Loi, discriminatoire et déraisonnable — Des questions concernant la compétence et la procédure ont été soulevées — Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, S.C. 1970-71-72, chap. 65, art. 2e), 6, 7, 18, 22, 23(2),(3) — Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets, DORS/79-559, art. 3, 4, 5, 6, 10, 10.1 (mod. par DORS/82-859, Annexe, art. 1), Annexe III, art. 1, 3 (mod. idem, art. 2) — Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des poulets, DORS/79-158, art. 1, 5, 6 — Ordonnance sur la délégation du pouvoir de contingentement de l'Office canadien de commercialisation des poulets, DORS/79-535, art. 3.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — L'art. 6(2)(b) garantit le droit de gagner sa vie dans toute province — L'art. 6(3)(a) subordonne les droits prévus à l'art. 6(2) aux lois d'application générale pourvu qu'elles n'établissent aucune distinction fondée sur la province de résidence — Les lois sur la commercialisation sont d'application générale — Aucune distinction au sens de l'art. 6(3)(a) — Examen de l'arrêt Law Society of Upper Canada c. Skapinker, [1984] 1 R.C.S. 357 — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 6(2)(b),(3)(a).

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security of person — Meaning of "liberty and security of person" from R. v. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 F.C. 745 (C.A.) applied — S. 7 not guaranteeing substantive rights, but providing procedural protection with respect to manner of denial of rights — No denial of fundamental justice in Agency's refusal to hear appeal — Legislation interfering with freedom of contract or to engage in trade strictly construed — S. 26 not elevating common law freedoms higher than this — Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), ss. 7, 26.

Constitutional law — Distribution of powers — Trade and commerce — Parliament's jurisdiction over trade and commerce not including intraprovincial trade and commerce — Delegation of responsibility to provincial agencies for administration of quota scheme regulating interprovincial trade in chicken meat — Applications unable to obtain quotas — Action against federal Agency and provincial Board as agent — Jurisdictional issues raised — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), ss. 96, 101.

Bill of rights — Equality rights — S. 1(b) protecting right of individual to equality before law — Eastern Ontario Broiler Producers' Association obtaining amendment to Regulations enabling members to acquire quotas — Regulations not amended for applicants — Legislation inconsistent with s. 1(b) only if creating distinctions between different classes of individuals, having no rational relationship to valid legislative purpose — Regulations reasonable and having rational relationship to marketing plan — Regulations not requiring exclusion of others from receiving quotas — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 1(b).

Jurisdiction — Provincial superior courts — Supreme Court of Ontario unable to grant certiorari or mandamus against federal agency — Uncertain whether provincial superior courts able to give declaration as to validity of federal regulations conflicting with Charter — No reason for implied guaranteed right to issue declaration, as situation not menacing federal system or constitutional safeguards of individual rights and freedoms — Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al., [1982] 2 S.C.R. 307 considered.

Jurisdiction — Federal Court — Trial Division — Provincial Board established under provincial law, not within judicial review powers of Federal Court, Trial Division — Court of Appeal not proper forum as proceedings not involving functions of judicial or quasi-judicial nature — Ss. 2 and 18 giving Court exclusive jurisdiction over federal Agency, estab-

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité de la personne — Application du sens de l'expression «liberté et sécurité de la personne» adopté dans l'affaire R. c. Operation Dismantle Inc., [1983] 1 C.F. 745 (C.A.) — L'art. 7 ne garantit aucun droit quant au fond, mais il prévoit une protection sur le plan de la procédure, quant à la manière dont il peut être porté atteinte aux droits — Le refus par l'Office d'entendre l'appel ne constitue nullement un déni de justice fondamentale — Les lois portant atteinte à la liberté contractuelle ou à la liberté d'entreprise doivent être interprétées restrictivement — L'art. 26 n'attribue pas aux libertés de common law une portée plus grande — Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 7, 26.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Échanges et commerce — La compétence du Parlement relative aux échanges et au commerce ne comprend pas les échanges et le commerce intraprovinciaux — Délégation aux offices provinciaux du pouvoir d'administrer le système de contingentement réglementant la commercialisation interprovinciale de la viande de poulet — Les requérants n'ont pas réussi à obtenir des contingents — Action intentée contre l'Office fédéral et contre l'Office provincial en tant que mandataire — Questions de compétence soulevées — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 96, 101.

Déclaration des droits — Droit à l'égalité — L'art. 1b) garantit le droit de l'individu à l'égalité devant la loi — L'Eastern Ontario Broiler Producers' Association a obtenu une modification du Règlement permettant à ses membres d'acquiescer des contingents — Le Règlement n'a pas été modifié pour les requérants — Une loi ne va à l'encontre de l'art. 1b) que si elle crée des distinctions entre diverses catégories d'individus qui n'ont aucun rapport connexe avec un objectif législatif valide — Le Règlement est raisonnable et a un rapport connexe avec le plan de commercialisation — Le Règlement n'exige pas qu'on empêche d'autres personnes de recevoir des contingents — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 1b).

Compétence — Cours supérieures des provinces — La Cour suprême de l'Ontario ne saurait décerner un bref de certiorari ni un bref de mandamus contre un office fédéral — Il n'est pas certain que les cours supérieures des provinces puissent rendre un jugement déclaratoire quant à la validité des règlements fédéraux qui sont en conflit avec la Charte — Rien ne justifie un droit implicite garanti de rendre un jugement déclaratoire, puisque la situation ne menace ni le régime fédéral ni les sauvegardes constitutionnelles des droits et libertés des particuliers — Examen de l'arrêt Procureur général du Canada et autres, c. Law Society of British Columbia et autre, [1982] 2 R.C.S. 307.

Compétence — Cour fédérale — Division de première instance — L'Office provincial établi en vertu d'une loi provinciale ne relève pas des pouvoirs de contrôle judiciaire de la Division de première instance de la Cour fédérale — La Cour d'appel n'est pas l'instance appropriée puisque les procédures ne visent pas des fonctions de nature judiciaire ou quasi

lished under federal law and exercising jurisdiction conferred under Act of Parliament — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 2, 18, 28.

Judicial review — Prerogative writs — Agriculture — Certiorari available to review delegated legislation for validity — Suggestions in Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602, legislative processes not subject to judicial review referring to absence of procedural requirements of fairness in legislative process — Courts unable to review legislative decisions on procedural grounds — Certiorari available where alleged grounds matters normally entertained by Court — Certiorari inappropriate where seeking particular interpretation of Regulations — No denial of fairness in Agency's refusal to hear appeal.

Practice — Stay of proceedings — Application to stay proceedings, pending determination of Supreme Court of Ontario action, dismissed — Lack of identity between actions and uncertainty as to availability of all remedies in Supreme Court of Ontario — Respondent not party to other action and plaintiffs additionally seeking damages.

Practice — Declarations — Applicant seeking declaration ss. 10 and 10.1 of Regulations invalid by motion — Declaratory relief not available by motion where respondent objecting — R. 603 providing either action or motion appropriate for proceedings under s. 18, other than proceeding for declaratory relief — R. 319(1) requiring specific authorization to apply to Court by motion — No specific authorization, nor discretion, to permit application for declaration — Parties to have advantage of pleadings, discovery, production of documents as result of declaratory judgment similar to result if substantive relief available — Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, SOR/79-559, ss. 10, 10.1 (as am. by SOR/82-859, Schedule, s. 1), Schedule III, ss. 1, 3 (as am. idem, s. 2) — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 319(1), 603.

Because courts have held that the jurisdiction of Parliament with respect to "the regulation of trade and commerce" does not include intraprovincial trade and commerce for the most part, and since agricultural products are commonly produced in circumstances where it is not known at the time of production whether they will be marketed inside or outside the province, it has been found desirable to combine powers deriving from both federal and provincial laws with respect to the marketing of such products in one integrated system of regulation.

Parliament has provided a means for the regulation of interprovincial and international trade in certain commodities and

judiciaire — En vertu des art. 2 et 18, la Cour a compétence exclusive sur l'Office fédéral, établi en vertu d'une loi fédérale et exerçant une compétence qu'il tient d'une loi du Parlement — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 2, 18, 28.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Agriculture — Un bref de certiorari peut être accordé pour examiner la validité de la législation déléguée — Dans l'arrêt Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui (n° 2), [1980] 1 R.C.S. 602, il est laissé entendre que les processus législatifs ne peuvent être sujets au contrôle judiciaire, et ceci devrait être interprété comme signifiant l'absence de l'obligation, sur le plan de la procédure, d'agir équitablement dans le processus législatif — La Cour ne saurait examiner les décisions législatives sur le plan de la procédure — Un bref de certiorari peut être accordé lorsqu'on invoque comme motifs des questions dont un tribunal peut normalement connaître — Le recours par voie de certiorari n'est pas approprié lorsqu'on cherche à interpréter particulièrement le Règlement — Le refus par l'Office de connaître de l'appel ne constitue nullement un déni d'équité.

Pratique — Suspension des procédures — Rejet de la demande de suspension des procédures en attendant une décision sur l'action intentée devant la Cour suprême de l'Ontario — Absence d'identité entre les actions et incertitude quant à la possibilité d'obtenir tous les recours devant la Cour suprême de l'Ontario — L'intimé n'est pas partie à l'autre action et les demandeurs demandent en outre des dommages-intérêts.

Pratique — Jugements déclaratoires — Le requérant sollicite, par voie de requête, un jugement déclarant nuls les art. 10 et 10.1 du Règlement — On ne saurait obtenir un jugement déclaratoire par voie de requête lorsque l'intimé s'y oppose — La Règle 603 prévoit que les procédures prévues par l'art. 18, à l'exception d'une procédure faite dans le but d'obtenir un jugement déclaratoire, peuvent être engagées soit sous forme d'action ou par demande — La Règle 319(1) exige une autorisation expresse pour faire une demande à la Cour par voie de requête — Il n'y a eu ni autorisation expresse ni pouvoir discrétionnaire permettant une demande de jugement déclaratoire — Les parties doivent pouvoir recourir aux plaidoiries, à l'interrogatoire au préalable et à la production de documents parce que, en ce qui concerne le jugement déclaratoire, le résultat est semblable à celui qu'on obtiendrait s'il pouvait être obtenu un jugement au fond — Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets, DORS/79-559, art. 10, 10.1 (mod. par DORS/82-859, Annexe, art. 1), Annexe III, art. 1, 3 (mod. idem, art. 2) — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 319(1), 603.

Les tribunaux ayant décidé que la compétence du Parlement relative à la «réglementation des échanges et du commerce» ne comprend pas la majeure partie des échanges et du commerce intraprovinciaux et comme on ne sait pas, au moment de la production, si les produits agricoles seront commercialisés à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, il a été jugé souhaitable de combiner les pouvoirs découlant des lois tant fédérales que provinciales portant sur la commercialisation de tels produits dans un système intégré de réglementation.

Le législateur a fourni un moyen de réglementer le commerce interprovincial et international de certaines denrées, et autorisé

has authorized the delegation of the administration of such regulatory schemes to provincial agencies.

The Canadian Chicken Marketing Agency was established by proclamation on December 28, 1978, together with the marketing plan that the Agency was to administer. The Proclamation defines "quota system" as a system established by the Agency, by which a Board, pursuant to a delegation from the Agency, allots quotas to chicken producers thus enabling the Board to determine the quantity in which chickens may be marketed in interprovincial or export trade.

The Canadian Chicken Marketing Agency delegated to the Ontario Chicken Producers' Marketing Board the power to allot quotas to Ontario producers with respect to chicken to be sold in interprovincial and export trade.

Section 10 of the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* provides that producers in operation at the time the plan came into effect should be automatically entitled to an interprovincial and export quota if they had, at that time, an intraprovincial quota. The Regulations were amended in September 1982 by the addition of section 10.1 and Schedule III. Section 10.1 required the allotment of an interprovincial quota to certain producers who had been engaged in interprovincial marketing even though they did not have an intraprovincial quota from the provincial Board, during the year prior to the coming into operation of the marketing plan.

With respect to new producers, the Board may either allot such quotas on the same basis as that on which intraprovincial quotas are allotted or resort to some other criteria.

In November 1982 the applicants sought a quota stating that they "presently produce broiler chickens and will be in a position to produce as of December 31, 1982". Apparently they were not engaged in the production or interprovincial marketing of chicken during the qualifying period, nor were they truly engaged in interprovincial marketing of chicken prior to July, 1983. They had been producing for some months prior to that and had been nominally selling to a Montreal firm, but the chickens were destined to an Ontario processor. The chickens never left Ontario and the "sale" through the Montreal firm was only a paper transaction.

The applicants applied individually in January 1983 for an interprovincial quota, but their applications were refused for failing to provide evidence of marketing chicken in interprovincial trade during the qualifying period. The Board refused to hear an appeal as it had no authority to "go beyond the legislation". As a result of a meeting between the executive committees of the Canadian Chicken Marketing Agency and the National Farm Products Marketing Council, it was agreed that any individual applicant might apply to the Agency for a review of his application. The applicants as a group requested a hearing to establish the production in the years preceding 1978, but the Agency refused to act on this request because it was not a request for a hearing on an individual basis, was not directed to interprovincial trade, and related to production in the period 1965-1978 which was beyond the Agency's mandate.

la délégation de l'administration de ces systèmes de réglementation à des organismes provinciaux.

Le 28 décembre 1978, une proclamation a établi l'Office canadien de commercialisation des poulets et le plan de commercialisation que l'Office devait administrer. La Proclamation définit l'expression «système de contingentement» comme désignant un mécanisme en vertu duquel l'Office, ou un office provincial de commercialisation par délégation attribue des contingents aux producteurs de poulets, permettant à l'Office provincial de déterminer la quantité de poulets qui pourra être vendue sur le marché interprovincial ou international.

L'Office canadien de commercialisation des poulets a délégué à l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board le pouvoir d'attribuer aux producteurs ontariens des contingents de poulets à vendre sur le marché interprovincial et international.

L'article 10 du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* prévoit que les producteurs exerçant leurs activités au moment de l'entrée en vigueur du plan devraient automatiquement avoir droit à un contingent interprovincial et international s'ils avaient, à ce moment-là, un contingent intraprovincial. Le Règlement a été modifié en septembre 1982 par adjonction de l'article 10.1 et de l'Annexe III. L'article 10.1 exigeait l'attribution d'un contingent interprovincial à certains producteurs qui s'étaient engagés dans la commercialisation interprovinciale même si, au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur du plan de commercialisation, ils n'avaient pas un contingent intraprovincial provenant de l'Office provincial.

À l'égard de nouveaux producteurs, l'Office peut ou bien attribuer ces contingents selon les mêmes modalités que celles régissant l'attribution de contingents intraprovinciaux ou bien recourir à d'autres critères.

En novembre 1982, les requérants ont demandé un contingent, disant qu'ils «produisent actuellement des poulets à griller et seront en mesure de le faire au 31 décembre 1982». Apparemment, ils ne s'étaient engagés ni dans la production ni dans la commercialisation interprovinciale de poulets au cours de la période de référence; ni se sont-ils vraiment engagés dans la commercialisation interprovinciale de poulets avant le mois de juillet 1983. Ils ont produit des poulets pendant quelques mois avant cette date et les ont vendus pour la forme à une firme montréalaise, mais les poulets étaient destinés à un transformateur ontarien. Les poulets n'ont jamais quitté l'Ontario et la «vente» par l'entremise de la firme montréalaise n'était qu'une opération fictive.

En janvier 1983, les requérants ont demandé, à titre individuel, un contingent interprovincial, mais leurs demandes ont été rejetées parce qu'ils n'ont pu faire la preuve qu'ils avaient commercialisé des poulets sur le marché interprovincial au cours de la période de référence. L'Office provincial a refusé d'entendre l'appel parce qu'il ne pouvait aller au-delà de la Loi. À la suite d'une réunion entre les comités exécutifs de l'Office canadien de commercialisation des poulets et le Conseil national de commercialisation des produits de ferme, il a été convenu que toute personne pourrait s'adresser à l'Office pour demander le réexamen de sa requête. Les requérants en tant que groupe ont demandé une audition pour établir la production des années antérieures à 1978, mais l'Office n'a pas donné suite à cette requête parce qu'il ne s'agissait pas d'une demande d'audition individuelle, parce que cette requête ne portait pas

The applicants raised the following issues: (1) the Agency wrongly refused to entertain an appeal from the applicants (2) sections 10 and 10.1 of the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* are invalid because not authorized by the *Farm Products Marketing Agencies Act* (3) the Regulations are constitutionally invalid for conflict with paragraph 6(2)(b) of the Charter, which guarantees the right to pursue the gaining of a livelihood in any province (4) the Regulations are invalid because they conflict with section 7 of the Charter guaranteeing the right to life and liberty, and (5) the Regulations must be construed and applied consistently with paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*. The relief sought on this motion includes a declaration, *certiorari*, prohibition, and injunction.

As a preliminary matter the respondent objected to the proceeding on the basis that essentially it was a request for a declaration, with other forms of relief being incidental thereto. A proceeding for declaration should be commenced by action and not by motion. The respondent also contends that these proceedings should be stayed pending the determination of a Supreme Court of Ontario action against the Board, claiming *inter alia*, damages in tort and damages pursuant to section 31.1 of the *Combines Investigation Act*. The respondents also claim that the Federal Court, Trial Division does not have jurisdiction under section 18 of the *Federal Court Act* over the Board, which was established under provincial law.

Held, the application should be dismissed.

Declaratory relief cannot be obtained by motion, at least where the respondent objects thereto. Rule 603 provides that either an action or a motion may be used for proceedings under section 18, other than a proceeding for declaratory relief. The wording of Rule 319(1) means that there must be specific authorization to apply to the Court by motion. There is no specific authorization for a declaration to be sought by application, nor is there discretion to allow declarations to be sought by way of motion. The practical result of a declaratory judgment ought to be much the same as if substantive relief were available, and therefore the parties ought to have the advantage of pleadings, discovery and production of documents.

These proceedings should not be dismissed in their entirety nor stayed as they involve in part judicial review of a federal Board, the Canadian Chicken Marketing Agency, established under federal law and exercising or purporting to exercise jurisdiction conferred under an Act of Parliament. Section 18 of the *Federal Court Act* grants the Trial Division of the Federal Court exclusive original jurisdiction against such a board. Superior courts such as the Supreme Court of Ontario cannot grant *certiorari* or *mandamus* against a federal agency. The Supreme Court of Ontario might not be able to give the

sur le commerce interprovincial et qu'elle se rapportait à la production de 1965 à 1978, période qui ne relève pas du mandat de l'Office.

Les requérants soulèvent les questions suivantes: 1) c'est à tort que l'Office a refusé de connaître de l'appel formé par les requérants; 2) les articles 10 et 10.1 du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* sont nuls parce qu'ils ne sont pas autorisés par la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*; 3) le Règlement est nul sur le plan constitutionnel parce qu'il entre en conflit avec l'alinéa 6(2)b) de la Charte qui garantit le droit de gagner sa vie dans toute province; 4) le Règlement est sans effet parce qu'il va à l'encontre de l'article 7 de la Charte qui garantit le droit à la vie et à la liberté et 5) le Règlement doit être interprété et appliqué conformément à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*. Le redressement demandé dans cette requête comprend un jugement déclaratoire, des brefs de *certiorari*, de prohibition et une injonction.

À titre de question préliminaire, l'intimé a contesté la procédure, alléguant qu'il s'agissait essentiellement d'une demande de jugement déclaratoire et que les autres formes de redressement étaient incidentes. Pour obtenir un jugement déclaratoire, on devrait introduire une action et non une requête. L'intimé soutient également que les présentes procédures devraient être suspendues jusqu'à ce que la Cour suprême de l'Ontario ait statué sur l'action intentée contre l'Office provincial, où il a été demandé notamment des dommages-intérêts pour délit civil et des dommages-intérêts en vertu de l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. L'intimé soutient également que, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Division de première instance de la Cour fédérale n'a pas compétence sur l'Office, qui a été établi en vertu d'une loi provinciale.

Jugement: la demande doit être rejetée.

On ne saurait obtenir un jugement déclaratoire par voie de requête, du moins lorsque l'intimé s'y oppose. La Règle 603 prévoit que les procédures prévues par l'article 18, à l'exception d'une procédure faite dans le but d'obtenir un jugement déclaratoire, peuvent être engagées soit sous forme d'action ou par voie de requête. D'après la formulation de la Règle 319(1), il doit y avoir une autorisation expresse pour s'adresser à la Cour par voie de requête. Il n'existe aucune autorisation expresse permettant d'obtenir un jugement déclaratoire par voie de requête; il n'existe pas non plus de pouvoir discrétionnaire permettant de demander des jugements déclaratoires par voie de requête. En ce qui concerne un jugement déclaratoire, le résultat devrait, en pratique, être le même que s'il pouvait être obtenu un jugement au fond, et, en conséquence, les parties devraient pouvoir recourir aux plaidoiries, à l'interrogatoire au préalable et à la production de documents.

Il n'y a pas lieu de rejeter les présentes procédures dans leur totalité ni de les suspendre parce qu'elles portent en partie sur le contrôle judiciaire d'un office fédéral, l'Office canadien de commercialisation des poulets, établi sous le régime d'une loi fédérale et exerçant ou prétendant exercer la compétence conférée par une loi du Parlement. En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Division de première instance de la Cour fédérale a compétence exclusive en première instance pour rendre une décision contre un tel office. Les cours supérieures telles que la Cour suprême de l'Ontario ne peuvent

declaration requested as to the validity of federal regulations but in this Court such a declaration can clearly be made. Even if the *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307 applies so as to ensure the Supreme Court of Ontario the power to make a declaration as to conflicts between regulations made by federal boards and the Charter, it is doubtful that the principle can be carried beyond that so as to authorize judicial review of the acts of a federal agency in the form of a declaration that its regulations, though within federal jurisdiction were not authorized by Parliament. There is no reason for an implied guaranteed right of the provincial superior courts to issue such a declaration as the situation does not menace the federal system or constitutional safeguards of individual rights and freedoms. A provincial superior court may determine whether a federal regulation is valid where it is relevant to a cause of action and to parties within the court's jurisdiction and if otherwise the court would have to give effect to an invalid regulation. But that is a different matter from making a declaration in a proceeding brought solely for that purpose. The stay is also refused because the parties and issues in the two actions differ.

Since it is not definite that the proceedings involved functions of a judicial or quasi-judicial nature, it was correct to proceed under section 18 of the Act.

The Court does not have jurisdiction to grant relief against or review the decision of the Ontario Board.

The Court heard evidence relating to the legal nature of the "appeal" to the Agency and the conduct by the Agency of such proceeding, to the validity of the statutory instruments, and to any possible violations by the Agency of rights under section 6 or 7 of the Charter.

The Agency was prepared to hear appeals by way of individual hearings with respect to any applicant. It has no power to allot individual quotas nor to change such allotment. It can only establish a system by which quotas are allotted to producers by the provincial boards. There is no specific requirement for the Agency to hear appeals from Board decisions nor is there any power in the Agency to direct a board to alter an allotment. At most, an informal practice has developed whereby the Agency will hear representations and make suggestions or recommendations to a provincial Board.

There is no basis for a complaint of denial of fairness in the fact that the Agency has not conducted a general inquiry into the production of chickens in Eastern Ontario. What the applicants want is a change in the Regulations that would entitle them to quotas for interprovincial marketing. This would involve a legislative process. The requirements of fairness do not apply to an essentially legislative process. Therefore there is no basis for an order against the respondent as to its procedure with respect to an appeal.

The validity of the Regulations was considered, even though a declaration was not obtainable, because in principle *certiorari*

décerner un bref de *certiorari* ni un bref de *mandamus* contre un office fédéral. La Cour suprême de l'Ontario pourrait ne pas être en mesure de rendre le jugement déclaratoire demandé quant à la validité des règlements fédéraux, mais la Cour fédérale peut, de toute évidence, rendre un tel jugement déclaratoire. À supposer que l'arrêt *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307, s'applique de manière à permettre à la Cour suprême de l'Ontario de rendre un jugement déclaratoire concernant des conflits entre des règlements adoptés par des offices fédéraux et la Charte, il est douteux que la règle puisse s'appliquer au point de permettre le contrôle judiciaire des actes d'un office fédéral sous la forme d'un jugement déclaratoire portant que ses règlements, quoique relevant de la compétence fédérale, ne sont pas autorisés par le Parlement. Rien ne justifie un droit implicite garanti des cours supérieures des provinces de rendre un tel jugement déclaratoire, puisque la situation ne menace ni le système fédéral ni les sauvegardes constitutionnelles des droits et libertés des particuliers. Une cour supérieure provinciale peut déterminer si un règlement fédéral est valide lorsqu'il s'agit d'une cause d'action et de parties relevant de la compétence de la cour et que, sans cela, elle devrait donner effet à un règlement invalide. Mais cela diffère d'un jugement déclaratoire prononcé dans une action intentée uniquement à cette fin. La suspension est également refusée parce que les parties et les litiges dans les deux actions diffèrent.

Puisqu'il n'est pas certain que les présentes procédures visaient des fonctions de nature judiciaire ou quasi judiciaire, le recours approprié était sous le régime de l'article 18 de la Loi.

La Cour n'a pas compétence pour accorder un redressement contre la décision de l'Office ontarien ni pour examiner celle-ci.

La Cour a entendu la preuve relative à la nature juridique de l'«appel» formé devant l'Office et de la tenue par l'Office d'une telle procédure, à la validité des textes réglementaires et à d'éventuelles violations par l'Office des droits prévus aux articles 6 et 7 de la Charte.

L'Office était disposé à entendre les appels par voie d'audition de demande individuelle de tout requérant. Il n'a nullement le pouvoir d'attribuer un contingent particulier ni de modifier cette attribution. Il ne peut qu'établir un mécanisme par lequel les offices provinciaux attribuent des contingents aux producteurs. L'Office n'est pas expressément tenu d'entendre les appels formés contre les décisions de l'Office provincial ni n'a le pouvoir d'enjoindre à un office provincial de modifier une attribution. Tout au plus, il a été adoptée une pratique officieuse par laquelle l'Office entend des observations et fait des propositions ou des recommandations à un office provincial.

N'est nullement fondée l'allégation selon laquelle le fait pour l'Office de n'avoir pas fait une enquête générale sur la production de poulets dans l'Est ontarien constitue un déni d'équité. Ce que les requérants désirent est une modification du Règlement qui leur donnerait droit à des contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial. Il s'agirait alors d'une procédure législative. L'obligation d'agir équitablement ne s'applique pas à un processus essentiellement législatif. Il n'y a donc pas lieu de rendre contre l'intimé une ordonnance en ce qui concerne la procédure qu'il a employée en appel.

Il a été procédé à l'examen de la validité du Règlement lors même qu'un jugement déclaratoire ne pourrait être obtenu

should be available to review delegated legislation for validity. The suggestions in *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602 that legislative processes may not be subject to judicial review refer to an absence of procedural requirements of fairness in the legislative process, resulting in a lack of ability in the courts to review legislative decisions on procedural grounds. *Certiorari* should be available where grounds are alleged that a court can normally entertain, such as lack of jurisdiction (statutory or constitutional). An injunction would not be appropriate against the respondent because there is no proof that it is taking steps to enforce these Regulations.

The applicants contend that sections 10 and 10.1 of the Regulations are inconsistent with the Act. By section 22 of the Act, the objects of the Agency are "to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry" and "to have due regard to the interests of producers and consumers". By the terms of a federal-provincial agreement, the parties endorsed a policy "to work towards minimizing quota values". The applicants contend that the system created by the Regulations eliminates competition, has little regard for consumer interests, and has the effect of making quotas expensive commodities: a new producer can only acquire a quota by purchasing a property with respect to which a quota has been issued in the past, the purchase price strongly reflecting the value of the quota. It is doubtful that inconsistency with a federal-provincial agreement would be a basis for attacking the validity of the Regulations.

The Regulations do not represent a restriction on the number or kinds of producers who may be given quotas by a provincial board. Rather, they guarantee that certain producers will be allotted a quota. The Regulations do not preclude allotments for interprovincial and export trade beyond the ones required by sections 10 and 10.1. Section 4 of the Regulations, which provides that no producer shall market chicken in interprovincial or export trade unless a quota has been allotted, means that a producer must obtain an allotment from the provincial Board even for marketing outside the province. It does not mean that a producer must have a quota for intraprovincial marketing in order to obtain a quota for marketing outside the province.

On this interpretation, the Regulations are not inconsistent with the statute (section 22), nor are they discriminatory or unreasonable. It seems quite rational at the commencement of a marketing plan to preserve the marketing rights of those who have demonstrated that they are genuine and competent producers. The exercise of the provincial Board's discretion is not under review. However, in adopting the Regulations, and then leaving the measure of discretion which it has to the provincial Board with respect to allotment of quotas, the Agency has acted reasonably and in a manner consistent with the objects of the Act.

The applicants argue that they are being denied the right to gain a livelihood in Quebec by selling their chickens there.

parce que, en principe, un bref de *certiorari* devrait être accordé pour examiner la validité de la législation déléguée. Si, dans l'arrêt *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, (n° 2), [1980] 1 R.C.S. 602, il est laissé entendre que les processus législatifs peuvent faire l'objet de contrôle judiciaire, c'est que le processus législatif n'est pas assujéti, sur le plan de la procédure, à l'obligation d'agir équitablement, ce qui fait que les tribunaux n'ont pas compétence pour examiner les décisions législatives sur le plan de la procédure. Un bref de *certiorari* devrait être accordé lorsqu'on invoque des motifs dont un tribunal peut normalement connaître, comme le défaut de compétence (d'après la loi ou la Constitution). Il ne conviendrait pas de rendre une injonction contre l'intimé parce que la preuve qu'il prend des dispositions pour appliquer ce Règlement fait défaut.

Les requérants soutiennent que les articles 10 et 10.1 du Règlement vont à l'encontre de la Loi. En vertu de l'article 22 de la Loi, l'Office a pour objets «de favoriser l'établissement d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles» et «de tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs». En vertu de l'accord fédéral-provincial, les parties ont adopté la politique «de chercher à réduire au minimum la valeur du contingent individuel». Selon les requérants, le système créé par le Règlement élimine la concurrence, fait peu de cas des intérêts du consommateur, et a pour effet de faire des contingents un produit coûteux: un nouveau producteur ne peut obtenir un contingent qu'en achetant un bien-fonds à l'égard duquel un contingent a été attribué dans le passé, le prix d'achat reflétant fortement la valeur du contingent. Il est douteux que l'incompatibilité avec un accord fédéral-provincial constitue un motif de contestation de la validité du Règlement.

Le Règlement ne constitue pas une restriction du nombre ou des catégories de producteurs à qui un office provincial peut attribuer des contingents. Il garantit plutôt que certains producteurs se verront attribuer un contingent. Le Règlement n'empêche pas d'attribuer des contingents pour le commerce interprovincial et d'exportation dans des cas autres que ceux prévus aux articles 10 et 10.1. L'article 4 du Règlement, qui prévoit qu'il est interdit à un producteur de commercialiser des poulets sur le marché interprovincial ou à des fins de commerce d'exportation sans qu'un contingent ait été attribué, signifie qu'un producteur doit obtenir un contingent de l'Office provincial même pour la commercialisation à l'extérieur de la province. Il ne signifie pas qu'un producteur doit avoir un contingent pour la commercialisation intraprovinciale afin d'obtenir un contingent pour la commercialisation à l'extérieur de la province.

D'après cette interprétation, le Règlement ne va pas à l'encontre de la Loi (article 22), ni n'est discriminatoire ou déraisonnable. Il semble tout à fait logique, lorsqu'entre en vigueur un plan de commercialisation, de protéger les droits de commercialisation des personnes qui ont prouvé qu'elles sont des producteurs authentiques et compétents. L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Office provincial n'est pas soumis au contrôle. Toutefois, en adoptant le Règlement et en laissant à l'Office provincial le pouvoir discrétionnaire qui lui appartient relativement à l'attribution de contingents, l'Office a agi raisonnablement et d'une manière conforme aux objets de la Loi.

Les requérants soutiennent qu'on leur refuse le droit de gagner leur vie au Québec en y vendant leurs poulets. Selon

They contend that the right protected under paragraph 6(2)(b) does not require, for its enjoyment, that one move to the province where one wishes to make a livelihood. The Supreme Court of Canada, in *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357, held that paragraph 6(2)(b) does not create a right to gain a livelihood in one's own province independent of some element of interprovincial movement. The *Skapinker* case does not precisely cover the situation here where producers resident in Ontario are prevented from gaining a livelihood in Quebec through selling chickens there, even though they may never have occasion to go there to carry on business in that Province. It is not clear whether, to be consistent with *Skapinker*, paragraph 6(2)(b) can be applied to protect those who simply wish to sell their products in another province without physically going there.

Under paragraph 6(3)(a), restrictions may be imposed on the right set out in paragraph 6(2)(b) by laws of general application so long as said laws do not discriminate "among persons primarily on the basis of province of present or previous residence". The marketing laws here in question are laws of general application. With specific reference to the quota system, they do not discriminate against anyone on the basis of his province of present or previous residence. To the extent that they prevent anyone who was not engaged in interprovincial marketing or did not have an intraprovincial quota, immediately prior to December 28, 1978, they restrict equally persons not so qualified, whether they are or were residents of Ontario. Nor can it be said that the applicants are barred from selling in Quebec simply because they are residents of Ontario. Rather, it is because they do not have any interprovincial quota, and those quotas have been issued without any reference to the residence of the producer. There is no conflict with section 6 of the Charter.

The applicants contend that "liberty" in section 7 of the Charter includes freedom of contract which has allegedly been denied to them by the impugned Regulations. The American cases dealing with the guarantee of "liberty" found in the Fourteenth Amendment are not particularly helpful as there "liberty" is referred to in association with "due process".

There are no substantive rights guaranteed by section 7. Its purpose is to provide procedural protection with respect to the manner of denial of those rights.

There was no denial of fundamental justice arising out of the Agency's supposed refusal to hear an appeal for reasons previously stated.

The applicants seek to elevate to a right recognized by section 26 of the Charter, the common law approach to freedom of contract and freedom to engage in a trade. The common law approach has never been that statutes or regulations interfering with these freedoms were invalid. Rather such freedoms have been, in areas not regulated by statute, recognized to the extent that the courts would not uphold certain kinds of contracts unduly interfering with them. In areas regulated by legislation, there has been a tendency to construe strictly statutes interfering with freedom of contract or freedom to

eux, l'exercice du droit garanti par l'alinéa 6(2)(b) n'exige pas d'une personne qu'elle se rende dans la province où elle désire gagner sa vie. Dans l'arrêt *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.S.C. 357, la Cour suprême du Canada a jugé que l'alinéa 6(2)(b) ne crée pas un droit de gagner sa vie dans sa propre province indépendamment de tout élément de circulation interprovinciale. L'affaire *Skapinker* ne s'applique pas tout à fait à la présente situation où les producteurs résidant en Ontario sont empêchés de gagner leur vie au Québec en y vendant des poulets, même s'ils peuvent ne jamais avoir l'occasion d'aller dans cette province pour y exercer leurs activités commerciales. Il n'est pas clair si, compte tenu de l'arrêt *Skapinker*, l'alinéa 6(2)(b) peut s'appliquer pour protéger les personnes qui désirent simplement vendre leurs produits dans une autre province sans s'y rendre.

En vertu de l'alinéa 6(3)(a), on peut apporter des restrictions au droit énoncé à l'alinéa 6(2)(b) au moyen de lois d'application générale pour autant que celles-ci n'établissent «entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». Les lois sur la commercialisation en question en l'espèce sont d'application générale. Se référant au système de contingentement, elles n'établissent, à l'encontre de quiconque, aucune distinction fondée sur sa province de résidence antérieure ou actuelle. Dans la mesure où elles font obstacle à une personne qui ne s'était pas engagée dans la commercialisation sur le marché interprovincial, ou qui ne possédait pas de contingent intraprovincial, avant le 28 décembre 1978, elles imposent également des restrictions aux personnes qui n'ont pas ces qualités, qu'elles soient ou non résidentes de l'Ontario. On ne peut pas dire non plus que les requérants n'ont pas le droit de vendre au Québec simplement parce qu'ils sont résidents de l'Ontario. C'est plutôt parce qu'ils n'ont pas de contingents interprovinciaux, et ces contingents sont délivrés sans qu'il soit fait mention de la résidence du producteur. Il n'y a donc pas conflit avec l'article 6 de la Charte.

Les requérants soutiennent que la «liberté» mentionnée à l'article 7 de la Charte comprend la liberté contractuelle qui, selon eux, leur est refusée par le Règlement contesté. La jurisprudence américaine se rapportant à la garantie de la «liberté» donnée par le Quatorzième Amendement n'est pas particulièrement utile parce que le mot «liberté» y est mentionné en liaison avec l'expression «procédure conforme».

L'article 7 ne garantit aucun droit quant au fond. Il vise à protéger les personnes par le biais de la procédure, quant à la manière dont il peut être porté atteinte à ces droits.

Il n'y a pas eu déni de justice fondamentale découlant du prétendu refus par l'Office de connaître d'un appel pour les motifs déjà invoqués.

Les requérants cherchent à convertir en un droit reconnu par l'article 26 de la Charte le principe de *common law* relatif à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprise. La *common law* n'a jamais voulu dire que les lois ou les règlements faisant obstacle à ces libertés sont nuls. Au contraire, ces libertés ont été reconnues, dans les domaines non réglementés par des textes législatifs, dans la mesure où les tribunaux ont refusé de confirmer certains types de contrats qui y faisaient obstacle. Dans les domaines réglementés par la loi, il y a eu tendance à interpréter strictement les lois portant atteinte à la liberté

engage in trades, but the "common law principles" can be put no higher than that.

The applicants complain that they have been treated differently from the way in which members of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association were treated. Section 10.1 was added to the Regulations as a result of this Association's request for quotas. Thus, other producers obtained an amendment enabling them to obtain quotas, whereas they have not been amended to enable the applicants to do so.

A statute or regulation would be inconsistent with paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* only if it creates distinctions between different classes of individuals which have no rational relationship or purpose. The Regulations are reasonable and have a rational relationship to the launching of the marketing plan. The Regulations do not require the exclusion of other persons from receiving allotments, and if such persons as the applicants have been excluded, that is the responsibility of the provincial Board which is not a party in this Court.

If there was an inconsistency between the Regulations and the *Canadian Bill of Rights*, *certiorari* may not be an appropriate remedy because all that is required is a particular interpretation of the Regulations, and not a quashing of the Regulations.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Sherman & Ulster Ltd. v. Commissioner of Patents and Industrial Chemical Industries Ltd. (1974), 14 C.P.R. (2d) 177 (F.C.T.D.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602; *R. v. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 F.C. 745 (C.A.); *deMercado v. The Queen et al.*, judgment dated March 19, 1984, Federal Court, Trial Division, T-2588-83, not yet reported.

NOT FOLLOWED:

Re Williams and Attorney-General for Canada et al. (1983), 6 D.L.R. (4th) 329 (Ont. Div. Ct.).

CONSIDERED:

National Parole Board v. MacDonald, [1976] 1 F.C. 532 (C.A.); *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] S.C.R. 689; *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British Columbia et al.*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357.

REFERRED TO:

"B" v. *Department of Manpower & Immigration*, [1975] F.C. 602 (T.D.); *Alexandre v. Minister of Employment & Immigration*, judgment dated May 15, 1984, Federal Court, Trial Division, T-675-84, not yet reported; *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775 (C.A.), 94 D.L.R. (3d) 326; *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541

contractuelle ou à la liberté d'entreprise, mais on ne saurait attribuer aux «principes de *common law*» une portée plus grande.

Les requérants se plaignent qu'ils ont reçu un traitement différent de celui réservé aux membres de l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association. L'article 10.1 a été ajouté au Règlement à la suite de la demande de contingents de cette association. Le Règlement a été modifié de manière à permettre aux autres producteurs d'obtenir des contingents, mais il n'a pas été modifié pour le permettre aux requérants.

Une loi ou un règlement irait à l'encontre de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* seulement s'il créait des distinctions entre diverses catégories d'individus qui n'ont aucun rapport ou objectif connexe. Le Règlement est raisonnable et a un rapport connexe avec le lancement du plan de commercialisation. Le Règlement n'exige pas qu'on empêche d'autres personnes de recevoir des contingents, et si des personnes telles que les requérants ont été exclues, c'est la responsabilité de l'Office provincial qui n'est pas partie devant cette Cour.

S'il y a incompatibilité entre le Règlement et la *Déclaration canadienne des droits*, il se peut que le bref de *certiorari* ne soit pas un recours approprié, parce que tout ce qu'il faudrait c'est une interprétation particulière du Règlement et non une annulation de celui-ci.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Sherman & Ulster Ltd. c. Le Commissaire des brevets et Industrial Chemical Industries Ltd. (1974), 14 C.P.R. (2d) 177 (C.F. 1^{re} inst.); *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (n° 2), [1980] 1 R.C.S. 602; *R. c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745 (C.A.); *deMercado c. La Reine et al.*, jugement en date du 19 mars 1984, Cour fédérale, Division de première instance, T-2588-83, encore inédit.

DÉCISION ÉCARTÉE:

Re Williams and Attorney-General for Canada et al. (1983), 6 D.L.R. (4th) 329 (C. div. Ont.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Commission nationale des libérations conditionnelles c. MacDonald, [1976] 1 C.F. 532 (C.A.); *Le Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et autres*, [1971] R.C.S. 689; *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357.

DÉCISIONS CITÉES:

"B" c. *Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1975] C.F. 602 (1^{re} inst.); *Alexandre c. Ministre de l'Emploi & de l'Immigration*, jugement en date du 15 mai 1984, Cour fédérale, Division de première instance, T-675-84, encore inédit; *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775 (C.A.) 94 D.L.R. (3d) 326; *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic*

(Sask. C.A.); *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (Man. C.A.); *Carruthers v. Therapeutic Abortion Committees*, [1983] 2 F.C. 581; 6 D.L.R. (4th) 57 (C.A.); *Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147; *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.); *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.); *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (Div. Ct.); *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734 (T.D.); *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370.

COUNSEL:

E. Binavince and *R. Lunau* for applicants.
F. Lemieux and *P. J. Wilson* for respondent.
T. B. Smith, Q.C. and *M. Kinnear* for intervenant (Attorney General of Canada).

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for applicants.
Herridge, Tolmie, Ottawa, for respondent.
Deputy Attorney General of Canada for intervenant (Attorney General of Canada).

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.:

Relief Requested

This is an application for various forms of relief which cannot be readily summarized and are therefore quoted in full as follows:

- (a) an order declaring that Sections 10 and 10.1 of the Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, as amended, ("the Regulations") enacted by the Respondent are invalid in that:
- (i) they are not within the authority of the Respondent as established by the *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-1971 c. 65;
 - (ii) they are inconsistent with the *Constitution of Canada*, particularly Sections 6(2)(b) and 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*;
- (b) an order quashing:

Bd., [1976] 5 W.W.R. 541 (C.A. Sask.); *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (C.A. Man.); *Carruthers c. Comités de l'avortement thérapeutique*, [1983] 2 C.F. 581; 6 D.L.R. (4th) 57 (C.A.); *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147; *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.); *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.); *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516 (C. Div.); *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734 (1^{re} inst.); *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 370.

AVOCATS:

E. Binavince et *R. Lunau* pour les requérants.
F. Lemieux et *P. J. Wilson* pour l'intimé.
T. B. Smith, c.r. et *M. Kinnear* pour l'intervenant (procureur général du Canada).

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour les requérants.
Herridge, Tolmie, Ottawa, pour l'intimé.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intervenant (sous-procureur général du Canada).

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

LE JUGE STRAYER:

Redressement sollicité

Il s'agit d'une requête sollicitant diverses formes de redressement qu'on ne saurait résumer facilement et qui sont donc reproduites en entier ci-dessous:

- a) une ordonnance déclarant nuls les articles 10 et 10.1 du Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets, modifié, («le Règlement») et adopté par l'intimé en ce que:
- (i) ils ne relèvent pas du pouvoir de l'intimé établi par la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-1971, chap. 65;
 - (ii) ils enfreignent la *Constitution du Canada*, particulièrement l'alinéa 6(2)(b) et l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- b) une ordonnance infirmant:

(i) the decision of the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, acting as agent of the Respondent, denying the application of the Applicants for interprovincial and foreign marketing quota; and

(ii) the decision of the Respondent refusing to entertain an appeal from the decision of the Ontario Chicken Producers' Marketing Board referred to in (b)(i) above,

in that both decisions, by relying on Sections 10 and 10.1 of the Regulations and by reason of the breach of the duty of fairness by the Respondent and by the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, in their consideration of the application for interprovincial and foreign quota and of the request for appeal, are invalid on the grounds, among others, mentioned in paragraphs (a)(i) and (a)(ii), above;

(c) an order prohibiting the Respondent from applying or otherwise acting upon, or from directing or causing its agent the Ontario Chicken Producers' Marketing Board to apply or otherwise act upon, Sections 10 and 10.1 of the Regulations in considering and deciding upon the applications for interprovincial and foreign quota of the Applicants;

(d) an order

(i) permanently enjoining the Respondent, its officers, servants, agents and any other person who shall have knowledge of the order from interfering, in any manner, with the enjoyment by the Applicants of their right to pursue the gaining of a livelihood in any province, pursuant to Section 6(2)(b), and their right to life and liberty, pursuant to Section 7, of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, particularly with the operation of their business of producing and marketing broiler chickens in interprovincial and foreign commerce;

or, alternatively,

(ii) directing the Respondent or its agent, the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, to make an immediate grant of quota to the Applicants to produce eight million (8,000,000) pounds of broiler chicken in Ontario and to market such broiler chickens in Quebec, elsewhere in Canada and foreign countries;

(e) such remedy, in the nature of the above or otherwise, deemed by the Court as appropriate and just in the circumstances pursuant to Section 24 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

At the outset counsel for the respondent raised several objections with respect to the procedures being employed by the applicants and to the jurisdiction of the Court to give the relief requested.

(i) la décision par laquelle l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, agissant à titre de mandataire de l'intimé, a rejeté la demande des requérants visant à obtenir des contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial et international;

(ii) la décision par laquelle l'intimé a refusé de connaître d'un appel de la décision de l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board mentionnée au sous-alinéa b)(i) ci-dessus,

parce que les deux décisions fondées sur les articles 10 et 10.1 du Règlement, compte tenu de la violation de l'obligation d'agir équitablement par l'intimé et l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, lorsqu'ils ont examiné la demande de contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial et international et la requête en appel, sont nulles pour les motifs qui sont notamment mentionnés aux sous-alinéas a)(i) et a)(ii) ci-dessus;

c) une ordonnance interdisant à l'intimé d'appliquer les articles 10 et 10.1 du Règlement ou d'y donner suite de quelque autre façon, ou lui interdisant d'ordonner à son mandataire l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board d'appliquer ou de faire appliquer ces articles ou d'y donner suite de quelque autre façon lorsqu'ils examinent et tranchent les demandes de contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial et international;

d) une ordonnance

(i) interdisant, de façon permanente, à l'intimé, à ses cadres, préposés, mandataires et à toute autre personne qui doit avoir connaissance de l'ordonnance d'empêcher, de quelque manière que ce soit, les requérants de jouir du droit que leur confère l'alinéa 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* de gagner leur vie dans toute province et du droit à la vie et à la liberté que leur garantit l'article 7 de la Charte, en ce qui concerne particulièrement l'exploitation de leur entreprise de production et de commercialisation de poulets à griller sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation;

ou, subsidiairement

(ii) enjoignant à l'intimé ou à son mandataire, l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, d'attribuer immédiatement des contingents aux requérants pour la production en Ontario de huit millions (8 000 000) de livres de poulets à griller et pour la commercialisation au Québec, ailleurs au Canada et à l'étranger, de ces poulets à griller;

e) un redressement, tel qu'il est demandé ci-dessus ou autre, que la Cour juge approprié et juste dans les circonstances conformément à l'article 24 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Au début, l'avocat de l'intimé a soulevé plusieurs objections relativement aux procédures employées par les requérants et à la compétence de la Cour pour accorder le redressement sollicité.

Availability of Declaration on Motion

First, the respondent objected to the whole proceeding on the basis that essentially it was a request for a declaration, with other forms of relief being merely incidental thereto. As a proceeding for a declaration, it should have been commenced as an action and not as a motion. The applicants contended that by section 18 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], which gives the Trial Division exclusive original jurisdiction to grant declaratory relief, this Division has its jurisdiction by statute which it can exercise in any proceeding. To the extent that the jurisprudence of this Court has indicated in the past that such relief cannot be obtained by way of motion, the applicants argued that it could be distinguished and if not was wrong. I ruled that declaratory relief could not be obtained by way of a motion, at least where the respondent objects thereto. While the Trial Division no doubt has statutory jurisdiction to grant declaratory relief, it is obliged to follow the Rules of Court [*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663] until those Rules are changed. Rule 603 provides that:

Rule 603. Proceedings under section 18 of the Act for any of the relief described therein, other than a proceeding against the Attorney General of Canada or a proceeding for declaratory relief, may be brought either

- (a) by way of an action under Rule 400; or
- (b) by way of an application to the Court under Rules 319 et seq. [Emphasis added.]

Thus Rule 603 does not give one a choice of using either an action or a motion for the purpose of obtaining a declaratory order. Admittedly, Rule 603 does not specify which procedure is to be used for obtaining such an order. However, Rule 319(1) provides that “Where any application is authorized to be made to the Court, a judge or a prothonotary, it shall be made by motion” (emphasis added). This means that there must be specific authorization to do so before an application may be made to the Court by motion. I have been unable to ascertain any specific authorization for a declaration to be sought in this Court by way of an

Possibilité d’obtenir un jugement déclaratoire par voie de requête

Tout d’abord, l’intimé s’est opposé à l’ensemble de la procédure, alléguant qu’il s’agissait essentiellement d’une demande de jugement déclaratoire et que les autres formes de redressement étaient simplement incidentes. Pour obtenir un jugement déclaratoire, il aurait fallu introduire une action et non une requête. Les requérants font valoir que, en vertu de l’article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10], qui confère à la Division de première instance une compétence exclusive en première instance pour accorder un jugement déclaratoire, cette Division tient sa compétence de la Loi et elle peut l’exercer dans toute procédure. La jurisprudence de cette Cour ayant indiqué dans le passé qu’on ne saurait obtenir un tel redressement par voie de requête, les requérants ont soutenu qu’on pouvait établir une distinction avec cette jurisprudence, et même dire qu’elle était erronée. J’ai statué qu’on ne saurait obtenir un jugement déclaratoire par voie de requête, du moins lorsque l’intimé s’y oppose. Même si la Division de première instance tient sans aucun doute de la Loi sa compétence pour accorder un jugement déclaratoire, elle doit se conformer aux Règles de la Cour [*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663] jusqu’à ce que celles-ci soient modifiées. La Règle 603 prévoit:

Règle 603. Les procédures prévues par l’article 18 de la Loi en vue d’obtenir l’un quelconque des redressements qui y sont mentionnés, à l’exception d’une procédure contre le procureur général du Canada ou d’une procédure faite dans le but d’obtenir un jugement déclaratoire, peuvent être engagées soit

- a) sous forme d’action en vertu de la Règle 400; ou
- b) par demande faite à la Cour en vertu des Règles 319 et suivantes. [C’est moi qui souligne.]

La Règle 603 ne nous donne pas le choix de recourir soit à une action soit à une requête pour obtenir une ordonnance déclaratoire. De l’aveu de tous, la Règle 603 ne précise pas quelle procédure on doit suivre pour obtenir une telle ordonnance. Le paragraphe 319(1) des Règles prévoit cependant que «Lorsqu’il est permis de faire une demande à la Cour, à un juge ou un prothonotaire, la demande doit être faite par voie de requête» (c’est moi qui souligne). Cela veut dire qu’il doit y avoir une autorisation expresse avant qu’une demande ne puisse être faite à la Cour par voie de requête. Je n’ai pu trouver une autorisation

application. It is to be noted that in *Sherman & Ulster Ltd. v. Commissioner of Patents and Industrial Chemical Industries Ltd.* (1974), 14 C.P.R. (2d) 177 (F.C.T.D.), at page 180, Mahoney J. held that a declaration could not be sought by way of application. See also the judgment of Addy J. in "*B*" v. *Department of Manpower & Immigration*, [1975] F.C. 602 (T.D.) at pages 606, 621-622; and of Dubé J. in *Alexandre v. Minister of Employment and Immigration* (judgment dated May 15, 1984, Federal Court, Trial Division, T-675-84, not yet reported). It is my understanding of its judgment that the Court of Appeal in *National Parole Board v. MacDonald*, [1976] 1 F.C. 532, at pages 533-534 confirmed that such a procedure would be "inappropriate" although in that case they proceeded to deal with an appeal involving such a procedure because at that point neither party was relying on procedural error and both wanted to have an appeal judgment on the merits.

This requirement of an action for a declaration is not merely a procedural technicality. I agree respectfully with the views of Mahoney J. in the *Sherman & Ulster Ltd.* case, *supra*, where at page 180 he explained the rationale: that the practical result of obtaining a declaratory judgment ought to be much the same as if substantive relief were available, and therefore the procedure for obtaining the one should be similar to that for obtaining the other. That is, the parties ought to have the advantage of pleadings, discovery, production of documents, etc. In my view, it might well be appropriate for the Court to have a discretion in appropriate cases to allow declarations to be sought by way of motion, but I do not find any discretion to do so under the present rules.

I therefore held that the relief sought in paragraph (a) of the notice of motion as quoted above could not be had in this proceeding. I dismissed

expresse permettant d'obtenir de cette Cour un jugement déclaratoire par voie de requête. Il faut souligner que dans l'affaire *Sherman & Ulster Ltd. c. Le Commissaire des brevets et Industrial Chemical Industries Ltd.* (1974), 14 C.P.R. (2d) 177 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 180, le juge Mahoney a décidé qu'un jugement déclaratoire ne pouvait être obtenu par voie de requête. Voir également la décision rendue par le juge Addy dans "*B*" c. *Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1975] C.F. 602 (1^{re} inst.), aux pages 606, 621 et 622; et celle du juge Dubé dans l'affaire *Alexandre c. Ministre de l'Emploi & de l'Immigration* (jugement en date du 15 mai 1984, Division de première instance de la Cour fédérale, T-675-84, encore inédit). Si je comprends bien, la Cour d'appel, dans son arrêt *La Commission nationale des libérations conditionnelles c. MacDonald*, [1976] 1 C.F. 532, aux pages 533 et 534, a confirmé que de telles procédures étaient «mauvaises» bien que, dans cette affaire, il s'agisse d'un appel comportant une telle procédure. Elle a expliqué que, à ce stade, les deux parties avaient renoncé à invoquer une erreur de procédure et avaient demandé qu'on se prononce en appel sur le fond.

Cette obligation de procéder par voie d'action pour obtenir un jugement déclaratoire n'est pas simplement une question de procédure. Avec déférence, je partage l'opinion exprimée par le juge Mahoney dans l'affaire *Sherman & Ulster Ltd.*, où, explique-t-il à la page 180, la raison en est, en ce qui concerne l'obtention d'un jugement déclaratoire, qu'en pratique le résultat doit être le même que s'il pouvait être obtenu un jugement au fond et que, par conséquent, la procédure prévue pour l'obtention de l'un devrait ressembler à celle prévue pour l'obtention de l'autre. Cela veut dire que les parties devraient pouvoir recourir aux plaidoiries, à l'interrogatoire préalable, à la production de documents, etc. À mon avis, il y aurait peut-être lieu que la Cour ait, dans des cas appropriés, le pouvoir discrétionnaire d'accorder des jugements déclaratoires demandés par voie de requête, mais, en vertu des règles actuelles, je ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire pour le faire.

J'ai donc décidé que le redressement demandé au paragraphe (a) de l'avis de requête susmentionné ne pouvait être accordé en l'espèce. J'ai

that part of the motion without prejudice to the right of the applicants to seek a similar remedy by way of an action if they chose to do so. At the same time I declined to dismiss the rest of the application at that stage because it appeared to me that *prima facie* the other remedies sought could stand on their own and were not dependent on the issuance of an order declaring the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* [SOR/79-559] to be invalid. That is, it appeared to me that many of the issues that would be involved in making such a declaration could equally be addressed in relation to the other remedies.

Objections to Jurisdiction and Remedies; Request for Stay

Counsel for the respondent then raised several other objections to the jurisdiction of the Court and to the remaining aspects of the application being heard at this time. These objections for the most part arise out of the rather complex joint federal-provincial arrangements which it has been necessary to develop in this country in the field of marketing of natural products in order to avoid certain constitutional rigidities. Briefly put, because the courts have held that the jurisdiction of Parliament with respect to "The Regulation of Trade and Commerce" does not include intraprovincial trade and commerce for the most part, and since agricultural products are commonly produced in circumstances where it is not known at the time of production whether they will be marketed inside or outside the province, it has been found desirable to combine powers deriving from both federal and provincial laws with respect to the marketing of such products in one integrated system of regulation. Such a system is involved in the present case.

While the constitutional parameters of such joint marketing schemes have now become reasonably well defined, the procedural and jurisdictional issues involved in the present proceedings raise associated questions which have not been as fully explored. What is involved here at the outset are the roles of the Federal Court and of provincial superior courts in the exercise of supervisory powers over administrative agencies engaged in the administration of these interlocking federal and provincial laws for the establishment of joint mar-

rejeté cette partie de la requête sans préjudice du droit des requérants de demander pareil redressement par voie d'action s'ils choisissent de le faire. En même temps, j'ai refusé de rejeter, à ce stade, les autres parties de la requête parce qu'il me semblait de prime abord que les autres redressements sollicités pouvaient exister indépendamment de la délivrance d'une ordonnance déclarant nul le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* [DORS/79-559]. Cela signifie, me semble-t-il, que plusieurs des questions qui seraient en cause dans un tel jugement déclaratoire pourraient également être abordées dans les autres redressements.

Objections à la compétence et aux redressements; requête en suspension d'instance

L'avocat de l'intimé a alors soulevé plusieurs autres objections à la compétence de la Cour et aux autres aspects de la requête entendus jusque-là. La plupart de ces objections découlent des ententes fédérales-provinciales plutôt complexes qui ont dû être élaborées au Canada dans le domaine de la commercialisation des produits naturels afin d'éviter certaines rigidités constitutionnelles. En bref, les tribunaux ayant décidé que la compétence du Parlement relative à «la réglementation des échanges et du commerce» ne comprend pas la majeure partie des échanges et du commerce intraprovinciaux et comme on ne sait pas, au moment de la production, si les produits agricoles seront commercialisés à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, il a été jugé souhaitable de combiner les pouvoirs découlant des lois tant fédérales que provinciales portant sur la commercialisation de tels produits dans un système intégré de réglementation. Un tel système existe en l'espèce.

Bien que les paramètres constitutionnels de ces plans conjoints de commercialisation soient maintenant assez bien définis, les questions de procédure et de compétence en jeu dans les présentes procédures soulèvent des questions connexes qui n'ont pas été examinées à fond. Ce qui est d'abord en cause en l'espèce, c'est le rôle de la Cour fédérale et des cours supérieures des provinces dans l'exercice des pouvoirs de contrôle sur les organismes administratifs qui appliquent ces lois fédérales et provinciales enchevêtrées en vue de

keting schemes. Consequently, problems arise as to the proper interpretation of sections 96 and 101 of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1).

The *Farm Products Marketing Agencies Act*, S.C. 1970-71-72, c. 65, was adopted by Parliament in 1972. It was in part a legislative response to the regulatory and constitutional problems illustrated by the so-called "chicken and egg war" of the late 1960's and early 1970's. This "war" involved attempts by certain provinces to protect their own producers of chickens or eggs by limiting or preventing importation of the surplus production in such commodities from other provinces. The Supreme Court of Canada in *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] S.C.R. 689 held that provinces could not, for the purpose of protecting their own producers, restrict importation of such products from other provinces as this amounted to "a regulation of trade and commerce" which is a matter assigned to Parliament involving, as it does, interprovincial trade.

The *Farm Products Marketing Agencies Act* provides, *inter alia*, for the establishment of a National Farm Products Marketing Council, to be appointed by the Governor in Council. The duties of the Marketing Council, as set out in section 6 of the Act, include that of advising the Minister with respect to the establishment and operation of "agencies". By section 7 the Council is supposed to consider requests for the establishment of an agency in respect of the marketing of a farm product and also to recommend terms of a "marketing plan" to be administered by that agency. By paragraph 2(e) of the Act, "marketing plan" is defined as:

2. ...

(e) ... a plan relating to the promotion, regulation and control of the marketing of any regulated product in interprovincial or export trade that includes provision for all or any of the following:

l'établissement de plans conjoints de commercialisation. En conséquence, il se pose des problèmes lorsqu'il s'agit d'interpréter correctement les articles 96 et 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1).

En 1972, le Parlement a adopté la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, S.C. 1970-71-72, chap. 65, notamment pour répondre aux problèmes constitutionnels et réglementaires illustrés par la prétendue «guerre des poulets et des œufs» de la fin des années 60 et du début des années 70. Dans cette «guerre», certaines provinces ont tenté de protéger leurs propres producteurs de poulets ou d'œufs en limitant ou en empêchant l'importation de ces denrées produites en excès par d'autres provinces. Dans l'arrêt *Le Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et autres*, [1971] R.C.S. 689, la Cour suprême du Canada a jugé que les provinces ne pouvaient, afin de protéger leurs propres producteurs, restreindre l'importation de ces produits provenant d'autres provinces, parce que cela équivalait à une «réglementation du trafic et du commerce», domaine qui relève du Parlement fédéral et qui entraîne, en tant que tel, des échanges commerciaux entre les provinces.

La *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* prévoit notamment la création d'un Conseil national de commercialisation des produits de ferme nommé par le gouverneur en conseil. Le Conseil de commercialisation a notamment pour fonctions, ainsi qu'il est prévu à l'article 6 de la Loi, de conseiller le Ministre sur toutes questions relatives à la création et au fonctionnement d'«offices». En vertu de l'article 7, le Conseil est censé examiner les requêtes tendant à la création d'un office relativement à la commercialisation d'un produit de ferme et recommander les modalités d'un «plan de commercialisation» qui sera administré par cet office. L'alinéa 2e) de la Loi définit en ces termes le «plan de commercialisation»:

2. ...

e) ... un plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé vendu dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation, qui prévoit l'ensemble ou l'une quelconque des dispositions suivantes:

(iii) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in such marketing thereof and by all persons so engaged, . . .

By section 17 of the Act the Governor in Council is authorized to establish such agencies by proclamation and by section 18 such proclamation is to set out the terms of the marketing plan that the agency is empowered to implement. By subsection 18(3) it appears that, notwithstanding the general language employed earlier in the Act, the Governor in Council can confer on an agency the power to determine the quantity in which a regulated product can be marketed in interprovincial or export trade only if that product is eggs or poultry.

Section 23 of the Act sets out a number of the objects and powers of such agencies. Subsections (2) and (3) are of particular significance for present purposes. They provide as follows:

23. . . .

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

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

Thus, provision is made for interdelegation of administrative powers, either from the province to the federal agency as in subsection 23(2), or from the federal authority to a provincial agency as in subsection 23(3). It is the latter subsection which has been employed in the present case.

On December 28, 1978, the Governor in Council approved the signature by the Minister of Agriculture of a federal-provincial agreement, entered into with most of the provinces, which had endorsed a marketing plan for chickens. On the same day the *Canadian Chicken Marketing*

(iii) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office qui exécute le plan de fixer et de déterminer, le cas échéant, en quelle quantité le produit réglementé ou l'une de ses variétés, classes ou qualités peuvent être commercialisés dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation par chacune des personnes qui s'occupent de cette commercialisation et par l'ensemble de ces personnes . . .

L'article 17 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à établir par proclamation ces offices et, en vertu de l'article 18, cette proclamation doit énoncer les modalités du plan de commercialisation que l'office a le pouvoir d'exécuter. En vertu du paragraphe 18(3), il semble que, malgré les termes généraux employés précédemment dans la Loi, le gouverneur en conseil ne puisse conférer à un office le pouvoir de déterminer en quelle quantité un produit réglementé peut être commercialisé dans le commerce interprovincial ou le commerce d'exportation que s'il s'agit d'œufs ou de volaille.

L'article 23 de la Loi énonce certains des objets et pouvoirs de ces offices. Les paragraphes (2) et (3) revêtent une importance particulière pour les fins de l'espèce. Ils portent:

23. . . .

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

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

On prévoit donc une délégation réciproque de pouvoirs administratifs, soit de la province à l'office fédéral, ainsi qu'il est dit au paragraphe 23(2), soit de l'autorité fédérale à un organisme provincial comme il est énoncé au paragraphe 23(3). C'est ce dernier paragraphe qui a été employé en l'espèce.

Le 28 décembre 1978, le gouverneur en conseil approuvait la signature par le ministre de l'Agriculture d'un accord fédéral-provincial, conclu avec la plupart des provinces, accord qui sanctionnait un plan de commercialisation des poulets. Le même jour, la *Proclamation visant l'Office cana-*

Agency Proclamation, SOR/79-158 was adopted by the Governor in Council. It purports to be made under subsection 17(1) of the Act and establishes both the Canadian Chicken Marketing Agency and the marketing plan (as approved by the signatory provinces) which the Agency is to administer. The term "Commodity Board" is defined by section 1 of the Proclamation to include, in Ontario, the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, which is the Board referred to in the applicants' notice of motion here in. The term "quota system" is defined as:

5. ...

... a system established by the Agency by which a Board or Commodity Board, pursuant to a delegation from the Agency, allots quotas to chicken producers thus enabling the Board or Commodity Board to fix and determine the quantity, if any, in which chickens of any variety, class or grade may be marketed in interprovincial or export trade.

Similarly, section 6 provides for the quota system which is to obtain under the marketing plan that the Agency is to administer. Subsection 6(1) provides as follows:

6. (1) The Agency shall, by order or regulation, establish a quota system for the regulated area by which quotas are allotted to all members of classes of chicken producers in each province to whom quotas are allotted by the appropriate Board or Commodity Board.

Subsection 6(4) requires the Agency, in establishing the quota system, to allot quotas to each province in such a way that the quota for a given province shall equal the amount of chicken meat produced and sold within the province, plus the amount of chicken meat which may be produced and sold outside the province in interprovincial and export trade, plus chicken meat produced in the province which is not subject to quota. Subsection 6(5) of the Proclamation proceeds to fix the provincial quotas in specific numbers of pounds and kilograms, province by province. There have been several amendments to this Proclamation which I think do not affect the present situation.

Subsequent to the issuance of this Proclamation, the Governor in Council approved on July 19, 1979 the *Canadian Chicken Marketing Agency Delegation of Quotas Order*, SOR/79-535, which

dien de commercialisation des poulets, DORS/79-158, a été adoptée par le gouverneur en conseil soi-disant en application du paragraphe 17(1) de la Loi, et elle établit à la fois l'Office canadien de commercialisation des poulets et le plan de commercialisation (approuvé par les provinces signataires) que l'Office doit administrer. L'expression «Office de commercialisation» est définie à l'article 1 de la Proclamation et désigne, en Ontario, l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, qui est l'Office mentionné dans l'avis de requête en l'espèce. L'expression «système de contingentement» est définie comme désignant:

5. ...

... un mécanisme en vertu duquel l'Office, ou l'Office de commercialisation par délégation attribue des contingents aux producteurs de poulet, permettant à l'Office ou à l'Office de commercialisation de fixer ou de déterminer, s'il y a lieu, la quantité de poulet de chaque espèce, classe ou catégorie qui pourra être vendue sur le marché interprovincial ou international.

De même, l'article 6 prévoit le système de contingentement à obtenir en vertu du plan de commercialisation que l'Office doit administrer. Le paragraphe 6(1) est ainsi rédigé:

6. (1) L'Office doit, par règlement ou ordonnance, instituer un mécanisme de contingentement pour la région réglementée par lequel des contingents sont attribués à tous les membres de différentes classes de producteurs de poulets de chaque province auxquels des contingents sont attribués par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent.

Le paragraphe 6(4) exige que l'Office, en instituant le système de contingentement, attribue des contingents à chaque province de telle sorte que le contingent d'une province donnée égalera la quantité de viande de poulet produite et vendue à l'intérieur de la province, plus la quantité de viande de poulet qui peut être produite et vendue à l'extérieur de la province sur le marché interprovincial et international, plus la quantité de viande de poulet produite dans la province et qui n'est pas soumise au contingentement. Le paragraphe 6(5) de la Proclamation fixe les contingents provinciaux en précisant le nombre de livres ou de kilogrammes, province par province. La Proclamation a connu de nombreuses modifications qui n'influent pas, à mon avis, sur la situation actuelle.

À la suite de la promulgation de cette Proclamation, le gouverneur en conseil a, le 9 juillet 1979, approuvé l'*Ordonnance sur la délégation du pouvoir de contingentement de l'Office canadien de*

had been made by the Agency and approved by the Council. Section 3 of this Order provides as follows:

3. Subject to and in accordance with any regulations made by the Agency, the Agency hereby authorizes each Commodity Board in respect of a province to allot, on behalf of the Agency, quotas in interprovincial and export trade to producers in the province and, for such purposes, to exercise all or any powers like the powers exercisable by such Commodity Board in relation to the marketing of chicken locally within the province.

Thus the Agency, with the approval of the Council and the Governor in Council, pursuant to subsection 23(3) of the Act delegated to, *inter alia*, the Ontario Chicken Producers' Marketing Board the power to allot quotas to producers in Ontario with respect to chicken to be sold in interprovincial and export trade.

Further, the Agency with the approval of the Council adopted on July 30, 1979 the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, SOR/79-559. These Regulations provide *inter alia* as follows:

4. No producer in a province that is a regulated area shall market chicken in interprovincial or export trade unless a quota has been allotted to that producer by the Commodity Board of that province.

5. A Commodity Board in respect of a province shall allot quota in interprovincial and export trade to producers in that province and may, for such purposes, exercise all or any powers like the powers exercisable by it in relation to the marketing of chicken locally within that province.

6. A quota may be allotted to a producer in a province upon the like terms and conditions and in the like manner as a quota is allotted in relation to the marketing of chicken locally within that province.

10. The Commodity Board in respect of a province shall authorize any producer in that province to market chicken in interprovincial and export trade if, on or before December 28, 1978, he was, and since that day has continued to be, authorized by that Commodity Board to market chicken locally within that province.

The Regulations were amended by the Agency, with the approval of the Council on September 14, 1982, by SOR/82-859 [s. 1]. These amendments include the following:

10.1 Notwithstanding section 10, where, on or before December 28, 1978, the Commodity Board of a province was authorized, pursuant to subsection 2(1) of the *Agricultural Products Marketing Act*, to regulate the marketing of chicken, that Commodity Board shall authorize a producer in that province

commercialisation des poulets, DORS/79-535, qui avait été adoptée par l'Office et approuvée par le Conseil. L'article 3 de cette ordonnance prévoit:

3. Sous réserve des règlements établis par lui, l'Office autorise les Offices de commercialisation à attribuer en son nom aux producteurs de leur province, les contingents de poulets destinés au marché interprovincial et au commerce d'exportation et, à cette fin, à exercer tous pouvoirs analogues à ceux qu'ils peuvent exercer à l'intérieur de leur province respective pour la commercialisation locale des poulets.

Aussi l'Office a-t-il, avec l'approbation du Conseil et du gouverneur en conseil et conformément au paragraphe 23(3) de la Loi, délégué notamment à l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board le pouvoir d'attribuer aux producteurs ontariens des contingents de poulets à vendre sur le marché interprovincial et international.

De plus, l'Office, avec l'approbation du Conseil, a, le 30 juillet 1979, adopté le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, DORS/79-559. Ce Règlement prévoit notamment:

4. Il est interdit à un producteur d'une région réglementée de commercialiser des poulets sur le marché interprovincial ou à des fins de commerce d'exportation sans que l'Office de commercialisation de sa province lui ait, au préalable, attribué un contingent.

5. Chaque Office de commercialisation doit attribuer des contingents aux producteurs pour la commercialisation sur le marché interprovincial et aux fins du commerce d'exportation et à cette fin, il peut exercer tous les pouvoirs relatifs à la commercialisation locale des poulets dans la province concernée.

6. Un contingent peut être attribué à un producteur d'une province donnée de la même manière et selon les mêmes modalités que celles régissant l'attribution de contingents pour la commercialisation locale des poulets à l'intérieur de la province.

10. L'Office de commercialisation autorise les producteurs de sa province respective à commercialiser des poulets sur le marché interprovincial et aux fins du commerce d'exportation si, le 28 décembre 1978 ou avant, ils étaient déjà autorisés à le faire localement dans cette province et le sont demeurés depuis.

Le 14 septembre 1982, l'Office, avec l'approbation du Conseil, a modifié ce Règlement au moyen de DORS/82-859 [art. 1]. Ces modifications comportent ce qui suit:

10.1 Nonobstant l'article 10, l'Office de commercialisation d'une province qui, le 28 décembre 1978 ou avant cette date, était autorisé, en vertu du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, à régler la vente des poulets, autorise tout producteur de la province à

to market chicken in interprovincial trade, subject to and in accordance with the provisions of Schedule III, if

(a) on or before December 28, 1978, the producer was not authorized by that Commodity Board to market chicken locally within that province; and

(b) the producer engaged in the marketing of chicken in interprovincial trade during the qualifying period as defined in section 1 of Schedule III.

In section 1 of the new Schedule III referred to in section 10.1, there is the following definition:

1. ...

“qualifying period” means the period commencing on the 28th day of December, 1977 and ending on the 27th day of December, 1978;

Section 3 of Schedule III further provides:

3. ...

(2) A Commodity Board shall not issue a basic broiler quota to an applicant therefore unless the Commodity Board has verified the information contained in the application and the applicant makes available to it such books and records as may be necessary to enable the Commodity Board to verify the quantity of broiler chicken produced and marketed in interprovincial trade during the qualifying period from the registered premises of the applicant.

While it may be necessary to consider other aspects of the legislation and statutory instruments, the foregoing provide the essential framework of the scheme and will explain the jurisdictional issues raised by the respondent. This framework reveals that Parliament has provided a means for the regulation of interprovincial and international trade in certain commodities, and has authorized the delegation of the administration of such regulatory schemes to provincial agencies. Further, it appears such a delegation has been made with respect to, *inter alia*, the allotment of quotas in interprovincial and export trade in chicken meat to Ontario producers thereof. The federal Regulations require that such a producer have a quota allotted by the Ontario Chicken Producers' Marketing Board in order to sell in interprovincial or export trade. Section 6 of the Regulations permit, but do not require, the provincial Board to allot interprovincial and export quotas on the same basis as intraprovincial quotas. However, section 10 does require that, *vis-à-vis* producers in operation at the time the plan came into effect, they should be automatically entitled to an interprovincial and export quota if they had, at that time, an intraprovincial quota. The amendment, section 10.1 of the Regulations, further requires the allot-

commercialiser des poulets sur le marché interprovincial, conformément aux dispositions de l'annexe III, si

a) le producteur n'était pas, le 28 décembre 1978 ou avant cette date, autorisé par ledit office à commercialiser des poulets localement dans la province; et

b) le producteur a commercialisé des poulets sur le marché interprovincial au cours de la période de référence définie à l'article 1 de l'annexe III.

L'article 1 de la nouvelle Annexe III mentionnée à l'article 10.1 contient la définition suivante:

1. ...

«période de référence» désigne la période commençant le 28 décembre 1977 et se terminant le 27 décembre 1978;

L'article 3 de l'Annexe III prévoit en outre:

3. ...

(2) L'Office de commercialisation n'attribue un contingent de base de poulets à griller qu'après avoir vérifié les renseignements soumis par le requérant dans sa demande ainsi que, si nécessaire, les livres et registres que le requérant doit mettre à la disposition de l'Office de commercialisation pour lui permettre de déterminer la quantité de poulets à griller produits dans l'établissement enregistré du requérant et commercialisés sur le marché interprovincial au cours de la période de référence.

Même s'il peut être nécessaire d'examiner d'autres aspects de la législation et des textes réglementaires, les dispositions susmentionnées forment le cadre essentiel du système et expliqueront les questions de compétence soulevées par l'intimé. Il en ressort que le législateur a fourni un moyen de réglementer le commerce interprovincial et international de certaines denrées, et autorisé la délégation de l'administration de ces systèmes de réglementation à des organismes provinciaux. De plus, il semble que cette délégation ait porté notamment sur l'attribution, aux producteurs ontariens de viande de poulet, de contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial et international. Le Règlement fédéral exige qu'un tel producteur ait un contingent attribué par l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board pour vendre sur le marché interprovincial ou international. L'article 6 du Règlement autorise mais n'oblige pas l'Office provincial à attribuer des contingents pour la commercialisation interprovinciale et internationale de la même façon que pour la commercialisation intraprovinciale. Toutefois, l'article 10 exige que les producteurs exerçant leurs activités au moment de l'entrée en vigueur du plan aient automatiquement droit à un contingent interprovincial et international s'ils avaient, à ce

ment of an interprovincial quota to certain producers who had been engaged in interprovincial marketing, even though they did not have an intraprovincial quota from the provincial Board, during the year prior to the coming into operation of the marketing plan. This was frequently referred to as a "grandfather clause" during argument.

It appears to me from the foregoing that the provincial Board, while required to grant interprovincial or interprovincial and export quotas to certain specified classes of producers in operation before the coming into force of the plan, may with respect to new producers either allot such quotas on the same basis as that on which intraprovincial quotas are allotted or resort to some other criteria. The essential complaint of the applicants herein is that they have not been able to bring themselves within any of the categories to which the provincial Board is required by federal Regulations to grant interprovincial or export quotas. They say that they have engaged, and want to engage, in interprovincial and possibly export trade but have been denied quotas to do so by the provincial Board. They further say that notwithstanding submissions to the federal Agency and the National Farm Products Marketing Council, these federal authorities have not taken steps to see that such quotas are issued in interprovincial or export trade. Hence these proceedings against the Agency in which relief is sought both with respect to activities of the Agency and with respect to activities of the provincial Board which, according to the applicants, is simply an agent of the federal Agency.

As noted earlier counsel for the respondent took several further objections to the procedures being employed and the jurisdiction of the Court. First, while conceding that Rule 603 permits the obtaining of an injunction by application without the necessity of an action, this apparently having been implicitly confirmed by the Court of Appeal in *Lodge v. Minister of Employment and Immigra-*

moment-là, un contingent intraprovincial. La modification apportée par l'article 10.1 du Règlement exige en outre l'attribution d'un contingent interprovincial à certains producteurs qui s'étaient engagés dans la commercialisation interprovinciale, même si, au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur du plan de commercialisation, ils n'avaient pas un contingent intraprovincial provenant de l'Office provincial. Au cours du débat, on a souvent qualifié cette modification de «clause des droits acquis».

À mon avis, il découle de ce qui précède que même si l'Office provincial est tenu d'accorder des contingents interprovinciaux ou interprovinciaux et internationaux à certaines catégories précises de producteurs qui exerçaient leurs activités avant l'entrée en vigueur du plan, il peut, à l'égard de nouveaux producteurs, ou bien attribuer ces contingents selon les mêmes modalités que celles régissant l'attribution de contingents intraprovinciaux ou bien recourir à d'autres critères. Les requérants se plaignent essentiellement qu'ils n'ont pu se classer dans l'une des catégories auxquelles l'Office provincial est tenu par le Règlement fédéral d'accorder des contingents interprovinciaux ou internationaux. Ils prétendent qu'ils se sont engagés et désirent s'engager dans le commerce interprovincial et peut-être international, mais l'Office provincial leur a refusé des contingents pour ce faire. Ils soutiennent en outre que malgré des observations faites à l'Office fédéral et au Conseil national de commercialisation des produits de ferme, ces autorités fédérales n'ont pris aucune mesure pour voir à ce que ces contingents soient délivrés pour la commercialisation interprovinciale ou internationale. C'est ce qui explique les présentes procédures intentées contre l'Office en vue d'obtenir un redressement concernant à la fois les activités de l'Office et celles de l'Office provincial qui, selon les requérants, est simplement un mandataire de l'Office fédéral.

Comme il a été souligné plus haut, l'avocat de l'intimé a soulevé plusieurs autres objections aux procédures employées et à la compétence de la Cour. Tout d'abord, tout en reconnaissant que la Règle 603 permet d'obtenir une injonction par voie de requête sans qu'une action soit nécessaire, ce fait ayant été semble-t-il implicitement confirmé par la Cour d'appel dans l'arrêt *Lodge c. Le*

tion, [1979] 1 F.C. 775 at page 783; 94 D.L.R. (3d) 326, at page 333, he says that it is not appropriate in a case such as the present to grant a permanent injunction without a full trial of the facts by way of an action. I think I need not consider this objection further at this point. In my view it is necessary first to see if there is any legal basis for issuing an injunction and then consider whether judicial discretion should nevertheless be exercised against its issuance.

Further, the respondent objected that to the extent that the remaining relief still in issue at this point (i.e., everything except the declaration requested in paragraph (a)) is sought against the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, such relief is beyond the jurisdiction of this Court to give. He relied on section 18 of the *Federal Court Act* which essentially gives the Trial Division jurisdiction to give relief against a "federal board, commission or other tribunal". Section 2 of that Act defines "federal board, commission or other tribunal" in such a way as to include bodies exercising powers conferred by or under an Act of Parliament but not including such bodies if they are "constituted or established by or under a law of a province". The Ontario Chicken Producers' Marketing Board, it was agreed on all sides, is established under provincial law and therefore does not come within the judicial review powers of the Federal Court, Trial Division. Counsel for the respondent cited in support of this conclusion the following cases: *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541 (Sask. C.A.); *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (Man. C.A.). See now also *Carruthers v. Therapeutic Abortion Committees*, [1983] 2 F.C. 581; 6 D.L.R. (4th) 57 (C.A.) (leave to appeal refused by S.C.C. Feb. 2, 1984).

Finally, the respondent contended that in any event I ought to stay the present proceedings in the Federal Court pending the determination of a proceeding commenced by the applicants herein in the Supreme Court of Ontario. This is an action commenced on January 23, 1984, approximately three months before the present motion was filed

ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1979] 1 C.F. 775, à la page 783; 94 D.L.R. (3d) 326, à la page 333, il soutient qu'il ne convient pas, dans un cas comme l'espèce présente, d'accorder une injonction permanente sans un examen complet des faits par voie d'action. Je crois que, à ce stade, je n'ai pas à examiner davantage cette objection. À mon avis, il faut tout d'abord voir si la Cour serait justifiée d'accorder une injonction, puis examiner si elle devrait néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire de ne pas l'accorder.

De plus, l'intimé a objecté que, dans la mesure où le redressement encore contesté à ce stade (c.-à-d. tout sauf le jugement déclaratoire sollicité au paragraphe a)) vise l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, ce redressement ne relève pas de la compétence de cette Cour. Il a invoqué l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* qui essentiellement reconnaît la compétence de la Division de première instance pour accorder un redressement contre un «office, une commission ou un autre tribunal fédéral». L'article 2 de cette Loi définit «office, commission ou autre tribunal fédéral» de manière à inclure les organismes qui exercent des pouvoirs conférés par une loi du Parlement ou sous le régime d'une telle loi, mais non ceux qui sont «constitués ou établis par une loi d'une province ou sous le régime d'une telle loi». Il est admis que l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board est établi sous le régime d'une loi provinciale et n'est donc pas assujéti au contrôle judiciaire de la Division de première instance de la Cour fédérale. À l'appui de cette conclusion, l'avocat de l'intimé a cité les décisions suivantes: *C.P. Transport Co. Ltd. v. Highway Traffic Bd.*, [1976] 5 W.W.R. 541 (C.A. Sask.); *Re Bicknell Freighters Ltd. and Highway Transport Board of Manitoba* (1977), 77 D.L.R. (3d) 417 (C.A. Man.). Voir également *Carruthers c. Comités de l'avortement thérapeutique*, [1983] 2 C.F. 581; 6 D.L.R. (4th) 57 (C.A.) (autorisation de faire appel rejetée par la C.S.C. le 2 fév. 1984).

En dernier lieu, l'intimé a fait valoir que, en tout état de cause, je devrais suspendre les présentes procédures devant la Cour fédérale en attendant qu'on ait statué sur l'action intentée par les requérants en l'espèce devant la Cour suprême de l'Ontario. Il s'agit d'une action intentée le 23 janvier 1984, soit environ trois mois avant le dépôt de la

in the Federal Court. While the plaintiffs in that action appear to be the same as the applicants herein, the respondent before me is not a party to that action. Instead the defendants in that action include the Ontario Chicken Producers' Marketing Board, La Fédération des producteurs de volailles du Québec, (referred to hereinafter as "Volbec") and a number of individuals. While there is some similarity in the relief sought, in that the plaintiffs in that action also seek an order requiring the issue to them of quotas by the provincial Board and an injunction preventing interference with their pursuit of a livelihood through the sale of chicken meat outside the province, they also seek damages in tort and damages pursuant to section 31.1 of the *Combines Investigation Act* [R.S.C. 1970, c. C-23 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 76, s. 12)]. In addition they seek declarations as to invalidity, not only of regulations or orders of the provincial Board but also of

any applicable orders, regulations, statutes made by or pursuant to the authority of the provinces of Ontario and Quebec and of Canada or the prerogative of the Crown ... supporting the unlawful actions of the defendants

as being inconsistent with the Constitution. Apparently a statement of defence has now been filed in that action. The plaintiffs therein had applied for an interlocutory injunction in February and on June 28, 1984 Callon J. dismissed that application. While he considered that there is a substantial issue to be tried he did not think it an appropriate case in which to issue an interlocutory injunction prior to the trial and disposition of the action.

The respondent contended that the action in the Supreme Court of Ontario covers the issues raised in these proceedings and is more comprehensive in that it also involves the claim for damages. He further contended that the Supreme Court of Ontario would have power to issue any necessary declarations as to the validity of the Proclamation, the Delegation of Quotas Order, and the Regulations, issued by the federal authorities herein. He relied for this proposition on the cases of *Attorney General of Canada et al. v. Law Society of British*

présente requête devant la Cour fédérale. Même si les demandeurs dans cette action semblent être les mêmes que les requérants en l'espèce, l'intimé comparissant devant moi n'est pas partie à cette action. Les défendeurs dans cette action sont plutôt l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board, la Fédération des producteurs de volailles du Québec (ci-après appelée «Volbec») et certains particuliers. Bien que le redressement sollicité dénote quelque ressemblance, dans la mesure où les demandeurs dans cette action demandent également une ordonnance enjoignant à l'Office provincial de leur délivrer des contingents et une injonction interdisant aux défendeurs de faire obstacle à leur droit de gagner leur vie en vendant de la viande de poulet à l'extérieur de la province, ils réclament également des dommages-intérêts pour délit civil et des dommages-intérêts en vertu de l'article 31.1 de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* [S.R.C. 1970, chap. C-23 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 76, art. 12)]. Ils sollicitent également un jugement déclaratoire pour faire déclarer nuls non seulement les règlements ou ordonnances de l'Office provincial, mais également

[TRADUCTION] toutes ordonnances, tous règlements, toutes lois applicables adoptés par les provinces de l'Ontario, de Québec et par le Canada ou par la prérogative de la Couronne ou en vertu du pouvoir de celles-ci ... appuyant les actes illicites des défendeurs

parce qu'ils vont à l'encontre de la Constitution. Il semble qu'une défense ait maintenant été déposée dans cette action. En février 1984, les demandeurs dans cette instance ont demandé une injonction interlocutoire et, le 28 juin 1984, le juge Callon a rejeté cette requête. Bien qu'il ait considéré que c'était une question importante à juger, il n'a pas estimé qu'il s'agissait d'un cas où il devrait accorder une injonction interlocutoire avant que l'action ne soit instruite et qu'un jugement ne soit rendu.

L'intimé fait valoir que l'action devant la Cour suprême de l'Ontario couvre les questions soulevées en l'espèce et qu'elle a une plus grande portée puisqu'elle comporte également une demande de dommages-intérêts. Il soutient en outre que la Cour suprême de l'Ontario a le pouvoir de rendre tout jugement déclaratoire nécessaire quant à la validité de la Proclamation, de l'Ordonnance sur la délégation du pouvoir de contingentement, et du Règlement adoptés par les autorités fédérales en cause. À l'appui de cette prétention, il invoque les

Columbia et al., [1982] 2 S.C.R. 307 and *Re Williams and Attorney-General for Canada et al.* (1983), 6 D.L.R. (4th) 329 (Ont. Div. Ct.).

Counsel for the applicants contended that the present case would be an appropriate one for an injunction to be issued. As to the jurisdiction of the Court, he contended essentially that what was involved in the present proceeding was judicial review of a federal agency. While conceding that, by virtue of section 2 of the *Federal Court Act*, this Court could not exercise powers of judicial review over the provincial Board as such, it has exclusive jurisdiction over the federal Agency and could make orders against the Agency and its agents with respect to the regulation of interprovincial and export trade. He distinguished the proceedings in the Supreme Court of Ontario on the basis that they involve an action in tort and also that, to the extent that they involve a declaration as to the validity of the quota system, this pertained to intraprovincial quotas whereas the proceedings in the Federal Court, Trial Division relate to interprovincial and export quotas. He therefore opposed the stay of the present proceedings.

After consideration of these submissions, I ruled that I could not conclude at that point that the proceedings herein should be dismissed in their entirety or stayed. I noted the normal reluctance of the Court to dismiss or strike out proceedings on preliminary objections if it is not abundantly clear that such proceedings cannot succeed.

More specifically, I was not prepared to dismiss the proceedings as being beyond the jurisdiction of this Court or to stay them in favour of the action in the Supreme Court of Ontario, because it appears to me that these proceedings involve, in part, judicial review of a federal Board, namely the Canadian Chicken Marketing Agency, established under federal law and exercising or purporting to exercise jurisdiction conferred under an Act of Parliament. By section 18 of the *Federal Court Act* the Trial Division of the Federal Court has exclusive original jurisdiction to grant relief

décisions *Procureur général du Canada et autres c. Law Society of British Columbia et autre*, [1982] 2 R.C.S. 307, et *Re Williams and Attorney-General for Canada et al.* (1983), 6 D.L.R. (4th) 329 (C. div. Ont.).

L'avocat des requérants prétend qu'il y a lieu dans le présent cas d'accorder une injonction. Quant à la compétence de la Cour, il soutient essentiellement que ce qui est en jeu dans la présente procédure est le contrôle judiciaire d'un office fédéral. Tout en reconnaissant que, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, cette Cour ne peut exercer de contrôle judiciaire sur l'Office provincial en tant que tel, elle a compétence exclusive sur l'Office fédéral et peut rendre des ordonnances contre cet Office et ses mandataires relativement à la réglementation du commerce interprovincial et du commerce d'exportation. Selon lui, les procédures devant la Cour suprême de l'Ontario sont distinctes en raison du fait qu'elles portent sur une action délictuelle et aussi à cause du fait que, dans la mesure où elles visent un jugement déclaratoire quant à la validité du système de contingentement, il s'agit de contingents intraprovinciaux, alors que les procédures devant la Division de première instance de la Cour fédérale, se rapportent à des contingents interprovinciaux et internationaux. Il s'oppose donc à la suspension des présentes procédures.

Après examen de ces conclusions, j'ai décidé que je ne saurais conclure, à ce stade, au rejet de la totalité des présentes procédures ni à leur suspension. J'ai constaté que, normalement, la Cour est réticente à rejeter ou à radier des procédures à la suite d'objections préliminaires s'il n'est pas manifestement clair que ces procédures ne sauraient réussir.

Plus particulièrement, je ne suis pas disposé à rejeter les procédures pour le motif qu'elles ne relèvent pas de la compétence de cette Cour ni à les suspendre en faveur de l'action intentée devant la Cour suprême de l'Ontario, parce que, à mon avis, ces procédures portent, en partie, sur le contrôle judiciaire d'un office fédéral, à savoir l'Office canadien de commercialisation des poulets, établi sous le régime d'une loi fédérale et exerçant ou prétendant exercer la compétence conférée par une loi du Parlement. En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la Division de première

against such a Board. I understand from this that it was the intention of Parliament that judicial review of federal agencies should normally be effected by the Federal Court and not by provincial superior courts such as the Supreme Court of Ontario.

It is not clear that the Supreme Court of Ontario can give all of the relief sought by the applicants in the present proceeding. It obviously cannot give *certiorari* or *mandamus* against a federal agency. It might not be able to give the declaration requested as to the validity of federal regulations. It is true that, as submitted by the respondent, the Supreme Court of Ontario is entitled according to the authority of the *Law Society of British Columbia* case, *supra*, to issue declarations to the effect that federal statutes or regulations are invalid because in conflict with the distribution of powers prescribed by the Constitution. It appears from the judgment of Estey J., writing for the Supreme Court of Canada, at pages 328-329 that it is not sufficient that a superior court authorized by section 101 of the *Constitution Act, 1867* (i.e., the Federal Court), whose decisions are reviewable by another section 101 court (the Supreme Court of Canada), have the jurisdiction to grant such a declaration; such jurisdiction must also be available to the superior courts of the provinces authorized (though not established) by section 96 of the *Constitution Act, 1867* whose decisions are equally appealable to a section 101 court (the Supreme Court of Canada). To deny provincial courts such jurisdiction

... would strip the basic constitutional concepts of judicature of this country, namely the superior courts of the provinces, of a judicial power fundamental to a federal system . . .

This decision has since been followed in *Canada Labour Relations Board et al. v. Paul L'Anglais Inc. et al.*, [1983] 1 S.C.R. 147. These cases involved the distribution of powers. Whether the same principle should apply where the declaration sought, as in the present case, relates to possible conflicts with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act*,

instance de la Cour fédérale a compétence exclusive en première instance pour rendre un jugement déclaratoire contre un tel office. J'en déduis que le législateur a voulu que le contrôle judiciaire d'organismes fédéraux soit normalement exercé par la Cour fédérale et non par les cours supérieures des provinces telles que la Cour suprême de l'Ontario.

Il n'est pas certain que la Cour suprême de l'Ontario puisse accorder la totalité du redressement sollicité par les requérants dans la présente procédure. De toute évidence, elle ne saurait décerner un bref de *certiorari* ni un bref de *mandamus* contre un office fédéral. Elle peut ne pas être en mesure de rendre le jugement déclaratoire demandé quant à la validité des règlements fédéraux. Il est vrai, comme l'a prétendu l'intimé, que l'arrêt *Law Society of British Columbia*, précité, autorise la Cour suprême de l'Ontario à rendre des jugements déclaratoires portant que des lois ou règlements fédéraux sont nuls parce qu'ils sont en conflit avec le partage des pouvoirs prescrit par la Constitution. Il ressort de l'arrêt rédigé par le juge Estey au nom de la Cour suprême du Canada, aux pages 328 et 329, qu'il ne suffit pas qu'une cour supérieure reconnue par l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (c.-à-d. la Cour fédérale), dont les décisions sont susceptibles d'examen par une autre cour prévue à l'article 101 (la Cour suprême du Canada), ait le pouvoir d'accorder un jugement déclaratoire; un tel pouvoir doit également être accordé aux cours supérieures des provinces autorisées (bien que non établies) par l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dont les décisions peuvent également faire l'objet d'un appel devant une cour prévue à l'article 101 (la Cour suprême du Canada). Refuser aux cours des provinces une telle compétence a pour conséquence que

... ces organismes judiciaires de base qu'a établis la Constitution de ce pays, notamment les cours supérieures des provinces, seraient dépouillés d'un pouvoir judiciaire fondamental dans un régime fédéral . . .

Cette décision a été suivie dans *Conseil canadien des relations du travail et autre c. Paul L'Anglais Inc. et autre*, [1983] 1 R.C.S. 147. Ces affaires portaient sur le partage des pouvoirs. La question de savoir si le même principe s'applique lorsque le jugement déclaratoire sollicité, comme en l'espèce, se rapporte à des conflits possibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la

1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] remains to be seen, since the purported violation of the Charter does not imply an unauthorized intrusion by federal authorities into provincial jurisdiction and therefore does not threaten the "federal system". Even assuming, however, that the principle of the *Law Society of British Columbia* case applies so as to ensure the Supreme Court of Ontario the power to make a declaration as to conflicts between regulations made by federal boards and the Charter, it is doubtful that the principle can be carried beyond that so as to authorize such judicial review of the acts of a federal agency in the form of a declaration that its regulations, though within federal jurisdiction, were not authorized by Parliament. I can see no reason for an implied guaranteed right of the provincial superior courts to issue such a declaration, as the situation does not menace the federal system or constitutional safeguards of individual rights and freedoms. For this reason I respectfully decline to adopt the reasoning of the Divisional Court of Ontario in *Re Williams and Attorney-General for Canada et al.*, *supra*, where it apparently interpreted the *Law Society of British Columbia* decision to authorize a provincial superior court to determine, in a proceeding for a declaration, whether the Governor in Council had acted within the statutory authority granted to it by Parliament. See Mullan, *Annotation* (1983), 3 Admin. L.R., at pages 114-115. I have no doubt that, were such a question relevant to a cause of action and to parties within the jurisdiction of a provincial superior court, and if the court were in a position where, if it could not consider the validity of a federal regulation *vis-à-vis* its statutory authorization the court might have to give effect to an invalid regulation, then it should be able to consider that question and make a determination for the purposes of that action. But that is a different matter from making a declaration in a proceeding brought solely for that purpose. At this point it is not possible to say in what circumstances the Supreme Court of Ontario might be expected to make the declaration concerning federal laws and regulations as requested in the prayer for relief in the action in that Court. It is not clear, therefore, that a declaration could be made in the proceedings in that Court. In this Court such a declaration clearly can be made if the proceedings are in an appropriate form.

Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)] reste à voir, puisque la prétendue violation de la Charte n'implique pas une intrusion illicite des autorités fédérales dans la compétence provinciale et par conséquent ne menace pas le «régime fédéral». À supposer toutefois que la règle adoptée dans l'affaire *Law Society of British Columbia* s'applique de manière à permettre à la Cour suprême de l'Ontario de rendre un jugement déclaratoire concernant des conflits entre des règlements adoptés par des offices fédéraux et la Charte, il est douteux que la règle puisse s'appliquer au point de permettre un tel contrôle judiciaire des actes d'un office fédéral sous la forme d'un jugement déclaratoire portant que ses règlements, quoique relevant de la compétence fédérale, ne sont pas autorisés par le Parlement canadien. À mon avis, rien ne justifie un droit implicite garanti des cours supérieures des provinces de rendre un tel jugement déclaratoire, puisque la situation ne menace ni le régime fédéral ni les sauvegardes constitutionnelles des droits et libertés des particuliers. C'est pour cette raison que j'écarte, avec déférence, le raisonnement adopté par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans la décision *Re Williams and Attorney-General for Canada et al.*, précitée, où elle a, semble-t-il, interprété l'arrêt *Law Society of British Columbia* comme autorisant une cour supérieure d'une province à déterminer, dans une action visant à obtenir un jugement déclaratoire, si le gouverneur en conseil a agi conformément au pouvoir légal qui lui est conféré par le législateur. Voir Mullan, *Annotation* (1983), 3 Admin. L.R. aux pages 114 et 115. Je suis certain que, si une telle question était applicable à une cause d'action et à des parties relevant de la compétence d'une cour supérieure d'une province, et si la cour se trouvait dans une situation où si elle ne pouvait examiner la validité d'un règlement fédéral par rapport à son pouvoir légal, elle pourrait donner effet à un règlement invalide, elle devrait alors être en mesure d'examiner cette question et de rendre une décision aux fins de cette action. Mais cela diffère d'un jugement déclaratoire prononcé dans une action intentée uniquement à cette fin. À ce stade, il est impossible de dire dans quelles circonstances on pourrait s'attendre à ce que la Cour suprême de l'Ontario rende un jugement déclaratoire concernant les lois et règlements fédéraux, ainsi qu'il a été sollicité,

I would also refuse the stay of the present proceedings because of other differences between them and the action in the Ontario Court. The respondent here is not even a party to the provincial action. The provincial Board and Volbec are parties to that action but not to the present proceedings. There are a number of different issues raised by the Ontario action including rather far-ranging tort claims.

Given this great lack of identity between the two actions, and given the fact that not all of the remedies sought here could necessarily be obtained in the provincial Court, I declined to grant the stay.

It had also been suggested by counsel for the Attorney General of Canada that this matter might have been better dealt with by proceedings brought under section 28 of the *Federal Court Act* for review by the Court of Appeal. I concluded that at that stage of the proceedings I was unable to determine that these proceedings involved functions of the Agency of a judicial or quasi-judicial nature and therefore it appeared to me that the proper avenue was under section 18 of the Act as the applicants had chosen. I might add that nothing that later transpired has altered this conclusion.

Having held that the proceedings should continue, I ruled at the same time that there were certain forms of relief referred to in the notice of motion which would not be available. First, as previously determined, the declaration sought in paragraph (a) is not available herein because these proceedings were not commenced in the form of an action. Further, there could be no form of relief against, or judicial review of, the Ontario Chicken Producers' Marketing Board because that is not within the jurisdiction of this Court. I also expressed some doubt as to whether any of the decisions

devant ladite Cour, dans la demande de redressement formulée dans cette action. On ne sait donc pas si un jugement déclaratoire pourrait être rendu dans les procédures devant cette cour. De toute évidence, la Cour fédérale peut rendre un tel jugement déclaratoire si l'action est intentée en bonne et due forme.

De même, je refuse de suspendre les présentes procédures en raison d'autres différences existant entre elles et l'action intentée devant la Cour ontarienne. L'intimé en l'espèce n'est même pas partie à l'action devant la Cour de cette province. L'Office provincial et Volbec sont parties à cette action mais non aux présentes procédures. Il existe plusieurs questions différentes soulevées dans l'action ontarienne, notamment des revendications d'une grande portée fondées sur un délit civil.

Vu l'absence d'identité entre les deux actions et le fait qu'on ne pourrait pas nécessairement obtenir devant la Cour provinciale tous les redressements sollicités en l'espèce, j'ai refusé d'accorder la suspension.

De même, comme l'a laissé entendre l'avocat du procureur général du Canada, il aurait peut-être mieux valu, dans la présente affaire, recourir aux procédures prévues à l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* en vue d'un examen par la Cour d'appel. J'ai conclu que, à ce stade, je n'étais pas en mesure de déterminer si ces procédures visaient des fonctions de nature judiciaire ou quasi judiciaire de l'Office et, par conséquent, il m'a semblé que le recours approprié, tel qu'il a été choisi par les requérants, était sous le régime de l'article 18 de la Loi. Je pourrais ajouter que rien de ce qui est survenu par la suite n'a modifié cette conclusion.

Ayant décidé que les procédures devraient suivre leur cours, j'ai statué en même temps que certaines formes de redressement mentionnées dans l'avis de requête ne seraient pas accordées. En premier lieu, comme il a été décidé précédemment, le jugement déclaratoire sollicité au paragraphe a) n'est pas accordé en l'espèce parce que les présentes procédures n'ont pas été intentées sous forme d'action. En outre, l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board ne relevant pas de la compétence de cette Cour, il ne peut faire l'objet d'aucune forme de redressement ni d'aucun contrôle judiciaire. J'ai

under attack, if essentially of a legislative nature, could be reviewable by *certiorari*.

I therefore concluded that the only issues which I could address in these proceedings were as follows. With respect to the relief sought in paragraph (b), I could only consider the suitability of the order referred to in subparagraph (ii). With respect to the order requested in paragraph (c), I could only consider that possibility *vis-à-vis* the respondent Agency. I held that I was prepared to consider this as a request for relief either in the form of prohibition or an injunction, depending on which, if either, were warranted by the facts and further argument. With respect to the relief requested in paragraph (d), I held that I would only consider the request in subparagraph (i) in so far as it would involve an order against the respondent Agency but not as against the provincial Board as the "agent" of the respondent. With respect to the alternative relief sought in subparagraph (ii), the order previously given by Walsh J. on May 31, 1984, was to the effect that, because proper evidence was available on which could be given an order requiring the allotment of a quota with respect only to a few of the applicants, the applicants were allowed to withdraw their request for the relief sought in this subparagraph without prejudice to their right to renew it following the hearing on this application. I will not deal with that matter further at this stage. The relief sought in paragraph (e), being anything which the Court deems appropriate, was left for consideration in my final order.

By way of summary then I indicated that I was prepared to hear evidence and argument as to the legal nature of the "appeal" to the Agency as referred to in subparagraph (b)(ii) and the conduct by the Agency of such a proceeding, evidence and argument as to the validity of the statutory instruments, and evidence and argument as to any possible violations by the Agency of rights under

également exprimé des doutes quant à la question de savoir si l'une quelconque des décisions attaquées, pour autant qu'elle soit essentiellement de nature législative, pourrait faire l'objet d'un examen par voie de *certiorari*.

J'ai donc conclu que les seules questions que je pouvais aborder dans les présentes procédures étaient les suivantes. Pour ce qui est du redressement sollicité au paragraphe b), je ne pourrais qu'examiner le bien-fondé de l'ordonnance mentionnée au sous-paragraphe (ii). Quant à l'ordonnance sollicitée au paragraphe c), je ne pourrais examiner cette possibilité qu'à l'égard de l'Office intimé. J'ai décidé que j'étais disposé à considérer cette question comme une requête en redressement ou bien sous la forme d'un bref de prohibition ou bien sous la forme d'une injonction, et qu'il fallait savoir laquelle de ces formes, si recours il y avait sous l'une ou l'autre forme, était justifiée par les faits et par d'autres arguments. En ce qui concerne le redressement demandé au paragraphe d), j'ai conclu que je n'examinerais que la requête formulée au sous-paragraphe (i) dans la mesure où cela donnait lieu à une ordonnance contre l'Office intimé mais non contre l'Office provincial en tant que «mandataire» de ce dernier. Au sujet du redressement subsidiaire demandé au sous-paragraphe (ii), l'ordonnance prononcée par le juge Walsh le 31 mai 1984 portait que les requérants étaient autorisés à se désister du redressement demandé à ce sous-paragraphe sans qu'il soit porté atteinte à leur droit de le demander à nouveau à la suite de l'audition de cette demande, étant donné que la preuve pertinente était disponible et permettait de rendre une ordonnance exigeant l'attribution d'un contingent à quelques-uns seulement desdits requérants. À ce stade, je n'en dirai pas davantage sur cette question. Le redressement demandé au paragraphe e), à savoir toute mesure que la Cour juge appropriée, sera examiné dans mon ordonnance finale.

Pour résumer, j'ai alors indiqué que j'étais disposé à entendre la preuve et les arguments quant à la nature légale de l'«appel» devant l'Office mentionné au sous-paragraphe b)(ii) et au déroulement d'une telle procédure devant l'Office, la preuve et les arguments quant à la validité des textes réglementaires, et la preuve et les arguments quant aux violations possibles par l'Office des

section 6 or 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I excluded evidence or argument as to what the provincial Board has done in the exercise of authority delegated to it by the federal statutory instruments or otherwise. I concluded by noting that if this division of various forms of relief appeared complicated, it is because it reflects the complications of the Constitution which divided authority between the two levels of government with respect to the regulation of trade and authorized the creation of (without itself creating) superior courts by both Parliament and provincial legislatures to engage in judicial review of the administrative tribunals created by each of those legislative bodies.

On the basis of the foregoing the application was then heard. I will summarize the essential facts and then deal with the substantive issues as raised by the parties.

Facts

The Ontario Chicken Producers' Marketing Board was established under provincial law in 1965. It proceeded to grant intraprovincial quotas, i.e. quotas for the production of chickens for sale in Ontario, to Ontario producers. According to counsel for the applicants, some 834 chicken producers received such a quota from the Board, but none of these, with the exception of one quota granted in 1969, was a producer of chickens east of Kingston in Ontario prior to 1983. It is not disputed that there were nevertheless chicken producers operating in Eastern Ontario during this period, and selling all or much of their production in Quebec and in the United States.

As noted earlier, the marketing plan for chickens established under the *Farm Products Marketing Agencies Act* came into effect on December 28, 1978. In early 1979 Mr. Yvon Montpetit, a barrister and solicitor in Hawkesbury, Ontario, submitted a memorandum to the Farm Products Marketing Council established under the Act on behalf of 11 producers in that area who, along with others, had formed the Eastern Ontario Broiler Producers' Association. The gist of this representation was that his clients had been pro-

droits garantis par les articles 6 et 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'ai exclu la preuve et les arguments en ce qui concerne l'exercice par l'Office provincial du pouvoir qui lui est conféré par les textes réglementaires fédéraux ou autres. En guise de conclusion, j'ai souligné que si cette distinction entre les diverses formes de redressement semblait compliquée, c'est parce qu'elle reflète les complications de la Constitution qui divisait le pouvoir de réglementer le commerce entre les deux paliers de gouvernement et qui autorisait la création de (n'ayant pas elle-même procédé à la création de) cours supérieures par le Parlement et les législatures provinciales en vue du contrôle judiciaire des tribunaux administratifs créés par chacun de ces corps législatifs.

C'est sur la base de ce qui précède que la requête a été entendue. Je résumerai les faits essentiels et je statuerai ensuite sur les questions de fond soulevées par les parties.

Les faits

L'Ontario Chicken Producers' Marketing Board a été établi en 1965 sous le régime d'une loi provinciale. Il a octroyé aux producteurs ontariens des contingents intraprovinciaux, c.-à-d. des contingents pour la production de poulets à vendre en Ontario. Selon l'avocat des requérants, quelque 834 producteurs de poulets ont reçu un tel contingent de l'Office, mais aucun d'eux, à l'exception d'un contingent accordé en 1969, n'était, antérieurement à 1983, un producteur de poulets établi à l'Est de Kingston (Ontario). Il est admis qu'il existait néanmoins des producteurs de poulets exerçant leurs activités dans l'Est de l'Ontario au cours de cette période, vendant la totalité ou la plus grande partie de leur production au Québec et aux États-Unis.

Comme il a été souligné plus haut, le plan de commercialisation des poulets établi sous le régime de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* est entré en vigueur le 28 décembre 1978. Au début de 1979, M^e Yvon Montpetit, d'Hawkesbury (Ontario), a soumis un mémoire au Conseil de commercialisation des produits de ferme, établi en vertu de la Loi, au nom de 11 producteurs de cette région qui avec d'autres ont formé l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association. L'essentiel de sa démarche portait que

ducing broilers since 1967 for sale in the Montreal market. They had not been made aware of the marketing plan and quota restrictions when they were established in Ontario in the 1960's. The provincial Board had shown very little interest in them and appeared only concerned that they not sell in the Toronto market. As these producers wished to continue selling in Montreal they asked for a "permit" from the federal authorities to do so, either on a permanent basis or until the Ontario Board made the determination concerning their applications for quotas. These representations were apparently brought to the attention of the Canadian Chicken Marketing Agency in March, 1979 and were discussed by the Agency at a meeting in May, 1979. According to the affidavit of Mr. Romeo Leblanc, General Manager of the Agency, the problem of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association, and possible solutions to the problem, were discussed with representatives of all the provinces which had signed the federal-provincial agreement endorsing the marketing plan. These discussions took place in 1980 and 1981. Following this the amendments to the Regulations now found in section 10.1 and Schedule III were adopted on September 14, 1982 and published in the Canada Gazette as SOR/82-859. The effect of those amendments was to require provincial boards to authorize marketing in interprovincial trade for producers who had been engaged in interprovincial marketing during the "qualifying period" and who had not had a quota from the provincial Board at that time. The "qualifying period" was defined as December 28, 1977 to December 27, 1978, being the year immediately preceding the coming into force of the marketing plan. This covered the situation of the members of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association.

Shortly after these amendments were adopted and published, the Agency published advertisements as to the nature of the amendments and as to how application could be made for such quotas. These advertisements were published in 13 newspapers circulating in eastern Ontario including

depuis 1967 ses clients produisaient des poulets à griller pour les vendre sur le marché montréalais. On ne leur a pas fait connaître le plan de commercialisation ni les restrictions de contingentement lorsqu'ils se sont établis en Ontario dans les années 60. L'Office provincial s'était montré peu intéressé à eux et semblait souhaiter uniquement qu'ils ne vendent pas sur le marché torontois. Comme ces producteurs désiraient continuer de vendre à Montréal, ils ont demandé un «permis» aux autorités fédérales pour le faire, de façon permanente ou jusqu'à ce que l'Office ontarien ait pris une décision concernant leurs demandes de contingents. Ces démarches ont apparemment été portées à l'intention de l'Office canadien de commercialisation des poulets en mars 1979 et ont été examinées par l'Office lors d'une réunion tenue en mai 1979. Selon l'affidavit de M. Romeo Leblanc, directeur général de l'Office, le problème auquel faisait face l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association et les solutions possibles à ce problème ont été discutés avec les représentants de toutes les provinces qui avaient signé l'accord fédéral-provincial approuvant le plan de commercialisation. Ces discussions ont eu lieu en 1980 et en 1981. Par la suite, les modifications apportées au Règlement qu'on trouve maintenant à l'article 10.1 et à l'Annexe III ont été adoptées le 14 septembre 1982 et publiées dans la Gazette du Canada à DORS/82-859. Ces modifications ont eu pour effet d'exiger des offices provinciaux qu'ils autorisent la commercialisation sur le marché interprovincial en faveur des producteurs qui s'étaient engagés dans la commercialisation interprovinciale au cours de la «période de référence» et qui, à cette époque, n'avaient pas obtenu un contingent de l'Office provincial. La «période de référence» a été définie comme désignant la période commençant le 28 décembre 1977 et se terminant le 27 décembre 1978, c'est-à-dire l'année qui précède immédiatement l'entrée en vigueur du plan de commercialisation. Cette période couvre la situation des membres de l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association.

Peu de temps après l'adoption et la publication de ces modifications, l'Office a publié des annonces indiquant la nature de ces modifications et la façon dont on pouvait demander ces contingents. Ces annonces ont été publiées dans 13 journaux de l'Est ontarien, notamment dans des journaux de

both English and French language papers and including what appear to be three trade journals. It was after this that the Agency received its first communication from the applicants in the present proceedings. A Mr. Pierre Lamoureux, a barrister and solicitor of Ottawa, wrote to the Agency on their behalf. His letter dated November 26, 1982 stated that his clients "presently produce broiler chickens and will be in a position to produce as of December 31, 1982". He made reference to other producers in the area who had been producing without a quota and who had been given the right to an interprovincial quota. This presumably is a reference to the members of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association. He asked for similar consideration for his clients.

The evidence is unsatisfactory as to the date of commencement, and quantity, of chicken production of most of the applicants, and as to whether this is for most of them a principal occupation. Affidavits were sworn by only seven of the applicants and all but one of these is to a large extent simply confirmatory of the affidavit of François Quesnel, the President of Le Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario (GEVEO), one of the applicants herein to which the other applicants belong. Much of the evidence in these affidavits also appears to be hearsay, which is not adequate for a motion of this kind which is not an interlocutory proceeding. There is some difference of opinion between the respondent and the applicants as to when the latter started producing chickens. There is little evidence to suggest that they were engaged in much production before the last half of 1982. In particular, it appears to be common ground that the applicants were not engaged in the production or interprovincial marketing of chicken during the qualifying period prescribed for Regulation 10.1, namely December 28, 1977 to December 27, 1978. Further, according to the affidavit of Mr. Leblanc, which is supported by the affidavit of Thomas McClintock, a chartered accountant who was appointed as an inspector of the Agency for this purpose, the applicants were not truly engaged in interprovincial marketing of chicken at least prior to July, 1983. They had apparently been producing for some months prior to that and had nominally been selling to a Montreal firm, Cronkhite Poultry (Montreal) Ltd. but it was the opinion of the deponents Leblanc and McClintock

langue anglaise et de langue française et notamment dans ce qui semble être trois revues commerciales. C'est à la suite de cette publicité que les requérants en l'espèce ont communiqué pour la première fois avec l'Office. M^e Pierre Lamoureux, d'Ottawa, a écrit à l'Office en leur nom. Sa lettre en date du 26 novembre 1982 disait que ses clients [TRADUCTION] «produisent actuellement des poulets à griller et seront en mesure de le faire au 31 décembre 1982». Il a fait mention d'autres producteurs de la région qui produisaient sans contingent et à qui on avait donné le droit d'utiliser un contingent interprovincial. Il faisait vraisemblablement allusion aux membres de l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association. Il a demandé le même traitement pour ses clients.

La preuve n'indique pas clairement la date du commencement ni la quantité de la production de poulets de la plupart des requérants, ni s'il s'agit, pour la plupart d'entre eux, d'une occupation principale. Seulement sept des requérants ont déposé des affidavits et tous sauf un ne font que confirmer l'affidavit de François Quesnel, le président du Groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario (GEVEO), l'un des requérants à l'instance dont font partie les autres requérants. La majeure partie des dépositions contenues dans ces affidavits semble être du oui-dire, ce qui ne suffit pas pour une requête de ce genre qui n'est pas une procédure interlocutoire. L'intimé et les requérants diffèrent quelque peu d'opinion quant à l'époque à laquelle ceux-ci ont commencé à produire des poulets. Il y a peu d'éléments de preuve portant qu'ils ont vraiment commencé à produire avant la seconde moitié de 1982. En particulier, il semble admis que les requérants ne se sont engagés ni dans la production ni dans la commercialisation interprovinciale de poulets au cours de la période de référence prévue à l'article 10.1 du Règlement, c'est-à-dire la période allant du 28 décembre 1977 au 27 décembre 1978. De plus, selon l'affidavit de M. Leblanc, qui est étayé par celui de Thomas McClintock, expert-comptable qui a été nommé inspecteur de l'Office à cette fin, les requérants ne se sont pas vraiment engagés dans la commercialisation interprovinciale de poulets au moins avant le mois de juillet 1983. Ils ont, semble-t-il, produit des poulets pendant quelques mois avant cette date et les ont vendus pour la forme à une firme montréalaise, Cronkhite Poultry (Montreal) Ltd.,

that in fact the destination of the chickens was an Ontario processor, Maple Lodge Farms of Norval, Ontario. That is, the chickens never left Ontario and the "sale" through the Montreal firm was in their view only a paper transaction.

As a result of the advertisements noted above, and the communications with the Agency, the applicants herein individually applied to the Ontario Chicken Producers' Marketing Board in January, 1983, for an interprovincial quota. In February they were sent letters by the Board indicating that they had to produce books and records to establish their marketing of chicken in interprovincial trade during the qualifying period, December 28, 1977—December 27, 1978. Subsequently, in April, 1983 they were sent letters advising them that their applications had been refused because they had failed to provide evidence of marketing chicken in interprovincial trade during the qualifying period. The applicants then sent individual letters dated June 2, 1983 to the Board requesting an appeal of its decision. By a letter dated June 13, 1983 the Secretary-Manager of the provincial Board wrote to Mr. Quesnel representing the applicants saying that the Board had no authority to "go beyond the legislation" and that any appeal should be made to the Canadian Chicken Marketing Agency and/or the National Farm Products Marketing Council. According to Mr. Quesnel, he then telephoned Mr. Leblanc, the General Manager of the Agency, and was advised that there was no point in pursuing an appeal; that the Agency would not "grant an appeal to anyone who had not been in production during the qualifying period". Subsequently, according to Mr. Leblanc, the solicitors for the applicants together with some of the applicants met with the executive members of the National Farm Products Council on August 4, 1983 to review the situation. The next day the executive committee of the Council met with the executive committee of the Agency and it was agreed that any individual applicant for interprovincial quota might apply to the Agency and request that a review of his application be undertaken. On August 9, 1983, Mr. J. Boynton, the Vice-Chairman of the National Farm Products Marketing

mais, selon les déposants Leblanc et McClintock, les poulets étaient effectivement destinés à un transformateur ontarien, Maple Lodge Farms de Norval, Ontario. Cela veut dire que les poulets n'ont jamais quitté l'Ontario et la «vente» par l'entremise de la firme montréalaise n'était, selon eux, qu'une opération fictive.

À la suite des annonces susmentionnées et de la correspondance avec l'Office, les requérants à l'instance se sont adressés, à titre individuel, à l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board au mois de janvier 1983 en vue de demander un contingent interprovincial. En février, l'Office leur a écrit, disant qu'ils devaient produire des livres comptables pour justifier la commercialisation de leurs poulets sur le marché interprovincial au cours de la période de référence, soit la période allant du 28 décembre 1977 au 27 décembre 1978. Par la suite, en avril 1983, ils ont été avisés par écrit du rejet de leurs demandes parce qu'ils n'avaient pu faire la preuve de la commercialisation des poulets sur le marché interprovincial au cours de la période de référence. Les requérants ont alors envoyé des lettres individuelles, en date du 2 juin 1983, à l'Office pour faire appel de sa décision. Par lettre datée du 13 juin 1983, le secrétaire-directeur de l'Office provincial a écrit à M. Quesnel, qui représentait les requérants, disant que l'Office ne pouvait [TRADUCTION] «aller au-delà de la loi» et que tout appel devrait être formé devant l'Office canadien de commercialisation des poulets ou devant le Conseil national de commercialisation des produits de ferme. Selon M. Quesnel, il a alors téléphoné à M. Leblanc, le directeur général de l'Office, et on l'a avisé qu'il n'y avait pas lieu de former un appel et que l'Office [TRADUCTION] «n'accorderait pas d'appel à quiconque n'aurait pas produit au cours de la période de référence». Par la suite, selon M. Leblanc, les procureurs des requérants, accompagnés de certains des requérants, ont, le 4 août 1983, rencontré les cadres du Conseil national de commercialisation des produits de ferme pour examiner la situation. Le lendemain, le comité exécutif du Conseil a rencontré celui de l'Office, et il a été convenu que toute personne demandant un contingent interprovincial pourrait s'adresser à l'Office pour demander l'examen de sa requête. Le 9 août 1983, M. J. Boynton, le vice-président du Conseil national de

Council, wrote to the solicitors then representing the applicants, the letter reading in part as follows:

As agreed at the meeting with your clients on July 27, 1983, the Council Executive met on August 4, 1983, to review the current situation involving your principals in Eastern Ontario.

On August 5, 1983, the Council Executive met, in Toronto, with the Executive of the Canadian Chicken Marketing Agency and a representative of the Ontario Chicken Producers' Marketing Board to discuss the concerns and the position of the Eastern Ontario producers you represent. At that meeting, the CCMA assured us that any individual applicant for interprovincial quota may apply to the Canadian Chicken Marketing Agency and request that a review of his application be undertaken.

On the basis of the above observation, we would suggest that you instruct your clients who may wish to do so, to write to the CCMA requesting such a review, at which time the applicant could present any additional information or evidence which he believes relevant to his case. The Agency will arrange such reviews promptly.

According to Mr. Leblanc the Agency has not since that time received any request, on an individual basis, from most of the applicants with respect to a review of the quota decisions as applied to them. Instead, the applicants Quesnel and Thiele met representatives of the Council on September 13, 1983 and made a request in writing in the form of a letter dated September 12 to the Canadian Chicken Marketing Agency, as follows:

The Eastern Ont. Chicken Farmers Ass. G.E.V.E.O. having been embroiled in a conflict with the Ont. Chicken Producers' Marketing Board, requests a hearing before your board, to investigate the amount of chicken produced in Eastern Ont., in the years of 1965-1978 and the failure of the O.C.P.M.B. to allot quota for our production.

For discussion, we would like to establish the production in the years preceding 1978.

Please advise us of date and time for this hearing. Attending this hearing would be the members of the executive of G.E.V.E.O.

The Agency has taken the position that it will not act on this request because it is not a request for a hearing on an individual basis of quota problems, is not directed to interprovincial trade and relates to production in the period 1965-1978 which is beyond the Agency's mandate. In October and December, 1983, the Agency did however review individual quota applications including, apparently, applications from one or two of the present applicants. As a result it made certain recommen-

commercialisation des produits de ferme, a écrit aux procureurs représentant à l'époque les requérants une lettre qui disait notamment:

[TRADUCTION] Tel qu'il a été convenu à la réunion avec vos clients le 27 juillet 1983, le conseil exécutif s'est réuni le 4 août 1983 pour examiner la situation concernant vos commettants dans l'Est de l'Ontario.

Le 5 août 1983, le conseil exécutif s'est réuni à Toronto avec l'exécutif de l'Office canadien de commercialisation des poulets et un représentant de l'Ontario Chicken Producers' Marketing Board pour discuter des préoccupations et de la position des producteurs de l'Est de l'Ontario que vous représentez. À cette réunion, l'OCCP nous a assuré que toute personne demandant un contingent interprovincial pourrait s'adresser à l'Office canadien de commercialisation des poulets pour solliciter l'examen de sa requête.

Compte tenu de cette observation, nous vous prions de demander à vos clients qui peuvent le désirer d'écrire à l'OCCP pour demander un tel examen au cours duquel le requérant pourrait présenter des renseignements ou des éléments de preuve additionnels qu'il juge pertinents. L'Office veillera à ce que l'on procède à de tels examens avec promptitude.

Selon M. Leblanc, l'Office n'a, depuis ce temps-là, reçu pratiquement aucune demande individuelle des requérants relativement à l'examen des décisions sur les contingents qu'on leur a appliquées. Au lieu de cela, les requérants Quesnel et Thiele ont rencontré des représentants du Conseil le 13 septembre 1983 et ils ont introduit une requête écrite sous forme d'une lettre en date du 12 septembre adressée à l'Office canadien de commercialisation des poulets et rédigée en ces termes:

[TRADUCTION] L'Eastern Ont. Chicken Farmers Ass. G.E.V.E.O., qui est entraînée dans un conflit avec l'Ont. Chicken Producers' Marketing Board, sollicite une audition devant votre office pour examiner la quantité de poulets produits dans l'Est ontarien de 1965 à 1978, et le défaut par l'O.C.P.M.B. d'attribuer des contingents pour notre production.

Pour les fins de la discussion, nous voudrions établir la production des années antérieures à 1978.

Veuillez nous aviser de la date et de l'heure de cette audition. Les cadres de G.E.V.E.O. assisteront à cette audition.

L'Office a décidé de ne pas donner suite à cette requête parce qu'il ne s'agissait pas d'une requête visant à faire entendre individuellement des problèmes relatifs au contingentement, parce que cette requête ne portait pas sur le commerce interprovincial et parce qu'elle se rapportait à la production couvrant la période de 1965 à 1978 qui ne relève pas du mandat de l'Office. En octobre et en décembre 1983, l'Office a cependant examiné des demandes individuelles de contingents, y compris,

dations to the Board for adjustments of quotas in respect of certain producers and these recommendations were apparently adopted by the Board. The procedure followed for these "hearings" was that the Executive Committee of the Agency considered evidence produced at a review hearing before it and then made recommendations to the provincial Board.

The applicants complain that since July, 1983 they have been subjected to various forms of interference and harassment by the provincial Board and by La Fédération des producteurs de volailles du Québec (VOLBEC). There is no significant evidence that the respondent is involved directly in such alleged activities. As noted earlier, on January 23, 1984 the applicants commenced action in the Supreme Court of Ontario against the provincial Board, VOLBEC, and certain other producers claiming, *inter alia*, damages for such alleged activity. On April 25, 1984 they commenced this application in the Trial Division.

The applicants attack the actions of the respondent on basically five grounds: (1) the Agency wrongly refused to entertain an appeal from the applicants; (2) Regulations 10 and 10.1 are invalid because not authorized by the *Farm Products Marketing Agencies Act*; (3) the Regulations are constitutionally invalid for conflict with paragraph 6(2)(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; (4) the Regulations are invalid because in conflict with section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and (5) the Regulations must be construed and applied consistently with paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* [R.S.C. 1970, Appendix III]. I shall deal with each of these substantive issues and in connection with each consider what remedies, if any, are relevant and available.

Refusal of Agency to Entertain Appeal

The essential complaint of the applicants here is that the respondent has refused to hear their case.

semble-t-il, des demandes provenant de l'un ou de deux des requérants à l'instance. En conséquence, il a fait des recommandations à l'Office provincial pour l'ajustement des contingents à l'égard de certains producteurs, et il semble que ces recommandations aient été adoptées par l'Office. La procédure suivie au cours de ces «auditions» a été que le comité exécutif de l'Office examinait la preuve produite à une audition d'examen tenue devant lui et faisait ensuite des recommandations à l'Office provincial.

Les requérants se plaignent que depuis le mois de juillet 1983, ils ont fait l'objet de diverses formes d'interférence et d'harcèlement de la part de l'Office provincial et de La Fédération des producteurs de volailles du Québec (VOLBEC). Il n'y a pas de preuve concluante indiquant que l'intimé est impliqué directement dans ces prétendues activités. Comme il a été souligné précédemment, les requérants ont, le 23 janvier 1984, intenté une action devant la Cour suprême de l'Ontario contre l'Office provincial, VOLBEC et contre certains autres producteurs et réclamé notamment des dommages-intérêts en raison de cette prétendue activité. Le 25 avril 1984, ils ont introduit la présente requête devant la Division de première instance.

Les requérants attaquent les actes de l'intimé en invoquant cinq points principaux: 1) c'est à tort que l'Office a refusé de connaître de l'appel formé par les requérants; 2) les articles 10 et 10.1 du Règlement sont nuls parce qu'ils ne sont pas autorisés par la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*; 3) le Règlement est, sur le plan constitutionnel, nul parce qu'il entre en conflit avec l'alinéa 6(2)b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*; 4) le Règlement est sans effet parce qu'il va à l'encontre de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; et 5) le Règlement doit être interprété et appliqué conformément à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* [S.R.C. 1970, Appendice III]. Je vais statuer sur chacune de ces questions de fond et, par rapport à chacune d'elles, j'examinerai quels redressements, le cas échéant, sont pertinents et peuvent être accordés.

Le refus par l'Office de connaître de l'appel

Les requérants à l'instance se plaignent principalement de ce que l'intimé a refusé d'entendre

While they concede that there is no statutory provision for such a hearing, they contend that it is the policy of the Board to hold such hearings and fairness requires that if such hearings are held for others they should be held for the applicants.

To the extent that this is a complaint that the respondent has refused to hold an individual hearing with respect to any or each of the applicants, I have no hesitation in rejecting it. The letter from Mr. Boynton, the Vice-Chairman of the Council, to the applicants' solicitor of August 9, 1983 makes it clear on behalf of the Agency that the Agency is prepared to hear any such appeals. The applicants do not deny that this letter was written nor that it was received by their solicitor. There is no evidence to indicate that the Agency has subsequently declined the request of any individual applicant for a hearing.

I therefore do not need to consider whether in any event the respondent was obliged to hold such a hearing. It is clear that the respondent has no power to allot any individual quota or to change such allotment. By subsection 6(1) of the Schedule to the Proclamation, SOR/79-158, it is clear that the Agency can only establish a quota system by which quotas are allotted to producers by the provincial Commodity Board. There is no specific requirement for the Agency to hear appeals from Board decisions nor is there any power in the Agency to direct a Board to alter an allotment. At most, it can be said that an informal practice has developed whereby the Agency will hear representations and make suggestions or recommendations to a provincial Board. Conceivably, once having adopted such a practice it is incumbent on the Agency to make it available to all producers on the same basis, but the matter is not beyond dispute.

To the extent that this is a complaint—which it seems to be—that the Agency has not conducted a general inquiry into the production of chickens in Eastern Ontario, I can see no basis for a complaint of denial of fairness. It appears to me that this would be in the nature of a legislative process directed toward what the applicants really want which is a change in the Regulations. What the

leur cause. Certes, ils reconnaissent que la loi n'exige nullement une telle audition; mais ils soutiennent que l'Office a pour politique de tenir ces auditions, et l'équité exige que si d'autres personnes bénéficient de ces auditions, il devrait en être de même pour les requérants.

Dans la mesure où il s'agit d'une plainte portant que l'intimé a refusé de tenir une audition particulière à l'égard de l'un ou l'autre ou de chacun des requérants, je n'hésite nullement à la rejeter. La lettre adressée en date du 9 août 1983 par M. Boynton, le vice-président du Conseil, au procureur des requérants précise, au nom de l'Office, que celui-ci est disposé à entendre de tels appels. Les requérants ne nient pas que cette lettre a été écrite ni que leur procureur l'a reçue. Rien dans la preuve ne révèle que l'Office a par la suite rejeté la demande d'audition d'un requérant en particulier.

En conséquence, je n'ai pas à examiner la question de savoir si, en tout état de cause, l'intimé était tenu de tenir une telle audition. Il est clair que l'intimé n'a nullement le pouvoir d'attribuer un contingent particulier ni de modifier cette attribution. Il ressort clairement du paragraphe 6(1) de l'annexe de la Proclamation, DORS/79-158, que l'Office ne peut qu'établir un mécanisme de contingentement par lequel l'Office de commercialisation provincial attribue des contingents aux producteurs. L'Office canadien n'est pas expressément tenu d'entendre les appels formés contre les décisions de l'Office provincial, ni n'a le pouvoir d'enjoindre à un office provincial de modifier une attribution. Tout au plus, on peut conclure à l'adoption d'une pratique officieuse par laquelle l'Office entend des observations et fait des propositions ou des recommandations à un office provincial. Il est possible que, une fois une telle pratique adoptée, il incombe à l'Office de traiter tous les producteurs sur le même pied, mais la question est discutable.

Dans la mesure où il s'agit d'une plainte—comme il semble que ce le soit—que l'Office n'a pas fait une enquête générale sur la production de poulets dans l'Est ontarien, j'estime que l'allégation relative au déni d'équité est nullement fondée. Il me semble que cela relève du processus législatif et vise ce que les requérants désirent réellement, à savoir une modification au Règlement. Ce dont les

applicants really complain of is that the amendments in the form of section 10.1 and Schedule III of the Regulations were designed for the benefit of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association and they seemingly want a hearing, as described in Mr. Quesnel's letter of September 12, 1983 to demonstrate that they are equally deserving of a regulation that would entitle them to quotas for interprovincial marketing. Such an investigation and a subsequent consideration and adoption of regulations would in my view constitute a legislative process. The end product would be regulations which would have a universal application across the country. It is only necessary to consider the process used with respect to the adoption of the amendments in 1982. Following representations from and discussions with the Eastern Ontario Broiler Producers' Association, the Agency carried out discussions with all the provincial signatories of the federal-provincial agreement of 1978 and eventually adopted the amendments which have universal application. A similar process would presumably be involved if further amendments were made to deal with the problem of the applicants. In my view, the requirements of fairness do not apply to an essentially legislative process: see *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.), at page 1378; *Attorney General of Canada v. Inuit Tapirisat of Canada et al.*, [1980] 2 S.C.R. 735, at pages 756-758; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1984] 2 F.C. 410 (C.A.). The essence of the applicants' complaint concerning refusal to hear an appeal is that of denial of fairness which I think is irrelevant in the circumstances. I therefore find no basis for an order against the respondent as to its procedure with respect to an "appeal".

The Regulations are not Authorized by the Farm Products Marketing Agencies Act

I am going to proceed to consider the validity of the Regulations even though a declaration is not obtainable in these proceedings because I have come to the conclusion that in principle *certiorari* should be available to review delegated legislation for validity. While *certiorari* was at one time

requérants se plaignent réellement c'est que les modifications, que représentent l'article 10.1 et l'annexe III du Règlement, visaient à avantager l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association, et ils désirent vraisemblablement une audition, comme l'indique la lettre de M. Quesnel en date du 12 septembre 1983, pour montrer qu'ils peuvent eux aussi exiger un règlement qui leur donnerait droit à des contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial. Une telle enquête suivie de l'examen et de l'adoption de règlements constitueraient, à mon avis, une procédure législative. Les règlements qui en résulteraient seraient d'application générale dans tout le pays. Il n'y a lieu d'examiner que le processus d'adoption des modifications faites en 1982. À la suite des observations de l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association et des discussions avec celle-ci, l'Office a discuté avec tous les signataires provinciaux de l'accord fédéral-provincial de 1978 pour finalement adopter les modifications qui sont d'application générale. On procéderait probablement de la même façon si on apportait d'autres modifications pour régler le problème des requérants. Selon moi, l'obligation d'agir équitablement ne s'applique pas à un processus essentiellement législatif: voir *Bates v. Lord Hailsham of St. Marylebone*, [1972] 1 W.L.R. 1373 (Ch.D.), à la page 1378; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada et autre*, [1980] 2 R.C.S. 735, aux pages 756 à 758; *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1984] 2 C.F. 410 (C.A.). La plainte des requérants relative au refus d'entendre un appel porte essentiellement sur un déni d'équité qui ne peut, à mon avis, être pris en considération dans les circonstances. J'estime donc qu'il n'y a pas lieu de rendre contre l'intimé une ordonnance en ce qui concerne la procédure qu'il a employée en «appel».

Le Règlement n'est pas autorisé par la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

Je vais examiner la validité du Règlement lors même qu'un jugement déclaratoire ne pourrait être obtenu dans les présentes procédures, parce que j'ai conclu que, en principe, un bref de *certiorari* devrait être accordé pour examiner la validité de la législation déléguée. Bien que, à un moment

confined in its use to the review of judicial and quasi-judicial decisions, it is now clear that it may be used to review administrative decisions as well: see *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board* (No. 2), [1980] 1 S.C.R. 602. It is true that in the *Martineau* decision there are suggestions in both the majority judgment by Pigeon J. (at page 634, quoting the judgment of Megarry J. in *Bates, supra*) and in the concurring minority judgment by Dickson J. [as he then was] (at page 628) that legislative processes may not be subject to judicial review. But it appears to me clear that, in the context, these should be taken to refer to an absence of procedural requirements of fairness in the legislative process (as noted above) resulting in a lack of ability in the courts to review legislative decisions on procedural grounds. Apart from these particular limitations on the grounds for granting *certiorari* where legislative functions are involved, I can see no reason for holding *certiorari* to be unavailable as a remedy where grounds are alleged that a court can normally entertain, such as lack of jurisdiction (statutory or constitutional) as considered below. In this regard I respectfully adopt the views of Dickson J. in *Martineau, supra*, at page 619:

When concerned with individual cases and aggrieved persons, there is the tendency to forget that one is dealing with public law remedies, which, when granted by the courts, not only set aright individual injustice, but also ensure that public bodies exercising powers affecting citizens heed the jurisdiction granted them. *Certiorari* stems from the assumption by the courts of supervisory powers over certain tribunals in order to assure the proper functioning of the machinery of government. To give a narrow or technical interpretation to "rights" in an individual sense is to misconceive the broader purpose of judicial review of administrative action. One should, I suggest, begin with the premise that any public body exercising power over subjects may be amenable to judicial supervision, the individual interest involved being but one factor to be considered in resolving the broad policy question of the nature of review appropriate for the particular administrative body.

See also Evans, de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4th ed., 1980), at pages 72, 395.

donné, le bref de *certiorari* n'ait été utilisé qu'aux fins du contrôle de décisions judiciaires ou quasi judiciaires, il est maintenant clair qu'on peut l'employer pour examiner des décisions administratives: voir *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui* (n° 2), [1980] 1 R.C.S. 602. Il est vrai que dans l'arrêt *Martineau*, tant les motifs de jugements majoritaires prononcés par le juge Pigeon (à la page 634, citant le jugement du juge Megarry dans l'affaire *Bates*, précitée) que les motifs de jugement minoritaires concourants prononcés par le juge Dickson [tel était alors son titre] (à la page 628), laissent entendre que les processus législatifs ne peuvent être sujets au contrôle judiciaire. Mais il me semble clair que, dans le contexte, ceci devrait être interprété comme signifiant l'absence de l'obligation, sur le plan de la procédure, d'agir équitablement dans le processus législatif (ainsi qu'il a été souligné ci-dessus), ce qui fait que les tribunaux n'ont pas compétence pour examiner les décisions législatives sur le plan de la procédure. À part ces restrictions particulières aux motifs pour lesquels un bref de *certiorari* est accordé lorsque des fonctions législatives sont en cause, je ne vois aucune raison pour décider qu'un tel bref ne peut être accordé à titre de redressement lorsqu'on invoque comme motifs qu'un tribunal peut normalement connaître de questions telles que le défaut de compétence (légale ou constitutionnelle) qui seront examinées plus loin. À cet égard, j'adopte, avec déférence, l'opinion exprimée par le juge Dickson dans l'arrêt *Martineau* précité, à la page 619:

Lorsqu'il s'agit de cas individuels et de personnes lésées, l'on tend à oublier que l'on traite de recours de droit public qui, lorsque les tribunaux les accordent, non seulement remédient à l'injustice individuelle, mais aussi garantissent que les organismes publics qui exercent des pouvoirs touchant les citoyens respectent la compétence qui leur a été attribuée. Le *certiorari* est issu du pouvoir de surveillance qu'ont assumé les cours sur certains tribunaux pour garantir le bon fonctionnement de l'appareil gouvernemental. Donner une interprétation étroite ou formaliste aux «droits» dans un sens individuel est se méprendre sur l'objectif plus large du contrôle judiciaire de l'activité de l'administration. On devrait, selon moi, partir de la prémisse que tout organisme public qui exerce un pouvoir sur des citoyens peut être assujéti au contrôle judiciaire, l'intérêt individuel en cause n'étant qu'un des facteurs à considérer pour résoudre la question de principe générale de la nature du pouvoir de révision qu'il convient d'appliquer à un organisme administratif particulier.

Voir également Evans, de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4^e éd., 1980) aux pages 72, 395.

The essential complaints of the applicants concerning the Regulations, whether attacked on statutory or constitutional grounds, relate to sections 10 and 10.1, and Schedule III. These are quoted above. Suffice it to say that section 10 requires provincial Boards to grant interprovincial and export quotas to any producer to whom the Board had given an intraprovincial quota before the commencement of the marketing plan. Section 10.1 further requires the provincial Board to grant an interprovincial quota to any producer who did not previously have a quota but who was marketing chickens in interprovincial trade during the qualifying period. Schedule III defines qualifying period as being the year between December 28, 1977 and December 27, 1978 and requires the provincial Board to verify such information which the applicant must make available as is necessary for the Board to determine that the applicant was so marketing during the qualifying period.

The applicants contend that these Regulations are inconsistent with the statute. They point out that by section 22 of the Act the objects of an Agency are "to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry" and "to have due regard to the interests of producers and consumers". Further they say that by the terms of the federal-provincial agreement, approved on the part of the Government of Canada by P.C. 1978-3967 dated December 28, 1978, the parties undertook to instruct their representatives on various policies including a policy "to work towards minimizing quota values". They say that the system created or preserved by these Regulations eliminates competition for established producers, has little or no regard for efficiency or consumer interests, and has the effect of making quotas expensive commodities: a new producer can only acquire a quota by purchasing a property with respect to which a quota has been issued in the past, the purchase price strongly reflecting the value of the quota. They also contend that on the basis of general principles of law statutory powers to make regulations should not be exercised in a discriminatory way but in a reasonable way.

Les plaintes des requérants concernant le Règlement, pour des motifs fondés soit sur la loi soit sur la Constitution, se rapportent essentiellement aux articles 10 et 10.1 et à l'annexe III. Ceux-ci ont été cités plus haut. Il suffit de dire que l'article 10 exige des offices provinciaux qu'ils attribuent des contingents pour la commercialisation interprovinciale et étrangère à tout producteur à qui l'Office a accordé un contingent avant l'entrée en vigueur du plan de commercialisation. L'article 10.1 exige en outre que l'Office provincial accorde un contingent interprovincial à tout producteur qui n'avait pas de contingent mais qui commercialisait des poulets sur le marché interprovincial au cours de la période de référence. L'annexe III définit la période de référence comme la période commençant le 28 décembre 1977 et se terminant le 27 décembre 1978 et exige de l'Office provincial qu'il vérifie les renseignements que le requérant doit mettre à sa disposition pour qu'il détermine si ledit requérant faisait une telle commercialisation au cours de la période de référence.

Les requérants soutiennent que ce Règlement va à l'encontre de la Loi. Ils soulignent que, en vertu de l'article 22 de la Loi, un office a pour objets «de favoriser l'établissement d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles» et «de tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs». Ils prétendent en outre que, en vertu de l'accord fédéral-provincial, approuvé par le gouvernement du Canada dans C.P. 1978-3967 daté du 28 décembre 1978, les parties se sont engagées à donner à leurs représentants des instructions sur diverses politiques, notamment la politique «de chercher à réduire au minimum la valeur du contingent individuel». Selon les requérants, le système créé ou maintenu par le Règlement élimine la concurrence pour les producteurs établis, fait peu de cas ou ne tient nullement compte de l'efficacité ou des intérêts du consommateur, et il a pour effet de faire des contingents un produit coûteux: un nouveau producteur ne peut obtenir un contingent qu'en achetant un bien-fonds à l'égard duquel un contingent a été attribué dans le passé, le prix d'achat reflétant fortement la valeur du contingent. Ils ajoutent que, compte tenu des principes généraux de droit, les pouvoirs prévus par la loi d'adopter des règlements devraient être exercés de façon non pas discriminatoire, mais raisonnable.

I doubt that inconsistency with a federal-provincial agreement would in any event be a basis for attacking the validity of the Regulations.

With respect to the other bases of attack, it is necessary that at this point I clarify what I think to be the proper interpretation of these Regulations. In my view they do not represent a restriction on the number or kinds of producers who may be given quotas by a provincial board. Rather, they guarantee that certain producers will be allotted a quota in interprovincial, or interprovincial and export, trade. The applicants prefer this interpretation and I think it is the correct one. Counsel for the respondent contended that the Regulations do restrict provincial boards to granting quotas only in those situations where the Regulations specifically require an allotment. As authority for this he relies on section 4 of the Regulations which provides in effect that no producer in a regulated area shall market chicken in interprovincial or export trade "unless a quota has been allotted to that producer by the Commodity Board of that province". In my view all this means is that a producer must obtain an allotment from the provincial Board even for marketing outside the province. Were it not for this provision, it is doubtful that provincial law could so require because interprovincial and export marketing is a matter for Parliament. Section 4 does not mean, in my view, that a producer must have a quota for intraprovincial marketing in order to obtain a quota for marketing outside the province. It is this interpretation which counsel for the respondent seemed to be advocating. I reject this interpretation, and find that the provincial Board has general authority by virtue of the *Canadian Chicken Marketing Agency Delegation of Quotas Order*, SOR/79-535, section 3 of which authorizes the provincial Board

3. ... to allot, on behalf of the Agency, quotas in interprovincial and export trade to producers in the province and, for such purposes, to exercise all or any powers like the powers exercisable by such Commodity Board in relation to the marketing of chicken locally within the province.

Je doute que l'incompatibilité avec un accord fédéral-provincial constitue, en tout état de cause, un motif de contestation de la validité du Règlement.

a

Pour ce qui est des autres moyens, il me faut, à ce stade, clarifier ce que je crois être l'interprétation correcte du Règlement. À mon avis, il ne constitue pas une restriction du nombre ou des catégories de producteurs à qui un office provincial peut attribuer des contingents. Il garantit plutôt que certains producteurs se verront attribuer un contingent pour la commercialisation interprovinciale, ou interprovinciale et internationale. Les requérants préfèrent cette interprétation et je pense que c'est la bonne. L'avocat de l'intimé prétend que, en vertu du Règlement, un office ne doit accorder des contingents que dans les cas où le Règlement exige expressément une attribution. À l'appui de cette prétention, il invoque l'article 4 du Règlement qui prévoit effectivement qu'il est interdit à un producteur d'une région réglementée de commercialiser des poulets sur le marché interprovincial ou à des fins de commerce d'exportation «sans que l'Office de commercialisation de sa province lui ait, au préalable, attribué un contingent». À mon avis, cela signifie simplement qu'un producteur doit obtenir de l'Office provincial une attribution, même pour la commercialisation à l'extérieur de la province. Sans cette disposition, il est douteux qu'une loi provinciale puisse imposer une telle condition parce que le commerce interprovincial et étranger relève du Parlement fédéral. L'article 4 ne signifie pas, à mon avis, qu'un producteur doit avoir un contingent pour la commercialisation intraprovinciale afin d'obtenir un contingent pour la commercialisation à l'extérieur de la province. C'est cette interprétation que l'avocat de l'intimé semble avoir prônée. Je la rejette et je conclus que l'Office provincial a un pouvoir général en vertu de l'*Ordonnance sur la délégation du pouvoir de contingentement de l'Office canadien de commercialisation des poulets*, DORS/79-535, dont l'article 3 autorise l'Office provincial

3. ... à attribuer en son nom aux producteurs de leur province, les contingents de poulets destinés au marché interprovincial et au commerce d'exportation et, à cette fin, à exercer tous pouvoirs analogues à ceux qu'ils peuvent exercer à l'intérieur de leur province respective pour la commercialisation locale des poulets.

While clearly the provincial Board has to make allotments consistently with the Regulations of the Agency, in my view those Regulations do not preclude allotments for interprovincial and export trade beyond the ones required by sections 10 and 10.1.

On this interpretation, then, it is not possible to say that the Regulations are inconsistent with the statute, nor are they discriminatory or unreasonable. It appears to me quite rational at the commencement of a marketing plan which for the first time covers marketing in interprovincial and export trade to preserve the marketing rights of those who have demonstrated that they are genuine and competent producers by having produced in the recent past. Such was the conclusion of the Divisional Court of Ontario in *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516, at pages 545-546, where the Ontario Chicken Marketing Plan was under consideration. I do not think it can be said that to guarantee an allotment for at least these producers is clearly contrary to the promotion of a "strong, efficient and competitive production and marketing industry" nor without "regard to the interests of producers and consumers" as required by section 22 of the Act. It has not been demonstrated to me that such Regulations are intrinsically unreasonable. Nor are they discriminatory in the normal sense of that word. It is true that they distinguish between those who have produced before a certain date and/or have had a quota before a certain date, but that date is chosen by reference to the commencement of the new marketing plan embracing interprovincial and export trade. There is thus a rational basis for it in terms of the legitimate purposes of the Regulations and therefore it cannot be said to be discriminatory.

In so finding, I must emphasize that I am only directing my attention to the actions of the respondent. In my view the Agency has left a considerable measure of discretion to the provincial Board. It may well be open to demonstration in other proceedings against the Board that it has not exercised that discretion in a manner con-

Bien que, de toute évidence, l'Office provincial doit procéder à des attributions conformément au Règlement de l'Office, celui-ci, n'interdit pas, à mon avis, d'attribuer des contingents pour le commerce interprovincial et d'exportation dans des cas autres que ceux prévus aux articles 10 et 10.1.

Compte tenu de cette interprétation, il est donc impossible de dire que le Règlement va à l'encontre de la Loi et qu'il est discriminatoire ou déraisonnable. Il me semble tout à fait logique, lorsqu'entre en vigueur un plan de commercialisation qui, pour la première fois, porte sur la commercialisation sur le marché interprovincial et d'exportation, de protéger les droits de commercialisation des personnes qui ont prouvé, par leur production récente, qu'elles sont des producteurs authentiques et compétents. Telle a été la conclusion tirée par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Re Bedesky et al. and Farm Products Marketing Board of Ontario et al.* (1975), 8 O.R. (2d) 516, aux pages 545 et 546, où on a examiné le plan de commercialisation des poulets en Ontario. Je ne pense pas qu'on puisse dire que garantir l'attribution de contingents du moins à ces producteurs va clairement à l'encontre de l'établissement «d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles» ou revient à ne pas «tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs» comme l'exige l'article 22 de la Loi. On ne m'a pas prouvé que ce Règlement est intrinsèquement déraisonnable. Il n'est pas non plus discriminatoire dans le sens usuel du terme. Il est vrai que le Règlement fait la distinction entre les personnes qui ont produit avant une certaine date ou qui ont eu un contingent avant une certaine date, mais cette date est choisie par rapport à l'entrée en vigueur du nouveau plan de commercialisation qui englobe le commerce interprovincial et international. Cette date repose donc sur un fondement logique qui est conforme aux objets légitimes du Règlement, et on ne saurait dire qu'elle est discriminatoire.

En concluant ainsi, je dois souligner que je ne fais qu'attirer mon attention sur les actes de l'intimé. À mon avis, l'Office a laissé à l'Office provincial une marge de manœuvre considérable. On peut fort bien prouver, dans d'autres procédures engagées contre l'Office provincial, que ce dernier n'a pas exercé ce pouvoir discrétionnaire d'une

sistent with the objects of the Act or in a manner which is reasonable or non-discriminatory. As determined at the outset, I have no authority to review the actions of the provincial Board, either directly or indirectly, by treating the Board as an agent of the respondent, a federal agency. In adopting the Regulations which it has, and then leaving the measure of discretion which it has to the provincial Board with respect to allotment of quotas for interprovincial and export marketing, the federal Agency has in my view acted reasonably and in a manner consistent with the objects of the Act and that is all I need determine here.

Had I found some defect in the Regulations based on inconsistency with, or lack of authority granted by, the Act, for the reasons stated above I believe that I could address such deficiencies through the issue of a writ of *certiorari*. As for other remedies, such questions could, of course have been addressed in an action for a declaration but the applicants have chosen not to proceed by way of action and have therefore forgone the right to a declaratory remedy. While they also seek injunctions to prevent the respondent from acting on the basis of the impugned Regulations, they have not demonstrated any action which the respondent itself is likely to take pursuant to these Regulations which would directly interfere with them. Therefore even if there were a substantive ground for an injunction, there was no basis for granting one against the respondent. The administration of the scheme is in the hands of the provincial Board and that Board is beyond my jurisdiction.

Validity of Regulations in Relation to Charter, Paragraph 6(2)(b)

Section 6 of the Charter provides as follows:

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

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

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

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

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

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons

manière conforme aux objets de la Loi ou d'une manière raisonnable ou non discriminatoire. Ainsi qu'il a été décidé au début, je n'ai nullement le pouvoir d'examiner les actes de l'Office provincial, directement ou indirectement, en le considérant comme mandataire de l'intimé, qui est un office fédéral. En adoptant le Règlement comme il l'a fait, et en laissant à l'Office provincial le pouvoir discrétionnaire qui lui appartient relativement à l'attribution de contingents pour la commercialisation sur le marché interprovincial et international, l'Office fédéral a, à mon avis, agi raisonnablement et d'une manière conforme aux objets de la Loi, et c'est tout ce que j'ai à déterminer en l'espèce.

Si j'avais trouvé dans le Règlement un vice quelconque, telle une incompatibilité avec la Loi ou une absence de pouvoir conféré par celle-ci, pour les motifs susmentionnés, j'estime que je pourrais y remédier en délivrant un bref de *certiorari*. Quant aux autres redressements, ces questions auraient pu, bien entendu, être abordées dans une action en jugement déclaratoire, mais les requérants ont choisi de ne pas procéder par voie d'action et ils ont donc renoncé au droit d'obtenir un jugement déclaratoire. Bien qu'ils demandent également des injonctions pour empêcher l'intimé d'agir sur la base du Règlement contesté, ils n'ont fait la preuve d'aucune mesure que l'intimé lui-même est susceptible de prendre en vertu de ce Règlement et qui porterait directement atteinte à leur droit. Par conséquent, même si une injonction était justifiée, il n'y aurait pas lieu d'en accorder une contre l'intimé. L'administration du plan appartient à l'Office provincial, et ce dernier ne relève pas de ma compétence.

Validité du Règlement par rapport à l'alinéa 6(2)b) de la Charte

L'article 6 de la Charte prévoit:

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

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

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

b) de gagner leur vie dans toute province

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

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes

primarily on the basis of province of present or previous residence; and

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

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

It is necessary to see the paragraph in question in this context.

The applicants argue, with some force, that they are being denied the right to gain a livelihood in Quebec by selling their chickens there. They contend that the right protected under paragraph 6(2)(b) does not require, for its enjoyment, that one move to the province where one wishes to make a livelihood. They contend further that, as the Charter equally binds both federal and provincial authorities it matters not whether one or the other or both are responsible for bringing about this effect: in any case, it is an effect proscribed by the Charter.

The most authoritative decision to date on this paragraph is that of the Supreme Court of Canada in the *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357. That case involved, *inter alia*, a person who was not a Canadian citizen but who had met all other requirements for membership in the Ontario Bar except that of citizenship. He sought a declaration that the citizenship requirement for bar admission was inconsistent with paragraph 6(2)(b) of the Charter because it had the effect of denying him the right to pursue the gaining of a livelihood in Ontario even though he was admitted for permanent residence. By the time the matter reached the Supreme Court one Richardson, a U.S. citizen also otherwise qualified for admission to the Bar, joined the case as an intervenor. The Supreme Court came to the conclusion that paragraph 6(2)(b) does not create an independent right to gain a livelihood in one's own province independent of some element of interprovincial movement. At page 382 of the judgment, Mr. Justice Estey on behalf of the Court stated as follows:

aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

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

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

^b Il est nécessaire d'examiner, dans ce contexte, l'alinéa en question.

^c Les requérants soutiennent fermement qu'on leur refuse le droit de gagner leur vie au Québec en y vendant leurs poulets. Selon eux, l'exercice du droit garanti par l'alinéa 6(2)b) n'exige pas d'une personne qu'elle se rende dans la province où elle désire gagner sa vie. Toujours selon eux, comme la ^dCharte lie également les autorités tant fédérales que provinciales, il importe peu que les unes ou les autres ou les deux soient responsables de cette conséquence qui, en tout état de cause, est interdite par la Charte. ^e

^f La décision qui fait le plus autorité à ce jour concernant cet alinéa est l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357. Cette affaire portait notamment sur une personne qui n'était pas citoyen canadien, mais qui satisfaisait à toutes les conditions d'adhésion au barreau de l'Ontario sauf aux exigences en matière de ^gcitoyenneté. Il a demandé un jugement déclaratoire portant que les conditions en matière de citoyenneté pour qu'il soit admis au barreau sont incompatibles avec l'alinéa 6(2)b) de la Charte, parce qu'elles ont pour effet de lui refuser le droit de gagner sa vie en Ontario même s'il a été admis comme résident permanent. Au moment où l'affaire a été déférée à la Cour suprême, un citoyen américain du nom de Richardson qui satisfaisait également, sous d'autres rapports, aux conditions d'adhésion au barreau, est intervenu dans l'instance. La Cour suprême a conclu que l'alinéa 6(2)b) ne crée pas un droit distinct de gagner sa vie dans sa propre province, étranger à quelque ^hélément de la circulation interprovinciale. Voici ce qu'à dit le juge Estey au nom de la Cour à la page 382 de l'arrêt: ⁱ

I conclude, for these reasons, that para. (b) of subs. (2) of s. 6 does not establish a separate and distinct right to work divorced from the mobility provisions in which it is found. The two rights (in para. (a) and in para. (b)) both relate to movement into another province, either for the taking up of residence, or to work without establishing residence.

As in that case there was no extraprovincial element involved, the paragraph was held not to apply to the situation so as to prevent the Province of Ontario from requiring Canadian citizenship for persons joining the Law Society of Upper Canada.

While very relevant, the *Skapinker* case does not precisely cover the present situation where, it is said, producers resident in Ontario are prevented from gaining a livelihood in Quebec through selling chickens there, even though they may never have occasion to go there to carry on business in that Province. There is clearly an extraprovincial element involved in such a situation but it is not clear whether, to be consistent with the judgment of the Supreme Court in *Skapinker*, paragraph 6(2)(b) can be applied to protect those who simply wish to sell their products in another province without physically going there. Counsel for the respondent pointed out the anomaly that would exist if this paragraph does cover the present situation, as it would guarantee the right of a natural person to sell across a provincial boundary but would not protect the corporation doing so as it only applies to citizens and permanent residents, neither of which designation is appropriate for a corporation. There is the further question as to whether section 6 was ever intended to guarantee free movement of goods between provinces, this being a matter hotly contested in constitutional discussions of recent years but without any apparent consensus being reached.

I think I need not decide the matter simply on the language of paragraph 6(2)(b), however. It appears to me that under paragraph 6(3)(a), restrictions may be imposed on the right set out in paragraph 6(2)(b), by laws of general application so long as said laws do not discriminate "among persons primarily on the basis of province of present or previous residence". It appears to me that the marketing laws in question here are laws of general application. With specific reference to the quota system, they do not discriminate against

Pour ces motifs, je conclus que l'al. 6(2)b) ne crée pas un droit distinct au travail qui n'a rien à voir avec les dispositions relatives à la liberté de circulation et d'établissement parmi lesquelles il se trouve. Les deux droits (à l'al. a) et à l'al. b)) se rapportent au déplacement dans une autre province, soit pour y établir sa résidence, soit pour y travailler sans y établir sa résidence.

Comme cette affaire ne comportait pas d'élément extraprovincial, on a conclu que l'alinéa ne s'appliquait pas à la situation de manière à empêcher la province d'Ontario d'exiger la citoyenneté canadienne de personnes adhérant au barreau de l'Ontario.

Bien que très pertinente, l'affaire *Skapinker* ne s'applique pas tout à fait à la présente situation où, dit-on, les producteurs résidant en Ontario sont empêchés de gagner leur vie au Québec en y vendant des poulets, même s'ils peuvent ne jamais avoir l'occasion d'aller dans cette province pour y exercer leurs activités commerciales. À l'évidence, une telle situation comporte un élément extraprovincial, mais on ne sait pas si, compte tenu de l'arrêt *Skapinker* de la Cour suprême, l'alinéa 6(2)b) peut s'appliquer pour protéger les personnes qui désirent simplement vendre leurs produits dans une autre province sans s'y rendre. L'avocat de l'intimé a souligné l'anomalie qui existerait si cet alinéa couvrait la présente situation, parce qu'il garantirait le droit d'une personne physique de vendre ses produits dans une autre province, mais ne protégerait pas une société qui agirait ainsi puisqu'il ne s'applique qu'aux citoyens et aux résidents permanents et non à une société. Il faut également savoir si l'article 6 devait garantir la libre circulation des marchandises entre les provinces; il s'agit là d'une question discutée avec passion lors des récents débats constitutionnels sans qu'un consensus apparent s'en soit dégagé.

Toutefois, je n'ai pas, à mon avis, à décider de la question en me cantonnant dans le texte de l'alinéa 6(2)b). Il me semble que, en vertu de l'alinéa 6(3)a), on puisse apporter des restrictions au droit énoncé à l'alinéa 6(2)b) au moyen de lois d'application générale pour autant que celles-ci n'établissent «entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle». À mon avis, les lois sur la commercialisation en question en l'espèce sont d'application générale. Se référant au système de

anyone on the basis of his province of present or previous residence. To the extent that in the present situation they prevent anyone who was not engaged in interprovincial marketing, or did not have an intraprovincial quota, immediately prior to December 28, 1978, they restrict equally persons not so qualified whether they are or were residents of Ontario. It appears, for example, that all or most of the present applicants are and have been for a long time residents of Ontario. Nor can it be said that the applicants are barred from selling in Quebec simply because they are residents of Ontario. Rather, it is because they do not have any interprovincial quota and those quotas have been issued without any particular reference to the residence of the producer. I therefore conclude that there is no conflict with section 6 of the Charter.

Again, of course, *certiorari* might have been available as a remedy if substantive grounds had been established for its grant. This Charter issue might also have been addressed through a declaratory action but the applicants have not resorted to an action. An injunction would not be appropriate against the respondent because there is no proof that it is taking steps to enforce these Regulations nor, as far as I can see, could it do so.

Validity of Regulations as Regards Section 7 of the Charter

Section 7 of the Charter provides as follows:

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

First, the applicants contend that the "liberty" referred to includes freedom of contract which, they say, has been denied to them by the impugned Regulations. In support of this proposition they refer to a number of decisions of the United States Supreme Court, mostly in relation to the guarantee in the Fourteenth Amendment of the U.S. Constitution that no State shall "deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law".

contingemment, elles n'établissent, à l'encontre d'une personne, aucune distinction fondée sur sa province de résidence antérieure ou actuelle. Dans la mesure où, en l'espèce, elles font obstacle à une personne qui ne s'est pas engagée dans la commercialisation sur le marché interprovincial, ou qui ne possède pas de contingent intraprovincial, avant le 28 décembre 1978, elles imposent également des restrictions aux personnes qui n'ont pas ces qualités, qu'elles soient ou non résidentes de l'Ontario. Il appert, par exemple, que tous les requérants à l'instance ou la plupart d'entre eux sont ou ont été depuis longtemps résidents de l'Ontario. On ne peut pas dire non plus que les requérants n'ont pas le droit de vendre au Québec simplement parce qu'ils sont résidents de l'Ontario. C'est plutôt parce qu'ils n'ont pas de contingents interprovinciaux, et ces contingents ont été délivrés sans qu'il ait expressément été fait mention de la résidence du producteur. Je conclus donc qu'il n'y a pas conflit avec l'article 6 de la Charte.

Une fois de plus, un bref de *certiorari* aurait pu, bien entendu, être accordé à titre de redressement si l'on avait pu justifier son octroi. Cette question relative à la Charte aurait pu également être abordée dans une action déclaratoire, mais les requérants n'y ont pas eu recours. Il n'y a pas lieu de rendre une injonction contre l'intimé, puisque rien ne prouve qu'il prend des mesures pour appliquer ce Règlement, ni que, autant que je sache, il pourrait le faire.

Validité du Règlement par rapport à l'article 7 de la Charte

L'article 7 de la Charte porte:

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

Les requérants soutiennent tout d'abord que la «liberté» mentionnée comprend la liberté contractuelle qui, selon eux, leur est refusée par le Règlement contesté. À l'appui de cette prétention, ils citent plusieurs décisions rendues par la Cour suprême des États-Unis, la plupart d'entre elles se rapportant à la garantie donnée par le Quatorzième Amendement de la Constitution américaine selon laquelle aucun État ne pourra [TRADUCTION] «priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans une procédure conforme au droit».

First, it should be observed that the trend in the jurisprudence of the United States Supreme Court for at least the last forty years has been unfavourable to absolute freedom of contract, as such, as a form of "liberty" under the Fourteenth Amendment. Moreover, "liberty" is there referred to in association with the term "due process". It is necessary to consider the Canadian provision on its own terms.

I respectfully agree with the judgment of Pratte J. in *R. v. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 F.C. 745 (C.A.), at page 752 where he held that the phrase "liberty and security of the person" must be read as a whole as referring to freedom from arbitrary arrest or detention, and with the judgment of Cattanach J. in *deMercado v. The Queen et al.* (judgment dated March 19, 1984, Federal Court, Trial Division, T-2588-83, not yet reported) where, at pages 12-13, he follows the judgment of Pratte J. Further, I have held elsewhere and remain of the view that there are no substantive rights guaranteed by section 7. Rather, its purpose is to provide procedural protection with respect to the manner of denial of those rights. See *Latham v. Solicitor General of Canada*, [1984] 2 F.C. 734 (T.D.).

The applicants contend however that even if section 7 provides only procedural, and not substantive, protection there has been a denial here of fundamental justice. They have not explained the nature of that denial, other than that arising out of the supposed refusal of the Agency to entertain an appeal with respect to their quotas. I have dealt with this matter earlier and for the same reasons that I have found no denial of fairness I would conclude that there has been no denial of "fundamental justice".

Closely associated with this argument based on section 7 was the contention by the applicants that the common law has always jealously guarded freedom of contract and freedom to engage in a trade. They seek to elevate this common law approach into a right which they then say is recognized by section 26 of the Charter which provides as follows:

Il convient tout d'abord de faire remarquer que la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis a eu tendance, depuis au moins les quarante dernières années, à ne pas favoriser une liberté contractuelle absolue en tant que «liberté» visée au Quatorzième Amendement. De plus, le mot «liberté» y est mentionné en liaison avec l'expression «procédure conforme». Il est nécessaire d'examiner le texte même de la disposition canadienne.

Avec déférence, je suis d'accord avec le jugement rendu par le juge Pratte dans l'affaire *R. c. Operation Dismantle Inc.*, [1983] 1 C.F. 745 (C.A.), à la page 752, où il a décidé que l'expression «liberté et sécurité de [la] personne» doit être comprise globalement comme une protection contre les arrestations et les détentions arbitraires, et avec la décision rendue par le juge Cattanach dans *deMercado c. La Reine et autre* (jugement en date du 19 mars 1984, Division de première instance de la Cour fédérale, T-2588-83, encore inédit), où, aux pages 12 et 13, il suit l'arrêt du juge Pratte. De plus, j'ai décidé dans d'autres affaires et je persiste à croire que l'article 7 ne garantit aucun droit quant au fond. Il vise plutôt à protéger les personnes par le biais de la procédure quant à la manière dont il peut être porté atteinte à ces droits. Voir *Latham c. Solliciteur général du Canada*, [1984] 2 C.F. 734 (1^{re} inst.).

Les requérants prétendent toutefois que même si l'article 7 ne prévoit qu'une protection sur le plan de la procédure, et non quant au fond, il y a eu, en l'espèce, déni de justice fondamentale. Ils n'ont pas expliqué la nature de ce déni qu'en se fondant sur le prétendu refus de l'Office de connaître d'un appel relativement à leurs contingents. J'ai déjà statué sur cette question, et pour les mêmes raisons qui m'ont amené à conclure à l'inexistence d'un déni d'équité, je conclus qu'il n'y a pas eu déni de «justice fondamentale».

La prétention des requérants selon laquelle la *common law* a toujours protégé jalousement la liberté contractuelle et la liberté d'entreprise est intimement liée à cet argument fondé sur l'article 7. Ils cherchent à convertir ce principe de *common law* en un droit qui, selon eux, est reconnu par l'article 26 de la Charte que voici:

26. The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada.

In my view the common law approach has never been that statutes or regulations interfering with these freedoms were invalid. Rather such freedoms have been, in areas not regulated by statute, recognized to the extent that the courts would not uphold certain kinds of contracts unduly interfering with them. In areas regulated by legislation, there no doubt has been a tendency to construe strictly statutes interfering with freedom of contract or freedom to engage in trade. But the "common law principles" can be put no higher than that and they certainly acquire no more content by the inclusion of section 26 in the Charter.

For the reasons which I outlined in the previous section dealing with paragraph 6(2)(b) of the Charter, it appears to me that, if I am in error with respect to the non-applicability of section 7 of the Charter, *certiorari* could be available but the other requested remedies would not be.

Need to Construe and Apply the Regulations Consistently with the *Canadian Bill of Rights*, Paragraph 1(b)

This paragraph of the *Canadian Bill of Rights* provides as follows:

1. It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist without discrimination by reason of race, national origin, colour, religion or sex, the following human rights and fundamental freedoms, namely,

(b) the right of the individual to equality before the law and the protection of the law;

The applicants complain that they have been treated differently from the way in which the members of the Eastern Ontario Broiler Producers' Association were treated. By this presumably they mean that the Regulations were amended in a way which enabled the other producers to obtain quotas whereas they have not been amended to enable the applicants to do so.

Given the very narrow construction applied to this paragraph by many courts, including the Supreme Court of Canada, I believe that at best it

26. Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

À mon avis, la *common law* n'a jamais voulu dire que les lois ou les règlements faisant obstacle à ces libertés sont nuls. Au contraire, ces libertés ont été reconnues, dans les domaines non réglementés par la loi, dans la mesure où les tribunaux ne confirment pas certains types de contrats qui y font obstacle. Dans les domaines réglementés par la loi, il y a certainement eu tendance à interpréter strictement les lois portant atteinte à la liberté contractuelle ou à la liberté d'entreprise. On ne saurait attribuer aux «principes de *common law*» une portée plus grande et l'inclusion de l'article 26 de la Charte n'ajoute certainement rien à leur contenu.

Pour les motifs que j'ai soulignés dans la partie précédente portant sur l'alinéa 6(2)b) de la Charte, il me semble que, si je commets une erreur relativement à la non-applicabilité de l'article 7 de la Charte, un bref de *certiorari* pourrait être accordé, mais il n'en est pas de même pour les autres redressements sollicités.

Nécessité d'interpréter et d'appliquer le Règlement conformément à l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*

Cet alinéa de la *Déclaration canadienne des droits* porte:

1. Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada quels que soient sa race, son origine nationale, sa couleur, sa religion ou son sexe:

b) le droit de l'individu à l'égalité devant la loi et à la protection de la loi;

Les requérants se plaignent qu'ils ont reçu un traitement différent de celui réservé aux membres de l'Eastern Ontario Broiler Producers' Association. Ils veulent probablement dire par là que le Règlement a été modifié de manière à permettre aux autres producteurs mais non aux requérants d'obtenir des contingents.

Étant donné l'interprétation très étroite de cet alinéa par beaucoup de tribunaux, notamment la Cour suprême du Canada, je crois que, au mieux,

can be said that a statute or regulation would be inconsistent with paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights* only if it creates distinctions between different classes of individuals which have no rational relationship to some valid legislative purpose. See, e.g., *MacKay v. The Queen*, [1980] 2 S.C.R. 370, at pages 390-391. As I have explained earlier in relation to the proposition that the Regulations in question here were not authorized by the statute, it appears to me that the Regulations adopted by the Agency, guaranteeing quota allotments for interprovincial or export marketing to those in the business of production before December 28, 1978 (the date of the inception of the marketing plan under the federal law), are reasonable in the circumstances and have a rational relationship to the launching of the marketing plan. I also emphasized there that the Regulations passed by the Agency do not require the exclusion of other persons from receiving allotments and if such persons as the applicants have been excluded that is the responsibility of the provincial Board which is not and cannot be a party in this Court. I am not at liberty to review its actions to determine if they are consistent with the *Canadian Bill of Rights* even though, arguably, in exercising powers under the *Farm Products Marketing Agencies Act* the Board will be obliged to observe the requirements of the *Canadian Bill of Rights*.

Should I be in error in finding that there is no inconsistency between the Regulations and the *Canadian Bill of Rights*, it is not clear that *certiorari* could be used here against the Agency to correct the situation. *Certiorari* may not be an appropriate remedy because all that is required is a particular interpretation of the Regulations—an interpretation which in the view of the applicants would accord with the requirements of paragraph 1(b) of the *Canadian Bill of Rights*—and not a quashing of those Regulations. Also, for reasons previously stated, the declaration is not available in these proceedings and an injunction would not be available against the respondent because it is not taking, nor is it about to take, and administrative action under the Regulations *vis-à-vis* the applicants.

on peut dire qu'une loi ou un règlement irait à l'encontre de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits* seulement s'il créait des distinctions entre diverses catégories d'individus qui n'ont aucun rapport connexe avec un objectif législatif valide. Voir p. ex. *MacKay c. La Reine*, [1980] 2 R.S.C. 370, aux pages 390 et 391. Ainsi que je l'ai expliqué plus haut au sujet de l'idée selon laquelle le Règlement en question en l'espèce n'était pas autorisé par la Loi, il me semble que le Règlement adopté par l'Office, qui assurait des attributions de contingents en vue de la commercialisation sur le marché interprovincial ou à des fins d'exportation aux personnes engagées dans la production avant le 28 décembre 1978 (la date d'entrée en vigueur du plan de commercialisation sous le régime de la loi fédérale), est, dans les circonstances, raisonnable et a un rapport connexe avec le lancement du plan de commercialisation. J'ai également insisté sur le fait que le Règlement adopté par l'Office n'exige pas qu'on empêche d'autres personnes de recevoir des attributions, et que si des personnes telles que les requérants ont été exclues, c'est la responsabilité de l'Office provincial qui n'est pas et ne saurait être partie devant cette Cour. Il ne m'appartient pas d'examiner ses actes pour déterminer s'ils sont conformes à la *Déclaration canadienne des droits*, même si on peut soutenir que, en exerçant les pouvoirs conférés par la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, l'Office est tenu de se conformer à la *Déclaration canadienne des droits*.

À supposer que je commette une erreur en concluant qu'il n'y a pas incompatibilité entre le Règlement et la *Déclaration canadienne des droits*, il n'est pas certain qu'un bref de *certiorari* puisse être utilisé en l'espèce contre l'Office pour remédier à la situation. Il se peut que le bref de *certiorari* ne soit pas un recours approprié, parce que tout ce qu'il faudrait c'est une interprétation particulière du Règlement—interprétation qui, de l'avis des requérants, concorderait avec les exigences de l'alinéa 1b) de la *Déclaration canadienne des droits*—et non une annulation de ce Règlement. De même, pour les motifs précédemment invoqués, le jugement déclaratoire n'est pas accordé dans les présentes procédures, et une injonction ne peut pas être décernée contre l'intimé, parce que ce dernier ne prend pas, ni n'est sur le point de prendre, en vertu du Règlement, de mesures administratives à l'égard des requérants.

Conclusions

The possible scope of action left open to me was narrowed or rendered uncertain by the fact that these proceedings were not commenced as an action and therefore a declaratory order was not available; and further by my conclusion that, because of constitutional constraints and the statutory limitations imposed by section 2 of the *Federal Court Act*, I could give no remedy which would amount to judicial review of the actions of a Board created under provincial law even if it were exercising powers under federal laws. The only form of remedy that appears to me to be potentially applicable is *certiorari vis-à-vis* the respondent Agency to review its decisions including legislative decisions.

Within these constraints, it is my conclusion that there is no basis for holding wrong or invalid decisions of the respondent Agency with respect to the "appeal" sought by the applicants nor with respect to the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* adopted by it.

I therefore dismiss the application with costs, without prejudice to the right of the applicants to seek by way of an action a declaration similar to that sought by this motion.

ORDER

It is hereby ordered that this application be dismissed with costs.

Conclusions

Le champ d'action dont je pouvais disposer s'est rétréci ou est devenu incertain par le fait que la présente instance n'a pas été introduite par une action, une ordonnance déclaratoire ne pouvant donc être accordée, et en outre à cause de ma conclusion portant que, en raison de contraintes constitutionnelles et des limites légales imposées par l'article 2 de la *Loi sur la Cour fédérale*, je ne peux accorder aucun redressement qui équivaudrait à un contrôle judiciaire des actes d'un office créé en vertu d'une loi provinciale, même si celui-ci exerçait des pouvoirs conférés par des lois fédérales. La seule forme de redressement qui me semble pouvoir être applicable est un bref de *certiorari* pouvant être décerné contre l'Office intimé pour examiner ses décisions notamment les décisions à caractère législatif.

Compte tenu de ces contraintes, je conclus que rien ne justifie de déclarer erronées ou invalides les décisions de l'Office intimé relativement à l'«appel» sollicité par les requérants ou à l'égard du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* qu'il a adopté.

Je rejette donc la requête avec dépens sans qu'il soit porté atteinte au droit des requérants de solliciter, par voie d'action, un jugement déclaratoire semblable à celui demandé dans la présente requête.

ORDONNANCE

La Cour rejette la présente requête avec dépens.