

2012 FCA 183  
A-470-11

2012 CAF 183  
A-470-11

**Attorney General of Canada, The Minister of Agriculture and Agri-Food in his Capacity as Minister Responsible for the Canadian Wheat Board** (*Appellants*)

**Procureur général du Canada, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé** (*appelants*)

v.

c.

**Friends of the Canadian Wheat Board, Harold Bell, Daniel Gauthier, Ken Eshpeter, Terry Boehm, Lyle Simonson, Lynn Jacobson, Robert Horne, Wilf Harder, Laurence Nicholson, Larry Bohdanovich, Keith Ryan, Andy Baker, Norbert Van Deynze, William Acheson, Luc Labossiere, William Nicholson, Rene Saquet, and The Canadian Wheat Board** (*Respondents*)

**Friends of the Canadian Wheat Board, Harold Bell, Daniel Gauthier, Ken Eshpeter, Terry Boehm, Lyle Simonson, Lynn Jacobson, Robert Horne, Wilf Harder, Laurence Nicholson, Larry Bohdanovich, Keith Ryan, Andy Baker, Norbert Van Deynze, William Acheson, Luc Labossiere, William Nicholson, Rene Saquet et la Commission canadienne du blé** (*intimés*)

and

et

**Council of Canadians, ETC Group (Action Group on Erosion, Technology and Concentration), Public Service Alliance of Canada and Food Secure Canada** (*Intervenors*)

**Le Conseil des Canadiens, ETC Group (Action Group on Erosion, Technology and Concentration), l'Alliance de la Fonction publique du Canada et Sécurité alimentaire Canada** (*intervenants*)

A-471-11

A-471-11

**Minister of Agriculture and Agri-Food in his Capacity as Minister Responsible for the Canadian Wheat Board** (*Appellant*)

**Le Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé** (*appelant*)

v.

c.

**The Canadian Wheat Board, Allen Oberg, Rod Flaman, Cam Goff, Kyle Korneychuk, John Sandborn, Bill Toews, Stewart Wells and Bill Woods** (*Respondents*)

**La Commission canadienne du blé, Allen Oberg, Rod Flaman, Cam Goff, Kyle Korneychuk, John Sandborn, Bill Toews, Stewart Wells et Bill Woods** (*intimés*)

and

et

**Council of Canadians, ETC Group (Action Group on Erosion, Technology and Concentration), Public Service Alliance of Canada and Food Secure Canada** (*Intervenors*)

**Le Conseil des Canadiens, ETC Group (groupe d'action et de recherche sur l'érosion, la technologie et la concentration), l'Alliance de la Fonction publique du Canada et Sécurité alimentaire Canada** (*intervenants*)

**INDEXED AS: FRIENDS OF THE CANADIAN WHEAT BOARD  
v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**

Federal Court of Appeal, Sharlow, Trudel and Mainville  
J.J.A.—Ottawa, May 23 and June 18, 2012.

*Agriculture — Consolidated appeals from Federal Court orders declaring that Minister of Agriculture and Agri-Food failing to comply with statutory duty pursuant to Canadian Wheat Board Act (CWB Act), s. 47.1 to consult with Canadian Wheat Board (CWB), to obtain consent of wheat, barley producers prior to introducing Bill C-18 in Parliament (An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts), which resulted in adoption of Marketing Freedom for Grain Farmers Act — S. 47.1 requiring consultations with CWB, favourable vote by producers before bill proposing exclusion of certain kinds or grades of wheat, barley from grain marketing monopoly can be introduced in Parliament — Federal Court finding that CWB Act intended to require Minister to consult, gain consent where addition or subtraction of particular grains or types of grain from marketing regime contemplated, where change to CWB's democratic structure involved — Thus, Federal Court finding that expansive meaning should be given to CWB Act, s. 47.1 so as to ensure to wheat, barley producers control over all fundamental legislative changes thereto — Whether Minister legally bound by CWB Act, s. 47.1 to consult with CWB, to obtain favourable consent of wheat, barley grain producers through vote prior to introducing Bill C-18 — Factors considered herein to ascertain scope of CWB Act, s. 47.1 including statutory interpretation; legislative history, context in which s. 47.1 adopted; determination of legislative intent; parliamentary debates; democratic values; Canada's international trade obligations under NAFTA (North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America) — Given legislative history, context in which s. 47.1 adopted, interpretation precluding Minister from introducing in Parliament legislation which would fundamentally modify CWB's mandate or lead to repeal of CWB Act could not be sustained — In conclusion, based on considerations examined, scope of CWB Act, 47.1 not extending to Marketing Freedom for Grain Farmers Act — Appeals allowed.*

**RÉPERTORIÉ : FRIENDS OF THE CANADIAN WHEAT BOARD  
c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Cour d'appel fédérale, juges Sharlow, Trudel et  
Mainville, J.C.A.—Ottawa, 23 mai et 18 juin 2012.

*Agriculture — Appels regroupés interjetés à l'encontre d'ordonnances de la Cour fédérale déclarant que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a fait défaut de se conformer à l'obligation que lui imposait l'art. 47.1 de la Loi sur la Commission canadienne du blé (Loi sur la CCB) de consulter la Commission canadienne du blé (CCB) et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et d'orge avant de présenter au Parlement le projet de loi C-18 (Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois), qui s'était soldé par l'adoption de la Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation — L'art. 47.1 crée une obligation de consulter la CCB et d'obtenir le vote favorable des producteurs avant qu'un projet de loi proposant l'exclusion de certains types et grades de blé et d'orge du monopole de commercialisation des grains puisse être déposé au Parlement — La Cour fédérale a conclu que la Loi sur la CCB visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains ou de types de grain au régime de commercialisation, ainsi que la modification à la structure démocratique de la CCB — Par conséquent, la Cour fédérale était d'avis qu'il convenait de donner un sens élargi à l'art. 47.1, de façon à garantir que les producteurs de blé et d'orge exercent un contrôle sur tous les changements législatifs fondamentaux que l'on apporte à la Loi sur la CCB — Il s'agissait de savoir si le ministre était légalement tenu par l'art. 47.1 de la Loi sur la CCB de consulter la CCB et d'obtenir par voie de scrutin le consentement des producteurs de grains de blé et d'orge avant de déposer au Parlement le projet de loi C-18 — Les facteurs examinés aux présentes en vue de déterminer la portée de l'art. 47.1 de la Loi sur la CCB comprenaient l'interprétation législative, l'historique législatif, le contexte dans lequel l'art. 47.1 a été adopté, la détermination de l'intention du législateur, les débats parlementaires, les valeurs démocratiques et les obligations que l'ALÉNA (Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique) impose au Canada en matière de commerce international — Compte tenu de l'historique législatif et du contexte dans lequel l'art. 47.1 a été adopté, aucun argument ne pouvait soutenir l'interprétation qui aurait empêché le ministre de présenter au Parlement un projet de loi qui aurait modifié fondamentalement le mandat de la CCB ou qui mènerait à l'abrogation de la Loi sur la CCB — En conclusion, selon les facteurs examinés, la portée de l'art. 47.1 de la Loi sur la CCB*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Minister of Agriculture and Agri-Food introducing in Parliament Bill C-18 (amending Canadian Wheat Board Act) to allow western farmers freedom to sell wheat, barley on open market — Bill C-18 resulting in adoption of Marketing Freedom for Grain Farmers Act — Charter, s. 2(d) not extending any constitutional protection to marketing monopoly or to compulsory price pooling system as contemplated by Canadian Wheat Board Act — Marketing Freedom for Grain Farmers Act not restricting grain producers' ability to associate for purposes of marketing or pooling their products.*

These were consolidated appeals from orders of the Federal Court declaring that the Minister of Agriculture and Agri-Food failed to comply with his statutory duty pursuant to section 47.1 of the *Canadian Wheat Board Act* (CWB Act) to consult with the Canadian Wheat Board (CWB) and to obtain the consent of wheat and barley producers by means of a vote prior to introducing Bill C-18 in Parliament (*An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts*), which resulted in the adoption of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

These appeals formed part of a series of legal proceedings challenging the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. The object of these appeals were the Federal Court orders issued as a result of the judicial review applications. Following the Federal Court's declarations, other proceedings were instituted involving the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* whereby various declarations were sought.

The CWB's operations today concern principally wheat and barley produced in a "designated area" as defined under subsection 2(1) of the CWB Act. The CWB's operations have been governed by four fundamental principles: grain marketing monopoly; compulsory price pooling; federal government financial guarantees; and federal government control. The combined effect of the CWB's grain marketing monopoly and of the compulsory price pooling system is referred to as the "single desk". Legislative amendments were made in 1998 devolving partial control of the CWB to grain producers.

*ne s'étend pas à la Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation — Appels accueillis.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a présenté au Parlement le projet de loi C-18 (Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois) pour donner aux producteurs de l'Ouest canadien la liberté de vendre leurs récoltes de blé et d'orge sur le marché libre — Le projet de loi C-18 a mené à l'adoption de la Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation — L'art. 2d) de la Charte ne confère aucune protection constitutionnelle au monopole exercé sur le plan de la commercialisation ou au système de mise en commun obligatoire des prix prévus par la Loi sur la CCB — La Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation ne limite pas non plus la capacité qu'ont les producteurs de grains de s'associer en vue de commercialiser ou de mettre en commun leurs produits.*

Il s'agissait d'appels regroupés interjetés à l'encontre d'ordonnances de la Cour fédérale déclarant que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a fait défaut de se conformer à l'obligation que lui imposait l'art. 47.1 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* (Loi sur la CCB) de consulter la Commission canadienne du blé (CCB) et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et d'orge avant de présenter au Parlement le projet de loi C-18 (*Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois*), qui s'était soldé par l'adoption de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

Les présents appels s'inscrivaient dans le cadre d'une série d'instances contestant la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Ce sont les ordonnances rendues par la Cour fédérale par suite des demandes de contrôle judiciaire qui ont fait l'objet des présents appels. Suivant les déclarations de la Cour fédérale, d'autres instances ont été instituées en ce qui a trait à la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, en vertu de laquelle différents jugements déclaratoires étaient sollicités.

De nos jours, les activités de la CCB concernent principalement le blé et l'orge produits dans une « région désignée », selon la définition qui en est donnée au paragraphe 2(1) de la Loi sur la CCB. Les activités de la CCB ont été régies, pendant la majeure partie de son histoire, par quatre principes fondamentaux : le monopole de la commercialisation des grains, la mise en commun obligatoire des prix, les garanties financières du gouvernement fédéral et le contrôle exercé par le gouvernement fédéral. L'effet combiné du monopole de commercialisation des grains de la CCB et du système

The 1998 amendments also replaced the prior provisions of the CWB Act concerning the exclusion of certain kinds or grades of wheat and barley from the grain marketing monopoly and were replaced by a new provision, section 47.1 of the CWB Act, requiring consultations with the CWB and a favourable vote by producers before any bill proposing such an exclusion can be introduced in Parliament. That provision was at the heart of this appeal.

The current federal government, also favouring an open market for grains, introduced legislation allowing western farmers the freedom to sell wheat and barley on the open market. Many grain producers opposed the planned legislation. Nonetheless, Bill C-18 was introduced into Parliament and resulted in the eventual adoption of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*, modifying substantially the legislative environment for the marketing of western wheat and barley in three distinct phases.

The appellants submitted that section 47.1 applies only to situations where specified grains are to be included or excluded from Part III or IV of the CWB Act but does not apply to legislative initiatives repealing the single desk or the CWB Act in its entirety. The respondents submitted that section 47.1 applied to all legislation, that would result directly or indirectly in the exclusion of wheat or barley from the single desk, including legislative initiatives such as the *Marketing Freedom for Grains Farmers Act*, which end the single desk or repeal the CWB Act in its entirety.

The Federal Court found that the CWB Act was intended to require the Minister to consult and gain consent where an addition or subtraction of particular grains or types of grain from the marketing regime is contemplated and also in respect of a change to the CWB's democratic structure.

The main issue was whether the Minister was legally bound by section 47.1 of the CWB Act to consult with the CWB and to obtain the favourable consent of wheat and barley grain producers through a vote prior to introducing in Parliament Bill C-18, the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

*Held*, the appeals should be allowed.

de mise en commun obligatoire des prix est appelé le « guichet unique ». En 1998, le Parlement a délégué une partie du contrôle de la CCB aux producteurs de grains. Les modifications de 1998 ont également remplacé les dispositions antérieures de la Loi sur la CCB concernant l'exclusion de certains types et grades de blé et d'orge du monopole de commercialisation des grains. Elles ont été remplacées par une nouvelle disposition, l'article 47.1 de la Loi sur la CCB, qui crée une obligation de consulter la CCB et d'obtenir le vote favorable des producteurs avant qu'un projet de loi proposant une telle exclusion puisse être déposé au Parlement. Cette disposition était au cœur du présent appel.

L'actuel gouvernement fédéral favorisant lui aussi un marché libre pour la commercialisation des grains, a présenté un projet de loi qui donnerait aux producteurs de l'Ouest canadien la liberté de vendre leurs récoltes de blé et d'orge sur le marché libre. De nombreux producteurs de grains se sont opposés au projet de loi. Néanmoins, le projet de loi C-18 a été présenté au Parlement, ce qui a mené à l'adoption de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, modifiant dans une large mesure le contexte législatif de la commercialisation du blé et de l'orge de l'Ouest en trois phases distinctes.

Les appelants ont soutenu que l'article 47.1 ne s'applique qu'aux cas où il est question d'étendre l'application des parties III ou IV de la Loi sur la CCB à des grains en particulier ou de soustraire certains grains à l'application de ces parties, et non aux initiatives législatives abrogeant le guichet unique ou la Loi sur la CCB dans son intégralité. Les intimés ont fait valoir que l'article 47.1 s'appliquait à toutes les lois susceptibles de mener, directement ou indirectement, à l'exclusion du blé ou de l'orge du guichet unique, ce qui inclut les initiatives législatives telles que la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, qui mettent fin au guichet unique ou abrogent dans son intégralité la Loi sur la CCB.

La Cour fédérale a conclu que la Loi sur la CCB visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion de grains ou de types de grain au régime de commercialisation, ou leur exclusion, ainsi que la modification de la structure démocratique de la CCB.

La principale question était de savoir si le ministre était légalement tenu par l'article 47.1 de la Loi sur la CCB de consulter la CCB et d'obtenir par voie de scrutin le consentement des producteurs de grains de blé et d'orge avant de déposer au Parlement le projet de loi C-18, intitulé *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

*Arrêt* : les appels doivent être accueillis.

The Federal Court was of the opinion, based on a number of considerations, that an expansive meaning should be given to section 47.1 of the CWB Act so as to ensure to wheat and barley producers control over all fundamental legislative changes thereto. Given the legislative history and the context in which section 47.1 was adopted, none of the arguments advanced by the respondents or the interveners could sustain an interpretation that would preclude the Minister from introducing in Parliament legislation which would fundamentally modify the CWB's mandate or which would lead to the repeal of the CWB Act. Therefore, arguments favouring an expansive interpretation of section 47.1 were discarded.

Under the modern contextual approach to statutory interpretation, the most significant element is the determination of legislative intent. In ascertaining legislative intent, the total context of the provision must be considered no matter how plain the provision may seem when it is initially read in isolation.

Since its inception, the CFB's marketing monopoly has been subject to regulatory exclusions of designated kinds and grade of wheat or of wheat produced in certain parts of Canada. Thus, specific kinds or grades of wheat or wheat produced in a particular area of Canada could be excluded from the CWB's marketing monopoly for specific periods or generally. Legislative amendments made in 1998 to the CWB Act provided, in particular, for the repeal of the regulatory authority to exclude a kind or grade of wheat from the CWB marketing monopoly and the introduction of section 47.1 into the CWB Act. The purpose and scope of section 47.1 become apparent when considering it in the context of the provisions it replaces or modifies. Thus, section 47.1 largely reverts back to Parliament the prior limited regulatory authority of the Governor in Council concerning exclusions or inclusions of certain kinds or grades of grains from Part III or IV of the CWB Act. There is however nothing in section 47.1 or in the legislative history which suggests that Parliament has fettered the Minister's authority to introduce and recommend to Parliament legislation to repeal the substantive provisions of the CWB Act or the act itself.

Parliamentary debates and similar material were considered in interpreting the CWB Act. Based on statements of the previous Minister in Parliament with respect to proposed amendments removing and simplifying the process of inclusions and exclusions of crops, the explanation thereof was entirely consistent with the conclusion that section 47.1 of the CWB Act only concerns the exclusion of certain kinds or grades of wheat or barley from the CWB's compulsory price pooling system or marketing monopoly or the inclusion of

La Cour fédérale a exprimé l'avis, d'après un certain nombre de facteurs, qu'il convenait de donner un sens élargi à l'article 47.1, de façon à garantir que les producteurs de blé et d'orge exercent un contrôle sur tous les changements législatifs fondamentaux que l'on apporte à la Loi sur la CCB. Compte tenu de l'historique législatif de l'article 47.1 et du contexte dans lequel il a été adopté, aucun des arguments des intimés ou des intervenants ne pouvait soutenir une interprétation qui aurait empêché le ministre de présenter au Parlement un projet de loi qui modifierait fondamentalement le mandat de la CCB ou qui mènerait à l'abrogation de la Loi sur la CCB. Par conséquent, la Cour a rejeté les arguments invoqués en faveur d'une interprétation large de l'article 47.1.

Selon la méthode contextuelle moderne d'interprétation législative, l'élément le plus important est la détermination de l'intention du législateur. Pour déterminer l'intention du législateur, il faut prendre en considération le contexte entier de la disposition à interpréter, même si, après une première lecture faite isolément, le sens de son libellé peut sembler évident.

Depuis sa création, le monopole de commercialisation de la CCB a été l'objet d'exclusions réglementaires visant certains types et grades désignés de blé, ou le blé produit dans certaines régions du Canada. C'est donc dire que des types ou grades particuliers de blé, ou le blé produit dans une région donnée du Canada, pouvaient être exclus du monopole de la CCB en matière de commercialisation pour des périodes déterminées ou de façon générale. Les modifications législatives de 1998 prévoyaient notamment l'abrogation du pouvoir réglementaire d'exclure un type ou un grade de blé du monopole de commercialisation de la CCB et l'introduction de l'article 47.1 dans la Loi sur la CCB. L'objet et la portée de l'article 47.1 deviennent évidents lorsqu'on examine celui-ci dans le contexte des dispositions qu'il remplace ou modifie. Ainsi, l'article 47.1 rétrocède en grande partie au Parlement le pouvoir réglementaire restreint dont disposait auparavant le gouverneur en conseil quant à l'inclusion au régime, ou à son exclusion, de la partie III ou de la partie IV de la Loi sur la CCB de certains types ou grades de grains. Rien dans l'article 47.1 ou dans l'historique législatif ne donne toutefois à penser que le Parlement a limité le pouvoir du ministre de déposer et de recommander au Parlement une loi visant à abroger les dispositions de fond de la Loi sur la CCB ou la loi elle-même.

Les comptes rendus des débats parlementaires et les documents semblables peuvent être pris en considération pour interpréter la Loi sur la CCB. Selon les déclarations de l'ancien ministre devant le Parlement quant aux modifications proposées en vue d'éliminer et de simplifier la procédure d'inclusion et d'exclusion de grains, cette explication concordait tout à fait avec la conclusion selon laquelle l'article 47.1 de la Loi sur la CCB n'a trait qu'à l'exclusion ou à l'inclusion de certains types ou grades de blé ou d'orge par rapport au

certain grains into that monopoly or into the compulsory price pooling system. The limited scope of section 47.1 was further evidenced by the fact that the proposed legislative amendments concerning section 47 were never proclaimed into force, a further indication that the government of the day did not intend to provide producers with an extensive veto power over all aspects of the CWB Act. Based on the material on record, there was nothing which led to the conclusion that the repeal of the single desk as a whole or of the CWB Act in its entirety were somehow made conditional to obtaining the prior consent of the CWB or of grain producers.

While democratic values within Canadian institutions deserve respect and protection, they do not trump the will of a democratically elected Parliament. The democratic principle favours an interpretation of section 47.1 of the CWB Act that preserves to the greatest extent possible the ability of the elected members of the House of Commons, including the Minister, to change that legislation as best they see fit.

The interpretation of section 47.1 of the CWB Act, as advanced by the respondents and interveners, that this section applies to changing the structure of the CWB because the democratic structure is important to Canada's international trade obligations under NAFTA was rejected. If changes to the CWB Act's marketing monopoly were required in the future to implement an international trade agreement, the Canadian government would be precluded from proposing these to Parliament without the consent of the grain producers should the respondents' interpretation of section 47.1 be accepted. Therefore, a restrictive interpretation of section 47.1 was favoured.

The fundamental freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* did not need to be considered as an interpretative tool for the purposes of ascertaining the scope of section 47.1 of the CWB Act. Paragraph 2(d) of the Charter does not extend any constitutional protection to a marketing monopoly or to a compulsory price pooling system as contemplated by the CWB Act. Nor does the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* restrict the ability of grain producers to associate for the purposes of marketing or pooling their products.

In conclusion, the scope of section 47.1 of the CWB Act does not extend to the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

système de mise en commun obligatoire des prix ou au monopole de commercialisation de la CCB. La portée restreinte de l'article 47.1 a été de plus confirmée par le fait que les modifications proposées en rapport avec l'article 47 ne sont jamais entrées en vigueur. C'est là un signe de plus que le gouvernement de l'époque n'avait pas l'intention de donner aux producteurs un vaste droit de veto sur tous les aspects de la Loi sur la CCB. Selon les documents au dossier, rien ne permettait de conclure que l'abrogation du guichet unique dans son ensemble ou de la Loi sur la CCB dans son intégralité était d'une certaine manière rendue subordonnée à l'obtention du consentement préalable de la CCB ou des producteurs de grains.

Bien que les valeurs démocratiques des institutions canadiennes méritent à la fois qu'on les respecte et qu'on les protège, ces valeurs n'ont pas préséance sur la volonté d'un parlement démocratiquement élu. Le principe démocratique favorise une interprétation de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB qui préserve dans la plus grande mesure possible la capacité des membres élus de la Chambre des communes, dont le ministre, de changer cette loi comme bon leur semble.

L'interprétation de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB, qu'avançaient les intimés et les intervenants, selon laquelle cet article s'applique au changement de la structure de la CCB, parce que l'aspect démocratique de cette structure revêt une importance dans le contexte des obligations en matière de commerce international du Canada au titre de l'ALÉNA, a été rejetée. S'il était nécessaire dans l'avenir d'apporter des modifications au monopole qu'exerce la CCB sur le plan de la commercialisation en vue de mettre en œuvre un accord de commerce international, le gouvernement canadien ne pourrait les proposer au Parlement sans le consentement des producteurs de grains, si l'interprétation que donnent les intimés de l'article 47.1 devait être acceptée. Cela a donc favorisé une interprétation restrictive de l'article 47.1.

Il n'a pas été nécessaire de considérer la liberté fondamentale d'association que garantit l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* comme un instrument d'interprétation en vue de déterminer la portée de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB. L'alinéa 2d) de la Charte ne confère aucune protection constitutionnelle au monopole exercé sur le plan de la commercialisation ou au système de mise en commun obligatoire des prix prévus par la Loi sur la CCB. La *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* ne limite pas non plus la capacité qu'ont les producteurs de grains de s'associer en vue de commercialiser ou de mettre en commun leurs produits.

En conclusion, la portée de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB ne s'étend pas à la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

## STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 17, ss. 3, 4, 10, 24(1), 25.
- An Act to amend The Canadian Wheat Board Act, 1935*, S.C. 1947, c. 15, ss. 5, 28(b) (as am. by S.C. 1950, c. 31, s. 6).
- An Act to amend The Canadian Wheat Board Act, 1935*, S.C. 1948, c. 4, s. 5.
- Bill C-18, *An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts*, 1st Sess., 41st Parl., 2011.
- Canada Business Corporations Act*, R.S.C., 1985, c. C-44.
- Canada Cooperatives Act*, S.C. 1998, c. 1.
- Canada Not-for-profit Corporations Act*, S.C. 2009, c. 23.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b),(d).
- Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 2(1) “designated area” (as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 1), 3.01 (as enacted *idem*, s. 3), 3.02 (as enacted *idem*), 3.06 (as enacted *idem*), 3.07 (as enacted *idem*), 4(2) (as am. *idem*, s. 4), 7(3) (as am. *idem*, ss. 7, 28(E)), 18 (as am. *idem*, ss. 10, 28(E)), 19(5) (as am. *idem*, s. 11), 28(b) (as am. *idem*, ss. 28(E), 29(F)), 46(b) (repealed, *idem*, s. 24), 47 (as am. *idem*, s. 25), 47.1 (as enacted *idem*).
- Canadian Wheat Board Act, 1935 (The)*, S.C. 1935, c. 53.
- Canadian Wheat Board Direction Order*, SOR/2006-247.
- Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act*, S.C. 2011, c. 25, s. 14, ss. 8, 9, 13, 19(3), 25, 26(5),(6), 28, 29, 33.
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5].
- Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].
- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(2) (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 38).
- Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 42(1).
- Marketing Freedom for Grain Farmers Act*, S.C. 2011, c. 25, ss. 14, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 64.
- World Trade Organization Agreement Implementation Act*, S.C. 1994, c. 47, s. 48.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2(b),d).
- Décret d'instructions à la Commission canadienne du blé*, DORS/2006-247.
- Loi canadienne sur les coopératives*, L.C. 1998, ch. 1.
- Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, L.C. 2009, ch. 23.
- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5].
- Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
- Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*, L.C. 1994, ch. 47, art. 48.
- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 42(1).
- Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1947, ch. 15, art. 5, 28b) (mod. par S.C. 1950, ch. 31, art. 6).
- Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1948, ch. 4, art. 5.
- Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 17, art. 3, 4, 10, 24(1), 25.
- Loi sur la commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 2(1) « région désignée » (mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 1), 3.01 (édicte, *idem*, art. 3), 3.02 (édicte, *idem*), 3.06 (édicte, *idem*), 3.07 (édicte, *idem*), 4(2) (mod., *idem*, art. 4), 7(3) (mod., *idem*, art. 7, 28(A)), 18 (mod. *idem*, art. 10, 28(A)), 19(5) (mod., *idem*, art. 11), 28b) (mod., *idem*, art. 28(A), 29(F)), 46b) (abrogé, *idem*, art. 24), 47 (mod., *idem*, art. 25), 47.1 (édicte, *idem*).
- Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1935, ch. 53.
- Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)*, L.C. 2011, ch. 25, art. 14, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 64.
- Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, L.C. 2011, ch. 25, art. 14, 39, 40, 42, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 64.
- Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(2) (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 38).
- Loi sur les sociétés par actions*, L.R.C. (1985), ch. C-44
- Projet de loi C-18, *Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois*, 1<sup>re</sup> sess., 41<sup>e</sup> lég., 2011.

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, being part of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 15 April 1994, Marrakesh, 1867 U.N.T.S. 3.  
*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2.

## CASES CITED

## APPLIED:

*Ontario English Catholic Teachers' Assn. v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 15, [2001] 1 S.C.R. 470, 196 D.L.R. (4th) 577, 267 N.R. 10; *Baier v. Alberta*, 2007 SCC 31, [2007] 2 S.C.R. 673, 412 A.R. 300, 283 D.L.R. (4th) 1; *Haig v. Canada*; *Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, (1993), 105 D.L.R. (4th) 577, 16 C.R.R. (2d) 193.

## CONSIDERED:

*Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64 (CanLII), [2012] 8 W.W.R. 513, 276 Man. R. (2d) 189; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193; *Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, 259 D.L.R. (4th) 193, [2005] 5 C.T.C. 215; *Felipa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 272, [2012] 1 F.C.R. 3, 340 D.L.R. (4th) 227, 32 Admin. L.R. (5th) 1; *Regina v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, Ex parte Spath Holme Ltd.*, [2001] 2 A.C. 349 (H.L.); *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association v. Canada (Revenue Agency)*, 2007 SCC 42, [2007] 3 S.C.R. 217, 287 D.L.R. (4th) 4, [2008] 1 C.T.C. 32; *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016, 207 D.L.R. (4th) 193, 13 C.C.E.L. (3d) 1; *Archibald v. Canada*, [2000] 4 F.C. 479, (2000), 188 D.L.R. (4th) 538, 76 C.R.R. (2d) 215 (C.A.); *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, (1997), 223 A.R. 201, 166 D.L.R. (4th) 1; *Reference re Public Sector Employee Relations Act (Alta)*, [1987] 1 S.C.R. 313, (1987), 78 A.R. 1, 28 D.L.R. (4th) 161.

## REFERRED TO:

*Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 214, [2010] 3 F.C.R. 374, 392 N.R. 149; *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, (1991), 83 D.L.R. (4th) 297, [1991] 6 W.W.R. 1; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2.  
*Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, faisant partie de l'*Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, Marrakech, 1867 R.T.N.U. 3.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 15, [2001] 1 R.C.S. 470; *Baier c. Alberta*, 2007 CSC 31, [2007] 2 R.C.S. 673; *Haig c. Canada*; *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64 (CanLII), [2012] 8 W.W.R. 513, 276 Man. R. (2d) 189; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Felipa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 272, [2012] 1 R.C.F. 3; *Regina v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, Ex parte Spath Holme Ltd.*, [2001] 2 A.C. 349 (H.L.); *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association c. Canada (Agence du revenu)*, 2007 CSC 42, [2007] 3 R.C.S. 217; *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016; *Archibald c. Canada*, [2000] 4 C.F. 479 (C.A.); *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; *Renvoi relatif à la Public Sector Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 214, [2010] 3 R.C.F. 374; *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; R.

42, [2002] 2 S.C.R. 559, 212 D.L.R. (4th) 1, [2002] 5 W.W.R. 1; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, (1999), 171 D.L.R. (4th) 1, 133 C.C.C. (3d) 129; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, 380 A.R. 1, 263 D.L.R. (4th) 193; *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190, 17 Admin. L.R. (2d) 243, 67 F.T.R. 98 (F.C.T.D.); *Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 807, [2008] 2 F.C.R. 87, 68 Admin. L.R. (4th) 33, 315 F.T.R. 243, affd 2008 FCA 76, 80 Admin. L.R. (4th) 144, 373 N.R. 385; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, (1993), 125 N.S.R. (2d) 81, 107 D.L.R. (4th) 537; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, 261 A.R. 201, 185 D.L.R. (4th) 577; *Placer Dome Canada Ltd. v. Ontario (Minister of Finance)*, 2006 SCC 20, [2006] 1 S.C.R. 715, 266 D.L.R. (4th) 513, 2006 D.T.C. 6532; *Conacher v. Canada (Prime Minister)*, 2010 FCA 131, [2011] 4 F.C.R. 22, 320 D.L.R. (4th) 531, 212 C.R.R. (2d) 114; *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, 88 Imm. L.R. (3d) 288, 281 N.R. 201; *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424, (1987), 38 D.L.R. (4th) 249, 32 C.R.R. 114; *West Lakes Limited v. The State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Canada (Attorney General) v. Canada (Canadian Wheat Board)*, 2008 FCA 76, 80 Admin. L.R. (4th) 144, 373 N.R. 385.

## AUTHORS CITED

- Canada. Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry. *Evidence*, Issue No. 14 (May, 5, 1998).
- Fowke, Vernon C. *Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern*. Toronto: University of Toronto Press, 1978.
- Fowke, Vernon C. *The National Policy and the Wheat Economy*. Toronto: University of Toronto Press, 1957.
- Goldsworthy, Jeffrey. *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented, Vol. 1, loose leaf. Toronto: Thomson/Carswell, 2007.
- Wilson, Charles F. *A Century of Canadian Grain: Government Policy to 1951*. Saskatoon: Western Producer Prairie Books, 1978.
- World Trade Organization. *Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grains*, Panel Report, WT/DS276/R (6 April 2004).
- World Trade Organization. *Canada—Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grains*, WT/DS276/AB/R (30 August 2004).

*c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190, 17 Admin. L.R. (2d) 243, 67 F.T.R. 98 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 807, [2008] 2 R.C.F. 87, conf. par 2008 CAF 76; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715; *Conacher c. Canada (Premier ministre)*, 2010 CAF 131, [2011] 4 R.C.F. 22; *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *West Lakes Limited v. The State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne du Blé)*, 2008 CAF 76.

## DOCTRINE CITÉE

- Canada. Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts. *Témoignages*, fascicule n° 14 (5 mai 1998).
- Fowke, Vernon C. *Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern*. Toronto : University of Toronto Press, 1978.
- Fowke, Vernon C. *The National Policy and the Wheat Economy*. Toronto : University of Toronto Press, 1957.
- Goldsworthy, Jeffrey. *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd. supplémenté, vol. 1, feuilles mobiles, Toronto : Thomson/Carswell, 2007.
- Organisation mondiale du commerce. *Canada — Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*, WT/DS276/AB/R (30 août 2004).
- Organisation mondiale du commerce. *Canada — Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS276/R (6 avril 2004).
- Wilson, Charles F. *A Century of Canadian Grain: Government Policy to 1951*. Saskatoon : Western Producer Prairie Books, 1978.

APPEALS from orders of the Federal Court (2011 FC 1432, [2013] 3 F.C.R. 440, 345 D.L.R. (4th) 335, 396 F.T.R. 308) declaring that the Minister of Agriculture and Agri-Food failed to comply with his statutory duty pursuant to section 47.1 of the *Canadian Wheat Board Act* to consult with the Canadian Wheat Board and to obtain the consent of wheat and barley producers prior to introducing Bill C-18 in Parliament (*An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts*), which resulted in the adoption of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. Appeals allowed.

## APPEARANCES

*Robert MacKinnon* and *Zoe Oxaal* for appellants in A-470-11 and A-471-11.

*Anders Bruun* for respondents in A-470-11.

*John Lorn McDougall, Q.C.* and *Brian Leonard* for respondents in A-471-11.

*Steven Shrybman* for interveners in A-470-11 and A-471-11.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellants in A-470-11 and A-471-11.

*Anders Bruun*, Winnipeg, for respondents in A-470-11.

*Fraser Milner Casgrain LLP*, Toronto, for respondents in A-471-11.

*Sack Goldblatt Mitchell LLP*, Ottawa, for interveners in A-470-11 and A-471-11.

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

[1] MAINVILLE J.A.: These appeals concern the orders of Campbell J. of the Federal Court (Federal Court Judge) dated December 7, 2011 declaring, for the reasons cited as 2011 FC 1432, [2013] 3 F.C.R. 440 (reasons), that the Minister of Agriculture and Agri-Food (Minister) failed to comply with his statutory duty pursuant to section 47.1 [as enacted by S.C. 1998, c. 17, s. 25] of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c.

APPELS interjetés à l'encontre d'ordonnances de la Cour fédérale (2011 CF 1432, [2013] 3 R.C.F. 440) déclarant que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a fait défaut de se conformer à l'obligation que lui imposait l'article 47.1 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* de consulter la Commission canadienne du blé (CCB) et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et d'orge avant de présenter au Parlement le projet de loi C-18 [*Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois*], qui s'était soldé par l'adoption de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Appels accueillis.

## ONT COMPARU

*Robert MacKinnon* et *Zoe Oxaal* pour les appelants dans les dossiers A-470-11 et A-471-11.

*Anders Bruun* pour les intimés dans le dossier A-470-11.

*John Lorn McDougall, c.r.* et *Brian Leonard* pour les intimés dans le dossier A-471-11.

*Steven Shrybman* pour les intervenants dans les dossiers A-470-11 et A-471-11.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Sous-procureur général du Canada* pour les appelants dans les dossiers A-470-11 et A-471-11.

*Anders Bruun*, Winnipeg, pour les intimés dans le dossier A-470-11.

*Fraser Milner Casgrain S.E.N.C.R.L.*, Toronto, pour les intimés dans le dossier A-471-11.

*Sack Goldblatt Mitchell LLP*, Ottawa, pour les intervenants dans les dossiers A-470-11 et A-471-11.

*Voici la version française des motifs du jugement rendus par*

[1] LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. : Les présents appels ont trait aux ordonnances datées du 7 décembre 2011 par lesquelles le juge Campbell de la Cour fédérale (le juge de la Cour fédérale) a déclaré, pour les motifs publiés sous la référence 2011 CF 1432, [2013] 3 R.C.F. 440 (les motifs), que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (le ministre) avait violé l'obligation que lui imposait l'article 47.1 [édicte par L.C. 1998, ch. 17, art.

C-24 (CWB Act), to consult with the Canadian Wheat Board (CWB) and to obtain the consent of wheat and barley producers by means of a vote prior to introducing Bill C-18 [*An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts*] in Parliament, which resulted in the adoption of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*, S.C. 2011, c. 25.

[2] These appeals were consolidated and expedited by orders of the Chief Justice dated respectively February 14 and 17, 2012. The CWB did not participate in these appeals. The interveners were granted leave to intervene on two issues by order of this Court dated April 16, 2012. Motions to quash or, alternatively, to stay these appeals were dismissed from the bench prior to the hearing of the appeals on May 23, 2012. These reasons for judgment concern both appeals, and a copy thereof shall be placed in each Court file as reasons therein.

[3] These appeals form part of a series of legal proceedings challenging the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

[4] The first proceedings were initiated by the Friends of the Canadian Wheat Board and a number of individual wheat and barley producers who made an application for judicial review in the Federal Court in June 2011 under Federal Court file T-1057-11. The CWB and some of its directors also made a separate application for judicial review in October 2011 under Federal Court file T-1735-11. Although the drafting was slightly different in each application, the judicial declarations sought by all applicants were essentially the same:

a. a declaration that the Minister failed to comply with his statutory duty pursuant to section 47.1 of the *CWB Act* to consult with the CWB and to obtain the consent of wheat and

25] de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24 (la Loi sur la CCB), soit de consulter la Commission canadienne du blé (la CCB) et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et d'orge au moyen d'un scrutin avant de présenter au Parlement le projet de loi C-18 [*Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois*], qui s'était soldé par l'adoption de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, L.C. 2011, ch. 25.

[2] Les présents appels ont été regroupés et ont fait l'objet d'une audition accélérée à la suite d'ordonnances du juge en chef datées respectivement du 14 et du 17 février 2012. La CCB n'a pas pris part aux appels. Les intervenants ont obtenu l'autorisation d'intervenir dans le cadre de deux questions par ordonnance de notre Cour datée du 16 avril 2012. Des requêtes en annulation ou, subsidiairement, en suspension, ont été rejetées à l'audience avant l'audition des appels, le 23 mai 2012. Les présents motifs du jugement de la Cour portent sur les deux appels, et une copie sera versée dans chacun des dossiers de la Cour et y tiendra lieu de motifs.

[3] Les présents appels s'inscrivent dans le cadre d'une série d'instances contestant la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

[4] La première instance a été engagée par les Amis de la Commission canadienne du blé [Friends of the Canadian Wheat Board] et un certain nombre d'individus producteurs de blé et d'orge qui ont présenté une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale en juin 2011, sous le numéro de dossier T-1057-11. La CCB et certains de ses administrateurs ont présenté eux aussi une demande de contrôle judiciaire distincte en octobre 2011, sous le numéro de dossier T-1735-11. Même si la formulation était légèrement différente dans chaque demande, les jugements déclaratoires que sollicitaient tous les demandeurs étaient essentiellement les mêmes :

a. un jugement déclarant que le ministre a violé l'obligation, imposée par l'article 47.1 de la Loi sur la CCB, de consulter la CCB et d'obtenir le consentement des producteurs de blé et

barley producers by means of a vote held prior to causing to be introduced into Parliament Bill C-18; and

b. a declaration that the Minister acted in breach of the legitimate expectations of the CWB and of wheat and barley producers, and contrary to the duty of procedural fairness, in causing to be introduced into Parliament this Bill without first consulting with the CWB and holding a vote among wheat and barley producers.

These judicial review applications were heard and decided together by the Federal Court Judge, and the orders issued as a result are now the object of this appeal.

[5] Relying on the declarations of the Federal Court Judge issued following these two judicial review applications, some former directors of the CWB filed a statement of claim in the Court of Queen's Bench of Manitoba seeking declarations that the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* is invalid and infringes the rule of law, the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], and the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] on the ground that this new legislation results from illegal actions of the Minister.

[6] An interlocutory order was also sought within the framework of the Manitoba proceedings for the purpose of staying or suspending *nunc pro tunc* the operation and implementation of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* as at the date and time of royal assent, pending a decision as to the validity of that legislation. Perlmutter J. refused to grant such an order for reasons dated February 24, 2012 and cited as *Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64 (CanLII), [2012] 8 W.W.R. 513. An appeal from that judgment to the Court of Appeal of Manitoba is pending.

d'orge par la voie d'un scrutin tenu avant de déposer au Parlement le projet de loi C-18;

b. un jugement déclarant que le ministre a agi contrairement aux attentes légitimes de la CCB et des producteurs de blé et d'orge, ainsi qu'au devoir d'équité procédurale, en déposant ce projet de loi au Parlement sans avoir préalablement consulté la CCB et tenu un scrutin parmi les producteurs de blé et d'orge.

Ces demandes de contrôle judiciaire ont été entendues et tranchées ensemble par le juge de la Cour fédérale, et ce sont les ordonnances rendues par la suite qui font maintenant l'objet du présent appel.

[5] Se fondant sur les jugements que le juge de la Cour fédérale a rendus à la suite de ces deux demandes de contrôle judiciaire, un certain nombre d'anciens administrateurs de la CCB ont déposé une déclaration à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba en vue d'obtenir des jugements déclaratoires portant que la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* était invalide et portait atteinte au principe de la primauté du droit, à la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]] ainsi qu'à la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], au motif que cette nouvelle loi découlait d'actes illégaux de la part du ministre.

[6] Dans le cadre de l'instance engagée au Manitoba, une ordonnance interlocutoire a également été demandée en vue de faire suspendre rétroactivement l'application et la mise en œuvre de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* à compter de la date de la sanction royale, en attendant qu'une décision soit rendue sur la validité de cette loi. Le juge Perlmutter a refusé d'accorder une telle ordonnance et les motifs de cette décision, datée du 24 février 2012, sont publiés sous la référence *Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, 2012 MBQB 64 (CanLII), [2012] 8 W.W.R. 513. Ce jugement est actuellement en appel devant la Cour d'appel du Manitoba.

[7] Also relying on the declarations of the Federal Court Judge, in February 2012 a proposed class proceeding on behalf of grain producers who sold grain through the CWB was filed with the Federal Court [*Edward Andrew Dennis et al. v. HMQ et al.*] (T-356-12) seeking (a) an order staying or suspending *nunc pro tunc* the operation and implementation of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* as of the date and time of Royal Assent; (b) a declaration that the Minister's actions in failing to consult and hold a vote of grain producers prior to introducing that legislation in Parliament infringed paragraphs 2(b) (freedom of thought, belief, opinion and expression) and 2(d) (freedom of association) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (Charter); and (c) substantial damages against the federal Crown. These proceedings are also pending.

[8] It is thus in these highly litigious circumstances that this appeal must be decided.

#### The context of these proceedings

[9] The marketing of western Canadian wheat grain has had a long and tumultuous history characterized by deep tensions between proponents of open markets, of voluntary collective marketing pools, and of the CWB acting as compulsory marketing agency. For a detailed account of that history, reference may be made to Charles F. Wilson, *A Century of Canadian Grain: Government Policy to 1951* (Saskatoon: Western Producer Prairie Books, 1978); Vernon C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy* (Toronto: University of Toronto Press, 1957); Vernon C. Fowke, *Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern* (Toronto: University of Toronto Press, 1946, reprinted 1978).

[10] The CWB was established by Parliament in 1935 by the *Act to provide for the Constitution and Powers of*

[7] Également dans la foulée des jugements déclaratoires du juge de la Cour fédérale, un recours collectif envisagé a été déposé en février 2012 auprès de la Cour fédérale [*Edward Andrew Dennis et al. v. HMQ et al.*] (T-356-12) pour le compte de producteurs de grains qui vendaient leurs produits par l'entremise de la CCB en vue d'obtenir : a) une ordonnance suspendant rétroactivement l'application et la mise en œuvre de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* à compter de la date de la sanction royale; b) un jugement déclarant que le fait que le ministre a omis de consulter les producteurs de grains et de tenir parmi eux un scrutin avant de déposer le projet de loi au Parlement violait l'alinéa 2b) (liberté de penser, de croyance, d'opinion et d'expression) et l'alinéa 2d) (liberté d'association) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte); et c) des dommages-intérêts substantiels de la Couronne fédérale. Cette action est en instance elle aussi.

[8] C'est donc dans cette conjoncture hautement litigieuse qu'il faut trancher le présent appel.

#### Le contexte de la présente instance

[9] La commercialisation du grain de blé de l'Ouest canadien a un historique long et tumultueux, caractérisé par de vives tensions entre les tenants des libres marchés, des syndicats de mise en marché collective volontaire et du rôle que joue la CCB en tant qu'office de commercialisation obligatoire. Pour un compte rendu détaillé de cet historique, on peut consulter les ouvrages suivants : Charles F. Wilson, *A Century of Canadian Grain : Government Policy to 1951* (Saskatoon : Western Producer Prairie Books, 1978); Vernon C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy* (Toronto : University of Toronto Press, 1957); et Vernon C. Fowke, *Canadian Agricultural Policy: The Historical Pattern* (Toronto : University of Toronto Press, 1946, ouvrage réédité en 1978).

[10] La CCB a été créée en 1935 par une loi du Parlement, la *Loi pourvoyant à la constitution et aux*

*the Canadian Wheat Board [The Canadian Wheat Board, 1935]*, S.C. 1935, c. 53. The powers and mandate of the CWB have considerably evolved since that time through numerous legislative amendments, regulations and orders in council.

[11] The CWB's operations today concern principally wheat and barley produced in a "designated area" defined under subsection 2(1) [as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 1] of the CWB Act as comprising Manitoba, Saskatchewan and Alberta and that part of the Province of British Columbia known as the Peace River District.

[12] For most of its history, the operations of the CWB have been governed by four fundamental principles:

a. grain marketing monopoly: subject to certain regulatory exceptions, such as animal feed grain, Part IV [sections 45 and 46] of the CWB Act prohibits all persons other than the CWB from engaging in the sale of wheat and other designated grains that are destined for export from Canada or for consumption in Canada;

b. compulsory price pooling: grain farmers deliver their grain crop to the Board through "pools" contemplated by Part III [sections 31 to 44] of the CWB Act; under the pooling system, each producer receives an interim payment (based on estimated market returns) for the same grain delivered regardless of the time of delivery, and is entitled to receive a final payment for this grain based on the actual prices obtained throughout the pooling year by the CWB, net of deductions for related expenses;

c. federal government financial guarantees: including (i) guarantees against CWB losses from operations under Part III of the CWB Act in relation to any pool period, and from other operations during a crop year (subsection 7(3) [as am. *idem*, ss. 7, 28(E)] of the CWB Act); and (ii)

*attributions de la Commission canadienne du blé [Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935]*, S.C. 1935, ch. 53. Les pouvoirs et le mandat de la CCB ont nettement évolué depuis cette époque grâce à de nombreuses modifications législatives ainsi qu'à maints règlements et décrets.

[11] De nos jours, les activités de la CCB concernent principalement le blé et l'orge produits dans une « région désignée » qui, d'après la définition qui en est donnée au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 1] de la Loi sur la CCB, englobe le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta ainsi que la partie de la province de la Colombie-Britannique connue sous le nom de district de Peace River.

[12] Les activités de la CCB ont été régies, pendant la majeure partie de son histoire, par quatre principes fondamentaux :

a. le monopole de la commercialisation des grains : sous réserve de certaines exceptions réglementaires, comme les grains entrant dans la fabrication d'aliments pour animaux, la partie IV [articles 45 et 46] de la Loi sur la CCB interdit à quiconque, autre que la CCB, de se livrer à la vente du blé et d'autres grains désignés qui sont destinés à être exportés à l'étranger ou consommés au Canada;

b. la mise en commun obligatoire des prix : les producteurs de grains livrent leurs récoltes à la Commission par l'entremise de « points de mise en commun », conformément à la partie III [articles 31 à 44] de la Loi sur la CCB; dans le cadre du système de mise en commun, chaque producteur reçoit un versement intérimaire (fondé sur les rendements estimatifs du marché) pour les mêmes grains livrés, quel que soit le moment de la livraison, et il a droit, pour ces grains, à un versement final fondé sur les prix réels que la CCB a obtenus pendant toute l'année de mise en commun, déduction faite des dépenses connexes;

c. les garanties financières du gouvernement fédéral : y compris : i) les garanties contre les pertes subies par la CCB dans le cas des opérations visées à la partie III de la Loi sur la CCB, relativement à toute période de mise en commun, ainsi que d'autres opérations au cours de

loan guarantees (subsection 19(5) [as am. *idem*, s. 11] of the CWB Act); and

d. federal government control: since it was first established, and until 1998, the CWB was under the control of commissioners appointed by the Governor in Council; it acted as an agency of the Crown and was bound by the directions given to it by the federal cabinet.

[13] The combined effect of the CWB's grain marketing monopoly and of the compulsory price pooling system is referred to, colloquially and in these reasons, as the "single desk".

[14] In 1998, Parliament devolved partial control of the CWB to grain producers pursuant to the *Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 17 (1998 amendments). The board of directors of the CWB was then expanded to include four directors and a president appointed by the Governor in Council, and ten other directors elected by producers on the basis of geographical representation: sections 3.01, 3.02, 3.06 and 3.07 of the CWB Act as incorporated into that act by section 3 of the 1998 amendments. The CWB then ceased to be an agent of the Crown and was declared not to be a Crown corporation: subsection 4(2) of the CWB Act as replaced by section 4 of the 1998 amendments. The CWB remained subject to the directions given to it by the federal cabinet, but the directors were not accountable for any consequences arising from the implementation of such directions: section 18 of the CWB Act as amended by section 10 [and section 28(E)] of the 1998 amendments.

[15] Subsection 24(1) and section 25 of the 1998 amendments also replaced the prior provisions of the CWB Act concerning the exclusion of certain kinds or grades of wheat and barley from the grain marketing monopoly. They were replaced by a new provision, section 47.1 of the CWB Act, requiring consultations with the CWB and a favourable vote by producers before

n'importe quelle campagne agricole (paragraphe 7(3) [mod., *idem*, art. 7, 28(A)] de la Loi sur la CCB), et ii) des garanties d'emprunt (paragraphe 19(5) [mod., *idem*, art. 11] de la Loi sur la CCB);

d. le contrôle exercé par le gouvernement fédéral : depuis sa création, et jusqu'en 1998, la CCB a été soumise au contrôle de commissaires nommés par le gouverneur en conseil; elle agissait comme mandataire de la Couronne et était liée par les instructions que lui donnait le cabinet fédéral.

[13] L'effet combiné du monopole de commercialisation des grains de la CCB et du système de mise en commun obligatoire des prix est appelé dans le langage courant, ainsi que dans les présents motifs, le « guichet unique ».

[14] En 1998, le Parlement a délégué une partie du contrôle de la CCB aux producteurs de grains conformément à la *Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 17 (les modifications de 1998). Dans la même foulée, le conseil d'administration de la CCB a été élargi en vue d'inclure quatre administrateurs et un président nommés par le gouverneur en conseil, de même que dix autres administrateurs élus par les producteurs en fonction de la représentation géographique : les articles 3.01, 3.02, 3.06 et 3.07 de la Loi sur la CCB, intégrés dans cette loi par l'article 3 des modifications de 1998. La CCB a ensuite cessé d'être un mandataire de la Couronne et il a été déclaré qu'elle n'était pas une société d'État : le paragraphe 4(2) de la Loi sur la CCB, remplacé par l'article 4 des modifications de 1998. Elle a continué d'être soumise aux instructions du cabinet fédéral, mais les administrateurs n'étaient pas responsables des conséquences de leur mise en œuvre : l'article 18 de la Loi sur la CCB, modifié par l'article 10 [et l'article 28(A)] des modifications de 1998.

[15] Le paragraphe 24(1) et l'article 25 des modifications de 1998 ont également remplacé les dispositions antérieures de la Loi sur la CCB concernant l'exclusion de certains types et grades de blé et d'orge du monopole de commercialisation des grains. Ils ont été remplacés par une nouvelle disposition, l'article 47.1 de la Loi sur la CCB, qui crée une obligation de consulter la CCB

any bill proposing such an exclusion can be introduced in Parliament. That provision is at the heart of the present appeal, and is fully reviewed below.

[16] The controversy among western Canadian grain producers over the mandate and powers of the CWB has intensified in the past few years. Many producers have been seeking an option to sell their wheat and barley grains on the open market. This change has been strongly opposed by the proponents of the single desk, including many of the directors of the CWB and several grain producers. The situation was such that in 2006 the Governor in Council directed the CWB not to expend funds on advocating the retention of its monopoly powers: SOR/2006-247 [*Canadian Wheat Board Direction Order*] (considered by this Court in *Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 214, [2010] 3 F.C.R. 374).

[17] The current federal government also favours an open market for grains. Shortly after the last general elections for Parliament held on May 2, 2011, the Minister publicly announced that the re-elected government would move ahead swiftly to allow western grain producers to market their grain freely. In the Speech from the Throne to Parliament on June 3, 2011, the government formally announced that legislation would be introduced during the Parliamentary session in order “to ensure that western farmers have the freedom to sell wheat and barley on the open market” (appeal book, at page 516).

[18] Many grain producers, including some directors of the CWB, opposed the planned legislation and publicly made known their disagreement. Although financial and economic considerations are at the heart of this disagreement, the proponents of the single desk quickly focussed on the issue of consultation and consent. On the basis of their reading of section 47.1 of the CWB Act, they held that the Minister could not submit the proposed legislation to Parliament without the prior

et d’obtenir le vote favorable des producteurs avant qu’un projet de loi proposant une telle exclusion puisse être déposé au Parlement. Cette disposition est au cœur du présent appel et fait ci-après l’objet d’une analyse détaillée.

[16] Ces dernières années, la controverse régnant chez les producteurs de grains de l’Ouest canadien à propos du mandat et des pouvoirs de la CCB s’est intensifiée. De nombreux producteurs sont à la recherche d’une solution qui leur permettrait de vendre leurs grains de blé et d’orge sur le marché libre. S’opposent vivement à ce changement les tenants du guichet unique, dont font partie de nombreux administrateurs de la CCB et plusieurs producteurs de grains. En 2006, la situation était telle que le gouverneur en conseil a donné instruction à la CCB de ne pas engager de fonds pour prôner le maintien de ses pouvoirs monopolistiques : DORS/2006-247 [*Décret d’instructions à la Commission canadienne du blé*] (examiné par notre Cour dans l’arrêt *Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 214, [2010] 3 R.C.F. 374).

[17] L’actuel gouvernement fédéral favorise lui aussi un marché libre pour la commercialisation des grains. Peu après la dernière élection générale fédérale, tenue le 2 mai 2011, le ministre a publiquement annoncé que le gouvernement réélu irait rapidement de l’avant pour permettre aux producteurs de grains de l’Ouest de commercialiser librement leurs grains. Dans le discours du Trône prononcé devant le Parlement le 3 juin 2011, le gouvernement a officiellement annoncé que l’on présenterait au cours de la session parlementaire un projet de loi qui « donnera aux producteurs de l’Ouest canadien la liberté de vendre leurs récoltes de blé et d’orge sur le marché libre » (dossier d’appel, à la page 516).

[18] De nombreux producteurs de grains, et un certain nombre d’administrateurs de la CCB, se sont opposés au projet de loi et ont fait publiquement part de leur désaccord. Même si ce sont des aspects d’ordre financier et économique qui se situent au cœur du présent litige, les tenants du guichet unique ont rapidement mis l’accent sur la question de la consultation et du consentement. S’appuyant sur leur interprétation de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB, ils ont soutenu que le ministre ne

consent of grain producers obtained through a vote. The Minister held that he was not legally bound to hold such a vote and that he would not subject the contemplated legislation to such a plebiscite.

[19] A producer vote was nevertheless organized during the summer of 2011 under the auspices of the CWB, which seems to have then been under the control of directors opposed to the new legislation. The methods used for the organization of the plebiscite were criticized, and the legitimacy and fairness of the vote were questioned by those supporting the government initiative. The results of the vote were announced on September 12, 2011. Participation in the vote was 56 percent, and, of those who voted, 62 percent of wheat producers and 51 percent of barley producers opted to maintain the single desk, while 38 percent of wheat producers and 49 percent of barley producers opted for an open market system. The Minister declined to recognize the plebiscite as binding.

[20] On October 18, 2011, the Minister introduced into Parliament Bill C-18, which resulted in the eventual adoption of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. The Bill was debated in the House of Commons and in the Senate, and was eventually adopted by both chambers. It received royal assent on December 15, 2011.

#### The Marketing Freedom for Grain Farmers Act

[21] The *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* substantially modifies the legislative environment for the marketing of western wheat and barley, but it does so in three distinct phases.

[22] During the first phase, which runs from the date of royal assent (October 18, 2011) to August 1, 2012, the single desk and most of the provisions of the CWB Act are maintained, subject to the following changes:

pouvait pas présenter le projet de loi au Parlement sans obtenir au préalable, par voie de scrutin, le consentement des producteurs de grains. Le ministre a exprimé l'avis qu'il n'était pas légalement obligé de tenir un tel scrutin et qu'il ne soumettrait pas la loi envisagée à un tel plébiscite.

[19] Un scrutin des producteurs a néanmoins été organisé au cours de l'été de 2011 sous les auspices de la CCB qui, semble-t-il, était alors soumise au contrôle des administrateurs opposés à la nouvelle loi. Les moyens utilisés pour organiser le plébiscite ont été critiqués, et la légitimité et l'équité du scrutin ont été mises en doute par ceux appuyant l'initiative gouvernementale. Les résultats du scrutin ont été annoncés le 12 septembre 2011. La participation avait été de 56 p. 100 et, parmi ceux qui avaient voté, 62 p. 100 des producteurs de blé et 51 p. 100 des producteurs d'orge avaient opté pour le maintien du guichet unique, tandis que 38 p. 100 des producteurs de blé et 49 p. 100 des producteurs d'orge avaient opté pour un système de libre marché. Le ministre a refusé de reconnaître que les résultats du plébiscite étaient contraignants.

[20] Le 18 octobre 2011, le ministre a présenté au Parlement le projet de loi C-18, qui a mené à l'adoption éventuelle de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Le projet de loi a été débattu à la Chambre des communes et au Sénat, et il a finalement été adopté par les deux chambres. Il a obtenu la sanction royale le 15 décembre 2011.

#### La Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation

[21] La *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* modifie dans une large mesure le contexte législatif de la commercialisation du blé et de l'orge de l'Ouest, mais il le fait en trois phases distinctes.

[22] Au cours de la première phase, qui s'étend depuis la date de la sanction royale (le 18 octobre 2011) jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2012, le guichet unique et la plupart des dispositions de la Loi sur la CCB sont maintenus, sous réserve des changements suivants :

a. producers are able to forward contract wheat and barley sales for delivery after August 1, 2012: section 11 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* adding subsection 42(2) to the *CWB Act*; and

b. the control of the CWB is vested in a new board consisting of five directors appointed by the Governor in Council: sections 2 to 6, 10 and 12 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

[23] The second phase will comprise the five-year period from August 1, 2012 to August 1, 2017. On August 1, 2012, the CWB Act will be repealed: sections 39 and 40 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. In its stead, the *Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act* [S.C. 2011, c. 25, s. 14] will come into force: sections 14 and 40 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* and SI/2011-120. The *Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act* is temporary legislation which will be in full force and effect for a period of at most five years: sections 42, 45, 46, 55, 56 and 64 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

[24] During the five years of the second phase, the CWB will be continued under the governance of five directors appointed by the Governor in Council, thus returning the CWB to full government control: sections 8, 9, 13 and 25 of the *Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act*. The CWB's operations will also be substantially modified. It will continue to benefit from government guarantees during the interim period: subsections 19(3), 26(5) and 26(6) of the *Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act*; and it will still use price pooling, although these pools will no longer be compulsory for producers: sections 28, 29 and 33 of the *Canadian Wheat Board (Interim Operations) Act*. Moreover, the CWB's export and interprovincial trade monopoly will no longer exist. Consequently, wheat and barley producers will be able to sell and deliver their grains to any domestic or export buyer under a free-market principle. As a result, although the CWB will continue, it will be operating in a market environment and as a voluntary pooling marketing agency for

a. les producteurs sont en mesure de conclure des contrats de vente de blé et d'orge à terme pour livraison après le 1<sup>er</sup> août 2012 : article 11 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* ajoutant le paragraphe 42(2) à la *Loi sur la CCB*;

b. le contrôle de la CCB est confié à un nouveau conseil formé de cinq administrateurs nommés par le gouverneur en conseil : articles 2 à 6, 10 et 12 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

[23] La deuxième phase comprendra la période de cinq ans s'étendant du 1<sup>er</sup> août 2012 au 1<sup>er</sup> août 2017. Le 1<sup>er</sup> août 2012, la *Loi sur la CCB* sera abrogée : articles 39 et 40 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Dans sa foulée, entrera en vigueur la *Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)* [L.C. 2011, ch. 25, art. 14] : articles 14 et 40 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, et TR/2011-120. La *Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)* est une loi temporaire qui sera pleinement en vigueur pendant une période maximale de cinq ans : articles 42, 45, 46, 55, 56 et 64 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

[24] Durant les cinq années que durera la deuxième phase, la CCB continuera d'être soumise à la gouvernance de cinq administrateurs nommés par le gouverneur en conseil, ce qui ramène donc la CCB à un contrôle gouvernemental complet : articles 8, 9, 13 et 25 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)*. Les activités de la CCB seront également substantiellement modifiées. Elle continuera de bénéficier des garanties gouvernementales durant la période intérimaire : paragraphes 19(3), 26(5) et 26(6) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)*, et elle recourra encore au système de mise en commun des prix, même si ces mises en commun ne seront plus obligatoires pour les producteurs : articles 28, 29 et 33 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé (activités en période intérimaire)*. Par ailleurs, le monopole du commerce interprovincial et d'exportation qu'exerçait la CCB cessera d'exister. De ce fait, les producteurs de blé et d'orge pourront vendre et livrer leurs grains à n'importe quel acheteur intérieur

producers who wish to continue marketing their products through it.

[25] The third phase is the period after August 1, 2017. By that date, the CWB will either be continued as a privatized corporation or dissolved. The CWB will have to submit to the Minister before August 1, 2016 an application for continuance under either of the *Canada Business Corporations Act*, R.S.C., 1985, c. C-44, the *Canada Cooperatives Act*, S.C. 1998, c. 1, or the *Canada Not-for-profit Corporations Act*, S.C. 2009, c. 23. This application will presumably be accompanied by a new commercialization and marketing plan for its future operations. If the application is approved by the Minister, the CWB may be continued under one of these acts as a privatized entity. Failing such approval and continuation, the CWB shall be wound-up and dissolved: sections 42 and 45 to 55 of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

#### The fundamental issue

[26] The fundamental issue raised by these proceedings is whether the Minister was legally bound by section 47.1 of the CWB Act to consult with the CWB and to obtain the favourable consent of wheat and barley grain producers through a vote prior to introducing in Parliament Bill C-18, the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. There is no dispute that correctness is the standard of review upon which this issue must be decided.

[27] Section 47.1 of the CWB Act reads as follows:

ou exportateur selon le principe du libre marché. En conséquence, même si la CCB continuera d'exister, elle exercera ses activités dans un contexte de marché et agira à titre d'organisme de commercialisation et de mise en marché volontaire pour les producteurs qui souhaiteront continuer de commercialiser leurs produits par son intermédiaire.

[25] La troisième phase est la période qui suit le 1<sup>er</sup> août 2017. À cette date, la CCB sera soit maintenue sous la forme d'une société privatisée, soit liquidée. Il lui faudra présenter au ministre avant le 1<sup>er</sup> août 2016 une demande de prorogation en vertu de l'une des trois lois suivantes : la *Loi sur les sociétés par actions*, L.R.C. (1985), ch. C-44, la *Loi canadienne sur les coopératives*, L.C. 1998, ch. 1, ou la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, L.C. 2009, ch. 23. Cette demande sera vraisemblablement assortie d'un nouveau plan de mise en marché et de commercialisation pour ses activités à venir. Si cette demande est approuvée par le ministre, la CCB pourra continuer d'exister sous le régime de l'une de ces trois lois à titre d'entité privatisée. À défaut de cette approbation et de cette prorogation, la CCB sera liquidée : articles 42 et 45 à 55 de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

#### La question de fond

[26] La question de fond que soulève le présent appel consiste à savoir si le ministre était légalement tenu par l'article 47.1 de la Loi sur la CCB de consulter la CCB et d'obtenir par voie de scrutin le consentement des producteurs de grains de blé et d'orge avant de déposer au Parlement le projet de loi C-18, intitulé *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Nul ne conteste que la norme de contrôle en fonction de laquelle cette question doit être tranchée est celle de la décision correcte.

[27] Le texte de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB est le suivant :

Minister's  
obligation

**47.1** The Minister shall not cause to be introduced in Parliament a bill that would exclude any kind, type, class or grade of wheat or barley, or wheat or barley produced in any area in Canada, from the provisions of Part IV, either in whole or in part, or generally, or for any period, or that would extend the application of Part III or Part IV or both Parts III and IV to any other grain, unless

(a) the Minister has consulted with the board about the exclusion or extension; and

(b) the producers of the grain have voted in favour of the exclusion or extension, the voting process having been determined by the Minister.

[28] The appellants submit that section 47.1 applies only to situations where specified grains are to be included or excluded from Part III or IV, but does not apply to legislative initiatives repealing the single desk or the CWB Act in its entirety, as effectuated through the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. The appellants add that, in any event, section 47.1 is not a proper “manner and form” provision which imposes procedural requirements on Parliament’s ability to adopt legislation, and it is thus unenforceable through the courts because of the doctrine of parliamentary sovereignty as reflected in subsection 2(2) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 38] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)].

[29] On the other hand, the respondents, supported by the interveners, submit that this provision—introduced into the CWB Act pursuant to the 1998 legislative reforms—applies to all legislation which would result directly or indirectly in the exclusion of wheat or barley from the single desk, including legislative initiatives, such as the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*, which end the single desk or which repeal in its entirety the CWB Act.

[30] I note that, as an alternative argument, the respondents also submitted before the Federal Court that the

Obligation  
du ministre

**47.1** Il ne peut être déposé au Parlement, à l’initiative du ministre, aucun projet de loi ayant pour effet, soit de soustraire quelque type, catégorie ou grade de blé ou d’orge, ou le blé ou l’orge produit dans telle région du Canada, à l’application de la partie IV, que ce soit totalement ou partiellement, de façon générale ou pour une période déterminée, soit d’étendre l’application des parties III et IV, ou de l’une d’elles, à un autre grain, à moins que les conditions suivantes soient réunies :

a) il a consulté le conseil au sujet de la mesure;

b) les producteurs de ce grain ont voté — suivant les modalités fixées par le ministre — en faveur de la mesure.

[28] Les appelants soutiennent que l’article 47.1 ne s’applique qu’aux cas où il est question d’étendre l’application des parties III ou IV à des grains en particulier ou de soustraire certains grains à l’application de ces parties, et non aux initiatives législatives abrogeant le guichet unique ou la Loi sur la CCB dans son intégralité, comme le fait la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Ils ajoutent que, en tout état de cause, l’article 47.1 n’est pas comme tel une disposition « de forme » qui assortit d’exigences procédurales la capacité du Parlement d’adopter une loi, et qu’il ne peut donc pas être appliqué par les tribunaux en raison du principe de la souveraineté du Parlement qui est reflété au paragraphe 2(2) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 38] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)].

[29] En revanche, les intimés, avec le soutien des intervenants, font valoir que cette disposition — introduite dans la Loi sur la CCB dans le cadre des réformes législatives de 1998 — s’applique à toutes les lois susceptibles de mener, directement ou indirectement, à l’exclusion du blé ou de l’orge du guichet unique, ce qui inclut les initiatives législatives telles que la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*, qui mettent fin au guichet unique ou abrogent dans son intégralité la Loi sur la CCB.

[30] Je signale que, à titre d’argument subsidiaire, les intimés ont également fait valoir devant la Cour fédérale

Minister was bound by the doctrine of legitimate expectations to consult with the CWB and grain producers prior to introducing the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. The Federal Court Judge did not grant any relief on this basis, and the respondents have not argued this point in this appeal. Although the appellants have asked this Court to address the issue of legitimate expectations, the respondents advised us through their counsel during the oral hearing of this appeal that they no longer advance any arguments based on legitimate expectations. I have serious reservations concerning the applicability of the doctrine of legitimate expectations to Parliamentary processes in view of the comments of Sopinka J. speaking for the Supreme Court of Canada in *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991] 2 S.C.R. 525, at pages 558–560. However, since this issue is not being pursued by the respondents, it need not be considered.

#### The reasons of the Federal Court Judge

[31] The Federal Court Judge declined to consider the Minister’s argument that section 47.1 of the CWB Act did not meet the requirements of a “manner and form” provision. He was of the view that he could not decide that issue in the absence of a notice of a constitutional question challenging the constitutional validity, applicability or operability of section 47.1. Hence, he decided the judicial review applications before him on the assumption that section 47.1 was a valid “manner and form” provision: reasons, at paragraphs 9 and 10.

[32] The Federal Court Judge seems to have implicitly recognized that, read literally, the language of section 47.1 simply contemplates situations involving the addition or subtraction of certain kinds or grades of grains from certain aspects of the CWB marketing regime. However, relying “upon a contextual historical approach with respect to the unique democratic nature of the CWB, and its importance” (reasons, at paragraph 27), and by “giv[ing] weight to the Council’s argument that s. 47.1 applies to changing the structure of the CWB

que le ministre était tenu, en vertu du principe des attentes légitimes, de consulter la CCB et les producteurs de grains avant de déposer la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Le juge de la Cour fédérale n’a accordé aucun redressement à cet égard et les intimés n’ont pas soulevé ce point dans le présent appel. Les appelants ont demandé à la Cour de trancher la question des attentes légitimes, mais les intimés nous ont avisés par l’entremise de leur avocat, lors de l’audition du présent appel, qu’ils n’avaient plus aucun argument à présenter à ce sujet. J’ai de sérieuses réserves quant à l’applicabilité du principe des attentes légitimes aux processus parlementaires, compte tenu des observations du juge Sopinka, s’exprimant au nom de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 R.C.S. 525, aux pages 558 à 560. Cependant, comme les intimés ont laissé tomber la question, il n’est pas nécessaire pour la Cour de l’examiner.

#### Les motifs du juge de la Cour fédérale

[31] Le juge de la Cour fédérale a refusé de prendre en considération l’argument du ministre selon lequel l’article 47.1 de la Loi sur la CCB ne répondait pas aux critères d’une disposition « de forme ». Selon lui, la question ne pouvait être tranchée en l’absence d’un avis de question constitutionnelle contestant la validité constitutionnelle, l’applicabilité ou l’effet de cet article. De ce fait, il a tranché les demandes de contrôle judiciaire dont il était saisi en tenant pour acquis que l’article 47.1 était une disposition « de forme » valide : aux paragraphes 9 et 10 des motifs.

[32] Le juge de la Cour fédérale semble avoir implicitement reconnu que le texte de l’article 47.1, interprété de façon littérale, n’envisage que les cas où il est question d’étendre l’application de certains aspects du régime de commercialisation de la CCB à un type ou grade de grain particulier ou bien de soustraire un type ou grade de grain particulier à ce régime. Cependant, s’appuyant sur « une approche historique et contextuelle de la nature démocratique unique de la CCB et de l’importance de cet organisme » (au paragraphe 27 des motifs) et

because the democratic structure is important to Canada's international trade obligations under NAFTA" (reasons, at paragraph 28), the Federal Court Judge concluded as follows (at paragraphs 30 and 31):

By construing the liberal interpretation of the [*Canadian Wheat Board*] Act which best ensures the attainment of its objects, I find that the Act was intended to require the Minister to consult and gain consent where an addition or subtraction of particular grains or types of grain from the marketing regime is contemplated, and also in respect of a change to the democratic structure of the CWB. As the applicants argue, it is unreasonable to interpret the Act to conclude that while the Minister must consult and gain consent when extracting or extending a grain, she or he is not required to consult or gain consent when dismantling the CWB; the point is made as follows (applicants' memorandum of fact and law in T-1735-11, paragraph 52) [emphasis added]:

Under the Minister's interpretation of section 47.1, farmers would be denied a vote "when it is most needed", namely, in circumstances where the CWB's exclusive marketing mandate is to be eliminated. That interpretation is not only inconsistent with the principle that the words of a statute must be placed in context, but is contrary to common sense.

Clause 39 of Bill C-18 proposes to replace the whole marketing scheme of wheat in Canada by repealing the Act after a transition period. I find that it was Parliament's intention in introducing s. 47.1 to stop this event from occurring without the required consultation and consent. [Emphasis in original.]

### Analysis

[33] On the basis of a plain reading of the CWB Act, Perlmutter J. of the Court of Queen's Bench of Manitoba held that section 47.1 only refers to the addition or subtraction of particular grains from Part III or IV of that

« accord[ant] du poids à l'argument du Conseil voulant que l'article 47.1 s'applique au changement de la structure de la CCB, parce que l'aspect démocratique de cette structure revêt une importance dans le contexte des obligations en matière de commerce international du Canada au titre de l'ALÉNA » (au paragraphe 28 des motifs), le juge de la Cour fédérale a tiré la conclusion suivante (aux paragraphes 30 et 31):

En retenant une interprétation libérale de la Loi qui est compatible avec la réalisation de son objet, je conclus que la Loi visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains ou de types de grain au régime de commercialisation, ainsi que la modification à la structure démocratique de la CCB. Conformément à ce que prétendent les demandeurs, il est déraisonnable d'interpréter la Loi de manière à conclure que, bien que le ministre doive consulter et obtenir le consentement des producteurs lorsqu'il exclut ou inclut un grain, ce dernier n'a pas une telle obligation à l'égard du démantèlement de la CCB. Voici l'argument en ce sens (mémoire des faits et du droit des demandeurs au dossier T-1735-11, paragraphe 52) [non souligné dans l'original] :

[TRADUCTION] Selon l'interprétation que le ministre donne à l'article 47.1, les agriculteurs n'auraient pas le droit de vote « dans le cas où ce vote est le plus nécessaire », soit dans des circonstances où le pouvoir exclusif de la CCB en matière de commercialisation serait aboli. Non seulement cette interprétation est incompatible avec le principe que les mots d'une disposition doivent être remis dans leur contexte, mais elle va à l'encontre du bon sens.

L'article 39 du projet de loi C-18 propose de remplacer l'ensemble du régime de commercialisation du blé au Canada par l'abrogation de la Loi, après une période de transition. À mon avis, le législateur ovulait [*sic*], en présentant l'article 47.1, empêcher qu'une telle situation se produise si l'on n'avait pas au préalable tenu une consultation et obtenu le consentement des producteurs. [Souligné dans l'original.]

### Analyse

[33] Se fondant sur le sens ordinaire de la Loi sur la CCB, le juge Perlmutter de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba a conclu que l'article 47.1 ne portait que sur la question d'étendre l'application des parties III ou

Act, and thus does not require the Minister to consult with the CWB or to hold a vote among grain producers prior to introducing in Parliament legislation which fundamentally changes the governance structure or mandate of the CWB, or which repeals the CWB Act as a whole: *Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, above, at paragraph 15. The issue before this Court is whether we should go beyond this plain reading of the provision and accept the expanded meaning given to it by the Federal Court Judge so as to ensure that wheat and barley producers control over all fundamental legislative changes to the CWB Act.

[34] The Federal Court Judge, adopting for this purpose the arguments of the respondents, was of the opinion that such an expansive meaning should be given to section 47.1 in view of: (a) its legislative history; (b) the comments of the previous Minister in Parliament when the 1998 amendments were being considered; (c) the need to promote the democratic control of grain producers over the CWB; and (d) the importance of the CWB's democratic structure to Canada's international trade obligations under NAFTA [*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2]. The interveners add in this appeal a fifth consideration, namely (e) the promotion of the ability of grain producers to act collectively in the marketing of grain taking into account their freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter.

[35] After carefully considering the legislative history and the context in which section 47.1 was adopted, I am of the view that none of the arguments advanced by the respondents or the interveners can sustain an interpretation that would preclude the Minister from introducing in Parliament legislation which would fundamentally modify the CWB's mandate or which would lead to the repeal of the CWB Act. I reach this conclusion by applying the modern approach to statutory interpretation, and after considering and discarding

IV de cette loi à certains grains, ou de soustraire certains grains à l'application de ces parties, et qu'il n'obligeait donc pas le ministre à consulter la CCB ou à tenir un scrutin parmi les producteurs de grains avant de déposer au Parlement un projet de loi qui change fondamentalement la structure de gouvernance ou le mandat de la CCB, ou qui abroge la Loi sur la CCB dans son ensemble : *Oberg et al. v. Canada (Attorney General)*, précité, au paragraphe 15. La question dont la Cour est saisie consiste à savoir s'il convient d'aller au-delà de cette simple lecture de la disposition et de souscrire au sens élargi que lui a donné le juge de la Cour fédérale, de façon à garantir que les producteurs de blé et d'orge exercent un contrôle sur tous les changements législatifs fondamentaux que l'on apporte à la Loi sur la CCB.

[34] Adoptant à cette fin les arguments des intimés, le juge de la Cour fédérale a exprimé l'avis qu'il convenait d'interpréter de manière aussi large l'article 47.1 en raison : a) de son historique législatif; b) des commentaires faits par le ministre fédéral précédent à l'époque où les modifications de 1998 étaient envisagées; c) de la nécessité de promouvoir le contrôle démocratique des producteurs de grains sur la CCB; et d) de l'importance de la structure démocratique de la CCB pour les obligations en matière de commerce international du Canada sous le régime de l'ALÉNA [*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2]. Les intervenants ajoutent dans le présent appel un cinquième aspect, soit : e) la promotion de la capacité des producteurs de grains d'agir collectivement sur le plan de la commercialisation des grains, compte tenu de la liberté d'association que leur garantit l'alinéa 2d) de la Charte.

[35] Après avoir examiné avec soin l'historique législatif de l'article 47.1 et le contexte dans lequel il a été adopté, je suis d'avis qu'aucun des arguments des intimés ou des intervenants ne peut soutenir une interprétation qui empêcherait le ministre de présenter au Parlement un projet de loi qui modifierait fondamentalement le mandat de la CCB ou qui mènerait à l'abrogation de la Loi sur la CCB. J'arrive à cette conclusion en appliquant la méthode moderne d'interprétation législative, et après avoir examiné et rejeté

the arguments advanced in favour of an expansive interpretation of section 47.1.

*The modern approach to statutory interpretation*

[36] The modern approach to statutory interpretation has been expressed as follows by Iacobucci J. in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21:

Although much has been written about the interpretation of legislation (see, e.g., Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3rd ed. 1994) (hereinafter “*Construction of Statutes*”); Pierre-André Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991)), Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

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

Recent cases which have cited the above passage with approval include: *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 1 S.C.R. 213; *Royal Bank of Canada v. Sparrow Electric Corp.*, [1997] 1 S.C.R. 411; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; *Friesen v. Canada*, [1995] 3 S.C.R. 103.

[37] McLachlin C.J. and Major J. reiterated this approach in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words plays a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one

les arguments invoqués en faveur d’une interprétation large de l’article 47.1.

*La méthode moderne d’interprétation législative*

[36] La méthode moderne d’interprétation législative a été exprimée en ces termes par le juge Iacobucci dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21 :

Bien que l’interprétation législative ait fait couler beaucoup d’encre (voir par ex. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (1997); Ruth Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3<sup>e</sup> éd. 1994) (ci-après « *Construction of Statutes* »); Pierre-André Côté, *Interprétation des lois* (2<sup>e</sup> éd. 1990)), Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l’interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit:

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution: il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

Parmi les arrêts récents qui ont cité le passage ci-dessus en l’approuvant, mentionnons : *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 1 R.C.S. 213; *Banque Royale du Canada c. Sparrow Electric Corp.*, [1997] 1 R.C.S. 411; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; *Friesen c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 103.

[37] Le juge en chef McLachlin et le juge Major ont repris cette méthode dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent

reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

[38] Thus, under the modern contextual approach to statutory interpretation, the grammatical and ordinary sense of a provision is not necessarily determinative of its meaning. Regard must be had not only to the ordinary and natural meaning of the words, but also to the context in which they are used and the purpose of the provision considered as a whole within the legislative scheme in which it is found: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559, at paragraph 27. The most significant element of this analysis is the determination of legislative intent: *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26.

[39] The concept of legislative intent was explained as follows by this Court in *Felipa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FCA 272, [2012] 1 F.C.R. 3, at paragraph 31, citing approvingly for this purpose Lord Nicholls in *Regina v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, Ex parte Spath Holme Ltd.*, [2001] 2 A.C. 349 (H.L.), at pages 396 and 397:

Statutory interpretation is an exercise which requires the court to identify the meaning borne by the words in question in the particular context. The task of the court is often said to be to ascertain the intention of Parliament expressed in the language under consideration. This is correct and may be helpful, so long as it is remembered that the “intention of Parliament” is an objective concept, not subjective. The phrase is a shorthand reference to the intention which the court reasonably imputes to Parliament in respect of the language used. It is not the subjective intention of the minister or other persons who promoted the legislation. Nor is it the subjective intention of the draftsman, or of individual members or even of a majority of individual members of either House. These individuals will often have widely varying intentions. Their understanding of the legislation and the words used may be impressively complete or woefully inadequate. Thus, when courts say that such-and-such a meaning “cannot be what Parliament intended”, they are saying only that the words under consideration cannot reasonably be taken as used by Parliament with that meaning. As Lord Reid said in *Black-Clawson International Ltd v Papierwerke*

avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

[38] C’est donc dire que, selon la méthode contextuelle moderne d’interprétation législative, le sens grammatical et ordinaire d’une disposition n’en détermine pas forcément le sens. Il faut tenir compte non seulement du sens ordinaire et naturel des mots, mais aussi du contexte dans lequel ceux-ci sont employés et de l’objet de la disposition considérée comme un tout dans le régime législatif dont elle fait partie : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, au paragraphe 27. L’élément le plus important de cette analyse est la détermination de l’intention du législateur : *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26.

[39] Notre Cour a expliqué comme suit le concept de l’intention du législateur dans l’arrêt *Felipa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 272, [2012] 1 R.C.F 3, au paragraphe 31, citant en y souscrivant, à cette fin, lord Nicholls dans l’arrêt *Regina v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, Ex parte Spath Holme Ltd.*, [2001] 2 A.C. 349 (H.L.), aux pages 396 et 397 :

[TRADUCTION] Les tribunaux, lorsqu’ils interprètent les lois, doivent cerner le sens des mots en cause en tenant compte du contexte. Il a souvent été répété qu’il incombe alors aux tribunaux d’établir l’intention du législateur exprimée dans le libellé en cause. C’est juste et cela peut se révéler utile tant et aussi longtemps que l’on garde à l’esprit que « l’intention du législateur » est une notion objective et non subjective. Cette expression renvoie en peu de mots à l’intention que les tribunaux peuvent raisonnablement imputer au législateur compte tenu du libellé employé. Il ne s’agit pas de l’intention subjective du ministre ou des autres personnes qui ont milité en faveur de la loi. Il ne s’agit pas non plus de l’intention subjective du rédacteur ni de celle d’un membre ou d’une majorité de membres de l’une ou l’autre des chambres. Ces personnes ont bien souvent des intentions très différentes. Leur compréhension de la loi et des mots employés peut être excellente ou terriblement déficiente. Par conséquent, lorsque les tribunaux affirment que tel sens « ne peut pas représenter l’intention du législateur », tout ce qu’ils veulent dire c’est que le législateur ne peut pas raisonnablement avoir utilisé les mots en cause dans ce sens. Comme lord Reid l’a affirmé dans l’arrêt

*Waldhof-Aschaffenburg A G* [1975] AC 591, 613: “We often say that we are looking for the intention of Parliament, but that is not quite accurate. We are seeking the meaning of the words which Parliament used.” [Emphasis added.]

[40] In ascertaining legislative intent, a court must consider the total context of the provision to be interpreted, no matter how plain the provision may seem when it is initially read in isolation. However, it must be kept in mind that a line exists between judicial interpretation and legislative drafting, and that this line is not to be crossed: *Felipa v. Canada (Citizenship and Immigration)*, above, at paragraph 32, referring to *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 51.

#### *Legislative history*

[41] The respondents propose an analysis of the legislative history of section 47.1 of the CWB Act which starts and ends with the legislative reform of 1998. However, a review of the provisions which section 47.1 replaced sheds considerable light on the scope of this section.

[42] *An Act to amend The Canadian Wheat Board Act, 1935*, S.C. 1947, c. 15, section 5, assented to on May 14, 1947 (the 1947 Act), incorporated Part IV into the CWB Act concerning the “Regulation of Interprovincial and Export Trade in Wheat”. Under this Part IV, Parliament entrusted the CWB with an exclusive marketing monopoly over international and interprovincial trade in wheat. In 1994, the CWB monopoly over international trade in wheat was reduced to a monopoly over wheat exports from Canada in order to comply with and implement the Uruguay Round of Multinational Trade Negotiations [*Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation*, being part of the *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, 15 April 1994, Marrakesh, 1867 U.N.T.S. 3] concluded under the auspices of the World Trade Organization: *World Trade Organization Agreement Implementation Act*, S.C. 1994, c. 47, section 48.

*Black-Clawson International Ltd c. Papierwerke Waldhof-Aschaffenburg A G* [1975] A.C. 591, 613 : « Nous affirmons souvent que nous tentons d’établir l’intention du législateur, mais ce n’est pas tout à fait exact. Nous tentons plutôt d’établir le sens des mots employés par le législateur. » [Non souligné dans l’original.]

[40] Pour déterminer l’intention du législateur, le tribunal doit prendre en considération le contexte tout entier de la disposition à interpréter, même si, après une première lecture faite isolément, le sens de son libellé peut sembler évident. Il importe toutefois de garder à l’esprit qu’il existe une ligne entre l’interprétation judiciaire et la rédaction législative et que cette ligne ne doit pas être franchie : *Felipa c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, précité, au paragraphe 32, faisant référence à l’arrêt *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 51.

#### *L’historique législatif*

[41] Les intimés proposent une analyse de l’historique législatif de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB qui débute et prend fin avec la réforme législative de 1998. Cependant, un examen des dispositions que cet article a remplacées jette un éclairage important sur la portée de ce dernier.

[42] *La Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1947, ch. 15, article 5, sanctionnée le 14 mai 1947 (la Loi de 1947), a intégré à la Loi sur la CCB la partie IV concernant la « réglementation du commerce interprovincial ou de l’exportation du blé ». En vertu de cette partie IV, le législateur a confié à la CCB un monopole de commercialisation sur le commerce international et interprovincial du blé. En 1994, le monopole que la CCB exerçait sur le commerce international du blé a été réduit à un monopole sur les exportations de blé du Canada de façon à respecter et à mettre en œuvre l’accord conclu au terme des négociations commerciales multilatérales du Cycle d’Uruguay [*Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d’Uruguay*, faisant partie de l’*Accord de Marrakech instituant l’Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, Marrakech, 1867 R.T.N.U. 3] menées sous

[43] Since its inception, this marketing monopoly has, however, been subject to regulatory exclusions of designated kinds or grades of wheat, or of wheat produced in certain parts of Canada. Such regulatory exclusions were first set out in paragraph 28(b) [as am. by S.C. 1998, c. 17, ss. 28(E), 29(F)] of CWB Act introduced into the act by the 1947 Act (and slightly amended in 1950 by S.C. 1950, c. 31, section 6). This regulatory authority to exclude designated kinds or grades of wheat was reiterated in every version of the CWB Act until the 1998 amendments. The last reiteration of the regulatory authority was set out in paragraph 46(b) of the CWB Act as it read just prior to the 1998 amendments:

Regulations **46.** The Governor in Council may make regulations

...

(b) to exclude any kind of wheat, or any grade thereof, or wheat produced in any area in Canada, from the provisions of this Part either in whole or in part, or generally, or for any period;

Thus, specific kinds or grades of wheat, or wheat produced in a particular area of Canada, could be excluded from the CWB's marketing monopoly for specific periods or generally.

[44] Likewise, in 1948, amendments to the CWB Act came into force for the purpose of adding a new part (now Part V [section 47]) empowering the Governor in Council to extend the application of Part III (concerning the compulsory price pooling system) or of Part IV (concerning the CWB marketing monopoly over international and interprovincial trade) to oats and barley: *An Act to amend The Canadian Wheat Board Act, 1935*, S.C. 1948, c. 4, section 5, assented to on March 24, 1948. These provisions have remained essentially the same throughout the years, and their most recent reiteration is

les auspices de l'Organisation mondiale du commerce : *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*, L.C. 1994, ch. 47, article 48.

[43] Depuis sa création, ce monopole de commercialisation a toutefois été l'objet d'exclusions réglementaires visant certains types et grades désignés de blé, ou le blé produit dans certaines régions du Canada. Ces exclusions ont d'abord été énoncées à l'alinéa 28b) [mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 28(A), 29(F)] de la Loi sur la CCB, introduit dans cette dernière par la Loi de 1947 (et légèrement modifié en 1950 par S.C. 1950, ch. 31, article 6). Ce pouvoir réglementaire d'exclure des types ou des grades désignés de blé a été repris dans chacune des versions de la Loi sur la CCB, jusqu'aux modifications de 1998. La dernière version du pouvoir réglementaire figurait à l'alinéa 46b) de la Loi sur la CCB qui s'appliquait juste avant les modifications de 1998 :

**46.** Le gouverneur en conseil peut, par Règlements règlement :

[...]

b) soustraire tout type ou grade de blé, ou le blé produit dans une région donnée du Canada, à l'application de la présente partie, totalement ou partiellement, de façon générale, ou pour une période déterminée;

C'est donc dire que des types ou grades particuliers de blé, ou le blé produit dans une région donnée du Canada, pouvaient être exclus du monopole de la CCB en matière de commercialisation pour des périodes déterminées ou de façon générale.

[44] Dans le même ordre d'idées, en 1948, Loi sur la CCB a été modifiée par l'ajout d'une nouvelle partie (aujourd'hui la partie V [article 47]) habilitant le gouverneur en conseil à étendre l'application de la partie III (concernant le système de mise en commun obligatoire des prix) ou de la partie IV (concernant le monopole de commercialisation de la CCB sur le commerce international et interprovincial) à l'avoine et à l'orge : *Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 1935*, S.C. 1948, ch. 4, article 5, sanctionnée le 24 mars 1948. Ces dispositions sont demeurées essentiellement

currently set out in section 47 [as am. *idem*, s. 25] of the CWB Act, which reads as follows:

Extension of Parts III and IV to oats and barley

47. (1) The Governor in Council may, by regulation, extend the application of Part III or of Part IV or of both Parts III and IV to oats or to barley or to both oats and barley.

Modifications

(2) Where the Governor in Council has extended the application of any Part under subsection (1), the provisions of that Part shall be deemed to be re-enacted in this Part, subject to the following:

(a) the word “oats” or “barley”, as the case may be, shall be substituted for the word “wheat”;

(b) the expression “oat products” or “barley products”, as the case may be, shall be substituted for the expression “wheat products”; and

(c) [Repealed, 1995, c. 31, s. 4]

(d) subsection 40(2) is not applicable.

When extension to come into force

(3) An extension of the application of Part III shall come into force only at the beginning of a crop year.

Definitions

(4) For the purposes of this section, “product”, in relation to any grain referred to in subsection (1), means any substance produced by processing or manufacturing that grain, alone or together with any other material or substance, designated by the Governor in Council by regulation as a product of that grain for the purposes of this Part.

les mêmes au fil des ans, et leur version la plus récente figure maintenant à l'article 47 [mod., *idem*, art. 25] de la Loi sur la CCB, dont le texte est le suivant :

47. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre l'application de la partie III ou de la partie IV, ou des deux, à l'avoine et à l'orge, ou à l'un des deux.

Application à l'avoine et à l'orge

(2) En cas d'application du paragraphe (1), les dispositions de la partie en cause sont réputées édictées de nouveau dans la présente partie, sous réserve de ce qui suit :

Réserves

a) le terme « avoine » ou « orge », selon le cas, est substitué au terme « blé »;

b) le terme « produits de l'avoine » ou « produits de l'orge », selon le cas, est substitué au terme « produits du blé »;

c) [Abrogé, 1995, ch. 31, art. 4]

d) le paragraphe 40(2) ne s'applique pas.

(3) L'extension du champ d'application de la partie III ne peut entrer en vigueur qu'au début d'une campagne agricole.

Entrée en vigueur

(4) Pour l'application du présent article, « produit de l'avoine » ou « produit de l'orge », selon le cas, s'entend de la substance obtenue par la transformation ou la préparation industrielle du grain en cause, seul ou mélangé à d'autres substances et que le gouverneur en conseil désigne, par règlement, comme produit de ce grain pour l'application de la présente partie.

Définitions

[45] The powers of the Governor in Council under this section were found by our Court to include the authority to exclude by regulation the application of Part III or IV of the CWB Act to oats and barley: *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (F.C.T.D.), at paragraphs 35 and 36.

[45] Notre Cour a conclu que parmi les pouvoirs que lui confère cet article, le gouverneur en conseil possède celui de soustraire, par règlement, l'avoine et l'orge à l'application des parties III ou IV de la Loi sur la CCB : *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)* (1993), 107 D.L.R. (4th) 190 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), aux paragraphes 35 et 36.

[46] The 1998 amendments provided for a change to subsection 47(1) by restricting its application to barley, and by adding a new subsection 47(5) making the adoption of the regulation contemplated by subsection 47(1)

[46] Les modifications de 1998 touchaient au paragraphe 47(1) en restreignant son application à l'orge et en ajoutant un nouveau paragraphe 47(5), faisant en sorte que l'adoption du règlement envisagé par le

subject to prior consultation with the CWB and the favourable vote of barley producers: section 25 of the 1998 amendments. However, these modifications were never proclaimed into force.

[47] The 1998 amendments also provided for other changes which were eventually proclaimed in force, notably: (a) the repeal of the regulatory authority under paragraph 46(b) [repealed by S.C. 1998, c. 17, s. 24] of the CWB Act (reproduced above) to exclude a kind or grade of wheat from the CWB marketing monopoly, and (b) the introduction of section 47.1 into the CWB Act: subsection 24(1) and section 25 of the 1998 amendments. It is useful to reproduce once again section 47.1:

Minister's  
obligation

**47.1** The Minister shall not cause to be introduced in Parliament a bill that would exclude any kind, type, class or grade of wheat or barley, or wheat or barley produced in any area in Canada, from the provisions of Part IV, either in whole or in part, or generally, or for any period, or that would extend the application of Part III or Part IV or both Part III and IV to any other grain, unless

(a) the Minister has consulted with the board about the exclusion or extension; and

(b) the producers of the grain have voted in favour of the exclusion or extension, the voting process having been determined by the Minister.

[48] The combined effects of sections 47 and 47.1 of the CWB Act are thus the following:

(a) the Governor in Council retains unfettered regulatory discretion to extend to oats and barley the compulsory price pooling system (Part III) or the CWB marketing monopoly over interprovincial and export trade (Part IV): *Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 807, [2008] 2 F.C.R. 87, at paragraphs 45 and 50 (affd 2008 FCA 76, 80 Admin. L.R. (4th) 144);

paragraphe 47(1) soit soumise à une consultation préalable de la CCB et à un vote favorable des producteurs d'orge : article 25 des modifications de 1998. Cependant, ces modifications ne sont jamais entrées en vigueur.

[47] Les modifications de 1998 prévoyaient également d'autres mesures qui sont finalement entrées en vigueur, notamment : a) l'abrogation du pouvoir réglementaire, prévu à l'alinéa 46b) [abrogé par L.C. 1998, ch. 17, art. 24] de la Loi sur la CCB (reproduit ci-dessus), d'exclure un type ou un grade de blé du monopole de commercialisation de la CCB, et b) l'introduction de l'article 47.1 à la Loi sur la CCB : paragraphe 24(1) et article 25 des modifications de 1998. Il est ici utile de reproduire une fois de plus le texte de l'article 47.1 :

**47.1** Il ne peut être déposé au Parlement, à l'initiative du ministre, aucun projet de loi ayant pour effet, soit de soustraire quelque type, catégorie ou grade de blé ou d'orge, ou le blé ou l'orge produit dans telle région du Canada, à l'application de la partie IV, que ce soit totalement ou partiellement, de façon générale ou pour une période déterminée, soit d'étendre l'application des parties III et IV, ou de l'une d'elles, à un autre grain, à moins que les conditions suivantes soient réunies :

Obligation  
du ministre

a) il a consulté le conseil au sujet de la mesure;

b) les producteurs de ce grain ont voté — suivant les modalités fixées par le ministre — en faveur de la mesure.

[48] Les effets combinés des articles 47 et 47.1 de la Loi sur la CCB sont donc les suivants :

a) le gouverneur en conseil conserve le pouvoir discrétionnaire absolu, conféré par règlement, d'étendre à l'avoine et à l'orge le système de mise en commun obligatoire des prix (partie III) ou le monopole de commercialisation qu'exerce la CCB sur le commerce interprovincial et l'exportation (partie IV) : *Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, 2007 FC 807, [2008] 2 R.C.F. 87, aux paragraphes 45 et 50 (conf. par 2008 CAF 76);

(b) the prior authority of the Governor in Council under paragraph 46(b) to exclude any kind or grade of wheat or wheat produced in any area of Canada from the CWB marketing monopoly over interprovincial and export trade under Part IV has been replaced by a requirement to proceed by legislation; in addition, the Minister may not cause any such legislation to be introduced unless he has consulted with the CWB and obtained a favourable vote from the producers;

(c) the prior authority of the Governor in Council to exclude oats and barley from Parts III or IV recognized in *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)*, above, has been replaced by a requirement to proceed by legislation, and the Minister may not cause any such legislation to be introduced unless he has consulted the CWB and obtained a favourable vote from oats or barley producers: *Canada (Wheat Board) v. Canada (Attorney General)*, above, at paragraphs 47, 51 and 52;

(d) the extension of Part III or Part IV to other grains requires legislation, and the Minister may not cause any such legislation to be introduced unless he has consulted with the CWB and obtained a favourable vote from the producers.

[49] The purpose and scope of section 47.1 become apparent when considering it in the context of the provisions it replaces or modifies. Thus, section 47.1 largely reverts back to Parliament the prior limited regulatory authority of the Governor in Council concerning exclusions or inclusions of certain kinds or grades of grains from Part III or Part IV of the CWB Act. There is however nothing in section 47.1 or in the legislative history which suggests that Parliament has fettered the Minister's authority to introduce and recommend to Parliament legislation to repeal the substantive provisions of the CWB Act or the act itself.

[50] I am, moreover, comforted in this view by subsection 42(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, which reads as follows:

b) le pouvoir qu'avait antérieurement le gouverneur en conseil aux termes de l'alinéa 46b) d'exclure n'importe quel type ou grade de blé ou le blé produit dans une région donnée du Canada du monopole de commercialisation qu'exerçait la CCB sur le commerce interprovincial et d'exportation en vertu de la partie IV a été remplacé par l'obligation de procéder par l'adoption d'une loi; de plus, le ministre ne peut faire adopter une telle loi sans avoir consulté la CCB et obtenu un vote favorable des producteurs;

c) le pouvoir qu'avait antérieurement le gouverneur en conseil de soustraire l'avoine et l'orge de l'application des parties III ou IV, et qui a été reconnu dans l'arrêt *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Attorney General)*, précité, a été remplacé par l'obligation de procéder par l'adoption d'une loi, et le ministre ne peut faire adopter une telle loi sans avoir consulté la CCB et obtenu un vote favorable des producteurs d'avoine ou d'orge : *Canada (Commission du blé) c. Canada (Procureur général)*, précité, aux paragraphes 47, 51 et 52;

d) l'extension de la partie III ou de la partie IV à d'autres grains doit passer par l'adoption d'une loi, et le ministre ne peut faire adopter une telle loi sans avoir consulté la CCB et obtenu un vote favorable des producteurs.

[49] L'objet et la portée de l'article 47.1 deviennent évidents lorsqu'on examine celui-ci dans le contexte des dispositions qu'il remplace ou modifie. Ainsi, l'article 47.1 rétrocède en grande partie au Parlement le pouvoir réglementaire restreint dont disposait auparavant le gouverneur en conseil au sujet de l'exclusion ou de l'inclusion au régime de la partie III ou de la partie IV de la Loi sur la CCB de certains types ou grades de grains. Toutefois, rien dans l'article 47.1 ou dans l'historique législatif ne donne à penser que le Parlement a limité le pouvoir du ministre de déposer et de recommander au Parlement une loi visant à abroger les dispositions de fond de la Loi sur la CCB ou la loi elle-même.

[50] De plus, le paragraphe 42(1) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, dont le texte est le suivant, me conforte dans cette opinion :

Power of  
repeal or  
amendment  
reserved

42. (1) Every Act shall be so construed as to reserve to Parliament the power of repealing or amending it, and of revoking, restricting or modifying any power, privilege or advantage thereby vested in or granted to any person.

*Statements of the previous minister in Parliament*

[51] It is now well settled that Parliamentary debates and similar material may be considered in interpreting legislation as long as these are relevant and reliable and are not assigned undue weight: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at page 484; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, above, at paragraph 35; *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783, at paragraph 17. Where this material is itself ambiguous, it should however be disregarded: *Placer Dome Canada Ltd. v. Ontario (Minister of Finance)*, 2006 SCC 20, [2006] 1 S.C.R. 715, at paragraph 39; *Conacher v. Canada (Prime Minister)*, 2010 FCA 131, [2011] 4 F.C.R. 22, at paragraph 8. In any event, such material must be reviewed cautiously since “[w]hile *Hansard* may offer relevant evidence in some cases, comments of MPs or even Ministers may or may not reflect the parliamentary intention to be deduced from the words used in the legislation”: *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association v. Canada (Revenue Agency)*, 2007 SCC 42, [2007] 3 S.C.R. 217, at paragraph 12.

[52] At paragraphs 21 and 22 of his reasons, the Federal Court Judge used the extrinsic evidence submitted by the respondents as an aid in interpreting as he did section 47.1 of the CWB Act. The Federal Court Judge notably used general statements made by the former minister to the House of Commons during the debates surrounding the adoption of the 1998 amendments and concerning the “fundamental principle of democratic producer control” [emphasis in original], and the “authority [of farmers] to shape their marketing agency as they see fit” [emphasis in original]: reasons, at paragraph 21. He also used a 1996 policy statement setting out the following (reasons, at paragraph 22):

42. (1) Il est entendu que le Parlement peut toujours abroger ou modifier toute loi et annuler ou modifier tous pouvoirs, droits ou avantages attribués par cette loi.

Pouvoir  
d'abrogation  
ou de  
modification

*Les déclarations de l'ancien ministre au Parlement*

[51] Il est maintenant bien établi que les comptes rendus des débats parlementaires et les documents semblables peuvent être pris en considération pour interpréter une loi, dans la mesure où ils sont pertinents et fiables et où on ne leur attribue pas une importance excessive : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, à la page 484; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, précité, au paragraphe 35; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783, au paragraphe 17. Si ces documents sont eux-mêmes ambigus, il convient toutefois de ne pas en tenir compte : *Placer Dome Canada Ltd. c. Ontario (Ministre des Finances)*, 2006 CSC 20, [2006] 1 R.C.S. 715, au paragraphe 39; *Conacher c. Canada (Premier ministre)*, 2010 CAF 131, [2011] 4 R.C.F. 22, au paragraphe 8. Quoi qu'il en soit, il y a lieu d'examiner ces documents avec prudence car « [l]e *Hansard* peut parfois offrir des éléments de preuve pertinents, mais les opinions des députés, ou même des ministres, ne rendent pas toujours compte de l'intention du législateur telle qu'elle doit être dégagée du texte de la loi » : *A.Y.S.A. Amateur Youth Soccer Association c. Canada (Agence du revenu)*, 2007 CSC 42, [2007] 3 R.C.S. 217, au paragraphe 12.

[52] Aux paragraphes 21 et 22 de ses motifs, le juge de la Cour fédérale a recouru à des éléments de preuve extrinsèques fournis par les intimés pour aider à interpréter comme il l'a fait l'article 47.1 de la Loi sur la CCB. Le juge de la Cour fédérale s'est notamment appuyé sur des déclarations générales de l'ancien ministre à la Chambre des communes, lors des débats entourant l'adoption des modifications de 1998, au sujet du « principe fondamental du contrôle démocratique par les producteurs » [souligné dans l'original], ainsi que du « pouvoir [des agriculteurs] de modifier leur organisme de commercialisation comme ils le jugeront bon » [souligné dans l'original] : au paragraphe 21 des motifs. Il a également eu recours à un énoncé de politique de 1996,

In future the Wheat Board's mandate may be adjusted, conditional upon three things: first of all, a clear recommendation to that effect by the directors of the Canadian Wheat Board; secondly, if a quality control issue is involved, the unequivocal concurrence of the Canadian Grain Commission that a change can be made safely without damaging Canada's reputation for quality and consistency; and third, if the proposed change is significant or fundamental, then an affirmative vote among farmers would need to be a prerequisite. [Emphasis added by the Federal Court Judge.]

[53] Since the fundamental purpose of the 1998 amendments was to devolve to grain producers a limited measure of control over the board of directors of the CWB, it is not surprising that the former minister would be promoting these amendments as favouring democratic producer control. However, this does not necessarily mean that the producers would be entitled to a veto power over all future legislative changes to the CWB Act.

[54] Indeed, the above-quoted policy statement referring to a vote by producer when effecting a significant or fundamental change must be understood in the full context of the proposed legislation. Thus, in a government press release dated September 25, 1997 announcing the proposed changes, the following explanation is provided (appeal book, at page 349):

The new law will put farmers in the driver's seat when it comes to any future changes in what the CWB can market.

If farmers want to remove some type of grain from the CWB's current single-desk system, that can be done – subject to three conditions:

- (1) The directors must recommend it;
- (2) The Canadian Grain Commission must approve an “identity preservation” system to protect quality standards; and
- (3) If the proposed “exclusion” is significant, there must be a vote among farmers to approve it. [Emphasis added.]

dans lequel figure le passage suivant (au paragraphe 22 des motifs) :

À l'avenir, le mandat de la Commission du blé pourra être ajusté, sous trois conditions : premièrement, une recommandation claire à cet effet du conseil d'administration de la Commission canadienne du blé; deuxièmement, lorsque le contrôle de la qualité est mis en jeu, un avis favorable de la Commission canadienne des grains, attestant que le changement ne nuira pas à la réputation de qualité et de régularité du Canada; troisièmement, si le changement proposé est important, un vote favorable des agriculteurs. [Souligné par le juge de la Cour fédérale.]

[53] Étant donné que l'objet fondamental des modifications de 1998 était de confier aux producteurs de grains une certaine forme de contrôle sur le conseil d'administration de la CCB, il n'est pas surprenant que l'ancien ministre ait fait valoir que ces modifications favorisaient le contrôle démocratique par les producteurs. Cependant, cela ne veut pas nécessairement dire que les producteurs auraient un droit de veto sur tous les changements législatifs apportés ultérieurement à la Loi sur la CCB.

[54] En fait, l'énoncé de politique cité plus tôt, qui fait référence à un vote des producteurs au moment d'apporter un changement important ou fondamental, doit être interprété dans le contexte global du projet de loi. C'est ainsi que, dans un communiqué de presse du gouvernement, daté du 25 septembre 1997 et annonçant les changements proposés, on trouve l'explication suivante (dossier d'appel, à la page 349) :

[TRADUCTION] La nouvelle loi rendra les agriculteurs maîtres de leur destinée quant à tout changement futur concernant ce que la CCB pourra commercialiser.

Si les agriculteurs veulent soustraire un type particulier de grains de l'actuel système de guichet unique de la CCB, ils peuvent le faire – à trois conditions :

- 1) les administrateurs doivent le recommander;
- 2) la Commission canadienne des grains doit approuver un système de « préservation de l'identité » afin d'assurer le respect des normes de qualité;
- 3) si la « mesure d'exclusion » proposée est importante, elle doit être soumise au vote des agriculteurs. [Non souligné dans l'original.]

[55] Moreover, when seeking third reading passage of the Bill leading to the 1998 amendments in the House of Commons on February 17, 1998, the former minister explained that the changes which would be subject to a vote of producers only concerned exclusions or inclusions of certain kinds or grades of grain from the CWB's marketing mandate (appeal book, at page 394):

Question nine is about exclusions. Can farmers get a crop removed from the CWB's jurisdiction? The answer under Bill C-4 is yes.

The new law will contain an exclusion clause to allow any kind, type, class or grade of wheat or barley to be removed in whole or in part from the CWB'S jurisdiction. To trigger it, the directors would first have to vote in favour of the idea. Second, for quality control reasons, a system would need to be in place to prevent the mixing of the excluded grain with CWB grain. Third, if the directors considered any proposed exclusion to be significant, a democratic producer vote would be needed to approve it.

Question ten is about inclusions. Can farmers get a crop added to the CWB's jurisdiction if that is their will? The answer again under Bill C-4 is yes.

As a matter of fairness and balance, just as there is an exclusion clause, there will also be an inclusion clause in the new law. The deciding factor in relation to both clauses will be the majority preference of the actual producers of the grain in question as expressed through a democratic vote of those producers. They will be in control.

The existence of an inclusion clause does not in itself change the CWB's mandate. It merely sets out a clear procedure for doing so if and only if producers themselves, not politicians or lobbyists, believe such a change is in their best interests. The inclusion clause would be available only for crops that currently come within the definition of grain in the existing CWB act. [Emphasis added.]

[56] In explaining on May 5, 1998 to the Senate Standing Committee on Agriculture and Forestry [*Evidence*, Issue No. 14] why he was proposing amendments to the draft legislation in order to remove and simplify most of

[55] Par ailleurs, le 17 février 1998, en cherchant à faire adopter à la Chambre des communes, en troisième lecture, le projet de loi menant aux modifications de 1998, l'ancien ministre a expliqué que les changements qui seraient soumis au vote des producteurs ne concernaient que les exclusions ou les inclusions de certains types ou grades de grains par rapport au mandat de commercialisation de la CCB (dossier d'appel, à la page 394) :

La neuvième question a trait aux exclusions. Les agriculteurs peuvent-ils faire exclure un produit agricole du champ de compétence de la CCB? La réponse prévue au projet de loi C-4 est oui.

La nouvelle loi comportera une clause d'exclusion permettant de soustraire, totalement ou partiellement, tout type, toute catégorie ou tout grade de blé ou d'orge de l'application de la compétence de la CCB. Pour déclencher le processus d'exclusion, il faudra d'abord que les administrateurs se prononcent en faveur du projet. Deuxièmement, pour des raisons de contrôle de la qualité, il faudra mettre un système en place afin de prévenir toute confusion du grain exclu avec le grain commercialisé par la CCB. Troisièmement, si les administrateurs considèrent le projet d'exclusion important, il faudra tenir un vote démocratique auprès des producteurs pour l'approuver.

La dixième question a trait à l'inclusion. Les agriculteurs peuvent-ils faire inclure un produit agricole dans le champ de compétence de la CCB? Là encore, la réponse prévue au projet de loi C-4 est oui.

Pour des raisons d'équité et d'équilibre, puisqu'elle comporte une clause d'exclusion, la nouvelle loi doit comporter également une clause d'inclusion. Le facteur décisif pour l'application des deux clauses sera lié à la décision majoritaire des véritables producteurs des grains en cause, exprimée par un vote démocratique pris auprès des producteurs. Ce sont eux qui auront le dernier mot.

L'existence d'une clause d'inclusion ne modifie pas, en soi, le mandat de la CCB. Elle institue simplement une procédure bien claire pour le modifier si, et uniquement si les producteurs eux-mêmes, non les politiciens ni les lobbyistes, estiment qu'une telle modification sert leurs intérêts supérieurs. On ne pourra se prévaloir de la clause d'inclusion que pour les grains qui correspondent actuellement à la définition de grain dans la loi actuelle sur la CCB. [Non souligné dans l'original.]

[56] En expliquant au Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts [*Témoignages*, Fascicule n° 14], le 5 mai 1998, pourquoi il proposait d'apporter des modifications au projet de loi en vue d'éliminer et

its provisions relating to inclusions and exclusions, the former Minister provided the historical and contextual background to the suggested changes. Given the pertinence of this explanation for the purposes of this appeal, it is useful to quote large extracts of the former Minister's statement (appeal book, at pages 405–407):

Mr. Goodale: Senator, the clauses that relate to inclusion and exclusion could most certainly be removed. That was the essence of the proposal that I made at the end of the House of Commons debate.

I will back up for a moment to explain why, as a policy matter, a procedure for inclusion or exclusion was included in the bill in the first place.

Representations were made before the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food when it was considering the predecessor piece of legislation, Bill C-72, in the last Parliament. A number of witnesses across Western Canada argued before that committee that if there was to be a procedure in the law for an exclusion process, then there should also be, as a matter of fairness and balance, a procedure in the law for an inclusion process. One of the rationales was simply to maintain that balance.

The other rationale was to fill an absolute void in the Canadian Wheat Board legislation as it stands at the present time. It is unclear in the present law how one goes about amending the jurisdiction of the Canadian Wheat Board.

If honourable senators think back to fairly recent experience, Mr. Mayer, when he was Minister of Agriculture, amended the jurisdiction of the Canadian Wheat Board to remove oats, and did so successfully by means of an Order in Council.

On another occasion, he attempted to adjust the mandate of the Canadian Wheat Board, in part in relation to barley, using essentially the same technique, an Order in Council. That was unsuccessful. It was challenged in the courts and struck down.

An Order in Council approach worked on one occasion but not on another. The courts drew some fine distinctions about what was and was not appropriate.

Earlier in history, there was a discussion at one time 20 years ago about whether or not rapeseed, as it was then called, should be brought under the jurisdiction of the Canadian Wheat Board. The minister of the day did not feel comfortable in dealing with that issue until the producers voted on the subject. Nothing in the law required that. However, he took the view that first and foremost, farmers needed to express

de simplifier la plupart de ses dispositions concernant les inclusions et les exclusions, l'ancien ministre a fait état du contexte et de l'historique des changements proposés. Vu la pertinence de cette explication pour les besoins du présent appel, il est utile de citer un long extrait de la déclaration de l'ancien ministre (dossier d'appel, aux pages 405 à 407) :

M. Goodale : Sénateur, les dispositions d'inclusion et d'exclusion pourraient assurément être supprimées. Telle est l'essence même de la proposition que j'ai faite à la fin du débat à la Chambre des communes.

Je vais en profiter pour expliquer pourquoi, en tant que question de principe, une procédure d'inclusion et d'exclusion a été prévue dans le projet de loi.

Des instances ont été présentées au comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes lors de l'étude du projet de loi précédent, le projet de loi C-72, à la dernière législature. Un certain nombre de témoins de l'Ouest ont fait valoir devant ce comité que, si la loi devait comporter un mécanisme d'exclusion, elle devrait également comporter, pour des raisons d'équité et d'équité, un mécanisme d'inclusion. Il s'agissait tout d'abord d'assurer un certain équilibre.

L'autre motif invoqué était qu'il fallait combler un vide manifeste dans la loi actuelle sur la Commission canadienne du blé. Les règles à suivre pour modifier le mandat de la Commission canadienne du blé ne sont pas claires dans la loi actuelle.

Si les honorables sénateurs veulent bien se référer à un cas récent, M. Mayer, quand il était ministre de l'Agriculture, a modifié le mandat de la Commission canadienne du blé de façon à inclure l'avoine, et il y est parvenu (*sic*) en recourant à un décret.

Dans un autre cas, il a tenté de modifier le mandat de la Commission canadienne du blé en ce qui concerne l'orge, en employant la même technique, un décret. L'initiative a échoué. Elle a été contestée dans les tribunaux et elle a été invalidée.

Un décret a fait l'affaire dans un cas et pas dans un autre. Les tribunaux ont établi une nette distinction entre ce qui convient et ce qui ne convient pas.

Il y a 20 ans environ, il y a eu une discussion pour savoir si la navette, comme on disait à l'époque, devrait relever de la Commission canadienne du blé. Le ministre de l'époque ne voulait pas trancher la question tant que les producteurs ne s'étaient pas prononcés. La loi ne l'exigeait pas. Mais il estimait que les agriculteurs devaient tout d'abord exprimer (*sic*) leur avis à ce sujet. Et vous vous en rappellerez, les

themselves one way or another. As you recall, farmers voted down the idea of bringing rapeseed under the jurisdiction of the Canadian Wheat Board.

Back in the 1970s, there was a very intense discussion about domestic feed grain policy. The mandate of the Canadian Wheat Board at that time was adjusted, if memory serves me correctly, partly by legislation and partly by Order in Council to accomplish an objective. Mr. Whelan may have a more accurate recollection of the exact procedure.

I cite those four examples: the rapeseed vote; the argument about domestic feed grain; the case of oats; and the case of barley; to demonstrate that there is a bit of a dog's breakfast out there in terms of how you go about adjusting the jurisdiction of the Canadian Wheat Board. Part of the thinking behind the inclusion and exclusion clauses was to clarify the situation, not to say that it should happen this or that way, but to say that, if this is what farmers wish to happen, these are the steps to achieving the ultimate objective.

Those provisions in the proposed legislation have caused concern. Some groups and organizations think that they are preordaining a certain consequence, that to have the provisions in the law, even though they are entirely permissive and not mandatory, they are options for farmers to pursue if so desired. No one is changing the mandate of the Canadian Wheat Board. They are spelling out the process by which that might be accomplished if that is what farmers want.

Despite all those words of comfort, there are still groups and organizations that are apprehensive. My proposed amendment at the end of the debate in the house would be to remove from the bill the detail about inclusion and exclusion. Therefore, the way one goes about changing the mandate of the Canadian Wheat Board remains unchanged.

The bottom line on inclusion is that the only certain way to accomplish that would be by parliamentary legislation. In order words, if someone were to have the bright idea that something should be added to the jurisdiction of the Canadian Wheat Board, it would take an act of Parliament to accomplish that.

The amendment that I proposed said that, in addition to removing the detail about inclusion and exclusion, there would be one more condition attached if this idea came up, and that is farmers must be consulted in the first place by means of a vote.

[57] This explanation is entirely consistent with the conclusion that section 47.1 of the CWB Act only

agriculteurs ont rejeté l'idée que la navette relève de la Commission canadienne du blé.

Dans les années 1970, une vive discussion a eu lieu au sujet de la politique sur les céréales fourragères. Le mandat de la Commission canadienne du blé a alors été modifié, si ma mémoire est bonne, en partie au moyen d'une loi et en partie au moyen d'un décret. M. Whelan se rappelle peut-être mieux que moi la procédure exacte.

Je cite ces quatre exemples – le vote sur la navette; la discussion sur les céréales fourragères; le cas de l'avoine; et celui de l'orge – pour montrer dans quel fouillis on se retrouve quand il s'agit de modifier le mandat de la Commission canadienne du blé. L'idée d'inscrire des dispositions d'inclusion et d'exclusion dans la loi visait essentiellement à clarifier la situation, non pas à dire ce qu'il fallait faire, mais plutôt à dire que, si c'était ce que les agriculteurs voulaient, telles étaient les étapes à suivre pour atteindre l'objectif ultime.

Ces dispositions que l'on trouve dans la loi proposée ont soulevé des motifs d'inquiétude. Certains groupes estiment qu'elles ordonnent d'avance une conséquence certaine, que du simple fait de les inscrire, même si elles sont de nature facultative et non pas obligatoire, on se trouve à en faire des options que les agriculteurs peuvent adopter si bon leur semble. Or, elles ne modifient en aucune façon le mandat de la Commission canadienne du blé. Elles ne font que préciser le processus à suivre dans le cas où c'est précisément ce que souhaitent les agriculteurs.

Malgré ces assurances, il y a encore des groupes et des organismes qui sont inquiets. La proposition de modification que j'ai présentée à la fin du débat sur la question à la Chambre des communes vise à supprimer dans le projet de loi les points de détail sur l'inclusion et l'exclusion. Ainsi donc, la procédure à suivre pour modifier le mandat de la Commission canadienne du blé reste inchangée.

Ce qu'il faut retenir de l'inclusion, c'est que la seule façon de modifier quoi ce soit est de passer par la voie législative. En d'autres mots, si quelqu'un avait la brillante idée d'ajouter quelque chose au mandat de la Commission canadienne du blé, il faudrait une loi du Parlement pour ce faire.

L'amendement que j'ai proposé supprime les points de détail de l'inclusion et de l'exclusion et ajoute une autre exigence, que les agriculteurs soient consultés au moyen d'un vote.

[57] Cette explication concorde tout à fait avec la conclusion selon laquelle l'article 47.1 de la Loi sur la

concerns the exclusion of certain kinds or grades of wheat or barley from the CWB's compulsory price pooling system or marketing monopoly, or the inclusion of certain grains into that monopoly or into the compulsory price pooling system.

[58] The limited scope of section 47.1 is further evidenced by the fact that the changes under the 1998 amendments referred to above concerning section 47, including the addition of a subsection 47(5) which called for barley producer votes, were never proclaimed into force. That is a further indication that the government of the day did not intend to provide producers with an extensive veto power over all aspects of the CWB Act.

[59] After carefully reviewing the extrinsic material submitted by the respondents and used by the Federal Court Judge, I have found nothing in the record which leads to the conclusion that the repeal of the single desk as a whole or of the CWB Act in its entirety were somehow made conditional to obtaining the prior consent of the CWB or of grain producers. I have found no statement confirming or implying that the intention behind the 1998 amendments was to restrain the Minister from proposing to Parliament legislation fundamentally modifying or repealing the CWB Act.

*Promoting the democratic control of grain producers over the CWB*

[60] The Federal Court Judge also expressed approval of the idea that statutory interpretation must have regard to democratic values: reasons, at paragraphs 23 and 24. He accepted the respondents' argument "that the CWB's democratic marketing practices are 'significant or fundamental' because they are long standing, and strongly supported by a large number of some 17 000 grain producers in Western Canada" and that "[t]his support is worthy of respect": reasons, at paragraph 27.

[61] I do not doubt that there are numerous democratic institutions in Canada, and that the democratic nature of

CCB n'a trait qu'à l'exclusion ou à l'inclusion de certains types ou grades de blé ou d'orge par rapport au système de mise en commun obligatoire des prix ou du monopole de commercialisation de la CCB.

[58] La portée restreinte de l'article 47.1 est de plus confirmée par le fait que les changements susmentionnés aux modifications de 1998 en rapport avec l'article 47, y compris l'ajout d'un paragraphe 47(5) qui prévoyait la tenue d'un scrutin parmi les producteurs d'orge, ne sont jamais entrés en vigueur. C'est là un signe de plus que le gouvernement de l'époque n'avait pas l'intention de donner aux producteurs un vaste droit de veto sur tous les aspects de la Loi sur la CCB.

[59] Après avoir examiné avec soin les éléments extrinsèques que les intimés ont présentés et que le juge de la Cour fédérale a utilisés, je ne relève rien dans le dossier qui amène à conclure que l'abrogation du guichet unique dans son ensemble ou de la Loi sur la CCB dans son intégralité était d'une certaine manière rendue subordonnée à l'obtention du consentement préalable de la CCB ou des producteurs de grains. Je n'ai trouvé aucune déclaration qui confirme ou laisse entendre que l'objet des modifications de 1998 était d'empêcher le ministre de proposer au Parlement un projet de loi qui modifierait fondamentalement ou abrogeait la Loi sur la CCB.

*La promotion du contrôle démocratique des producteurs de grains sur la CCB*

[60] Le juge de la Cour fédérale a également admis l'idée que l'interprétation des lois doit tenir compte des valeurs démocratiques : aux paragraphes 23 et 24 des motifs. Il a souscrit à l'argument des intimés selon lequel « les pratiques démocratiques de la CCB sont "importantes", car elles sont établies depuis longtemps et qu'elles jouissent d'un important appui auprès des quelque 17 000 producteurs de grain de l'Ouest canadien » et que « [c]et appui mérite le respect » : au paragraphe 27 des motifs.

[61] Je ne doute pas qu'il existe au Canada de nombreuses institutions démocratiques et que leur nature

such institutions deserves both respect and protection: *Qu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2001 FCA 399, [2002] 3 F.C. 3, at paragraphs 42–48. The issue in this case, however, is whether this value trumps the will of a democratically elected Parliament. It does not.

[62] In our system of representative democracy, which is similar in principle to that of the United Kingdom, the ultimate expression of democracy is effected through the elected members of the House of Commons and of the various provincial legislatures acting within their respective spheres of jurisdictions. Democracy in Canada rests ultimately on the participation of citizens in elections to the public institutions created under the Constitution.

[63] Of course, many Canadians have an interest in preserving the democratic character of other institutions, such as municipalities and school boards. That being said, the legislated mandates and privileges of these institutions remain subject to the ultimate control of Parliament or of the legislatures. Thus, municipalities may be reorganized, school boards abolished, Crown corporations redefined, and their privileges and authorities may wax and wane over time in accordance with the will of Parliament and of the legislatures to which they owe their existence. Save in circumstances where a constitutional constraint can be established, such legislative changes do not require the consent of the institutions affected or of their electors.

[64] The Supreme Court of Canada has held time and again that changes to the governing structures, mandates and powers of municipalities, school boards and other institutions created by legislation may be adopted without the consent of these bodies or of their electors: Thus, in *Ontario English Catholic Teachers' Assn. v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 15, [2001] 1 S.C.R. 470, at paragraphs 57 and 58, Iacobucci J., writing for a unanimous Supreme Court of Canada, held as follows:

démocratique mérite à la fois qu'on les respecte et qu'on les protège : *Qu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 399, [2002] 3 C.F. 3, aux paragraphes 42 à 48. En l'espèce cependant, la question est de savoir si cette valeur a préséance sur la volonté d'un parlement démocratiquement élu. Ce n'est pas le cas.

[62] Dans notre système de démocratie représentative, lequel est semblable en principe à celui du Royaume-Uni, l'expression ultime de la démocratie se manifeste par l'intermédiaire des membres élus de la Chambre des communes et des diverses assemblées législatives provinciales agissant dans leurs sphères de compétence respectives. Au Canada, la démocratie repose en fin de compte sur la participation des citoyens aux élections concernant les institutions publiques créées en vertu de la Constitution.

[63] Bien sûr, nombreux sont les Canadiens qui ont intérêt à ce que l'on préserve le caractère démocratique d'autres institutions, telles que les municipalités et les conseils ou les commissions scolaires. Cela dit, les mandats et les privilèges que la loi confère à ces institutions demeurent soumis au contrôle ultime du Parlement ou des assemblées législatives. C'est ainsi que les municipalités peuvent être restructurées, les conseils ou les commissions scolaires abolis et les sociétés d'État redéfinies, et que leurs privilèges et leurs pouvoirs peuvent croître et décroître au fil du temps selon la volonté du Parlement et des assemblées législatives auxquels ils doivent leur existence. Hormis les situations dans lesquelles il est possible d'établir l'existence d'une contrainte de nature constitutionnelle, de tels changements législatifs ne requièrent pas le consentement des institutions touchées ou de leurs électeurs.

[64] La Cour suprême du Canada a statué à maintes reprises qu'il est possible d'adopter des changements aux structures, aux mandats et aux pouvoirs directeurs des municipalités, des conseils ou des commissions scolaires et d'autres institutions créées par voie législative sans le consentement de ces organismes ou de leurs électeurs : ainsi, dans l'arrêt *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 15, [2001] 1 R.C.S. 470, aux paragraphes 57 et 58,

Having found that separate school boards in Ontario have neither a right to independent taxation nor an absolute right to independent management and control, one can conclude that public school boards in the province also do not have such rights. Subject to s. 93 [of the *Constitution Act, 1867*], public school boards as an institution have no constitutional status.

Campbell J. correctly stated the law in this regard in *Ontario Public School Boards' Assn.* [v. *Ontario (Attorney General)*] (1997), 151 D.L.R. (4th) 346], at p. 361:

Municipal governments and special purpose municipal institutions such as school boards are creatures of the provincial government. Subject to the constitutional limits in s. 93 of the *Constitution Act, 1867* these institutions have no constitutional status or independent autonomy and the province has absolute and unfettered legal power to do with them as it wills.

See also *Alberta Public Schools [Public School Boards' Assn. of Alberta v. Alberta (Attorney General)]*, [2000] 2 S.C.R. 409, 2000 SCC 45], at paras. 33 and 34. [Emphasis added.]

[65] Likewise, in *Baier v. Alberta*, 2007 SCC 31, [2007] 2 S.C.R. 673, at paragraph 39, Rothstein J. made the following comments:

Voting and candidacy rights are explicitly protected in s. 3 of the *Charter* but only in relation to the House of Commons and provincial legislatures. The intervenor Public School Boards' Association of Alberta submits that school boards as institutions of local government have constitutional status in the "conventional or quasi-constitutional sense". However, it is not for this Court to create constitutional rights in respect of a third order of government where the words of the Constitution read in context do not do so.

[66] In *Haig v. Canada; Haig v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [1993] 2 S.C.R. 995, the majority of the Supreme Court of Canada held, at page 1041 that "[a] government is under no constitutional obligation to extend [a referendum] to anyone", and that "[a] referendum as a platform of expression is, in my view, a matter

le juge Iacobucci, auteur des motifs unanimes de la Cour suprême du Canada, a conclu ceci :

Comme les conseils des écoles séparées en Ontario n'ont ni un droit à une taxation indépendante, ni un droit absolu à la gestion et au contrôle indépendants, il est loisible de conclure que les conseils des écoles publiques de la province ne disposent pas non plus de tels droits. Sous réserve de l'art. 93 [de la Loi constitutionnelle de 1867], les conseils des écoles publiques n'ont, à titre d'institutions, aucun statut constitutionnel.

Le juge Campbell a bien énoncé le droit à cet égard dans *Ontario Public School Boards' Assn.* [c. *Ontario (Attorney General)*] (1997), 151 D.L.R. (4th) 346], p. 361 :

[TRADUCTION] Les administrations municipales et les institutions municipales à vocation particulière comme les conseils scolaires sont des créatures du gouvernement provincial. Sous réserve des limites constitutionnelles de l'art. 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ces institutions n'ont aucun statut constitutionnel ni aucune autonomie indépendante, tandis que la province a le pouvoir juridique absolu et sans réserve de les traiter comme elle l'entend.

Voir aussi *Alberta Public Schools [Public School Boards Assn of Alberta c. Alberta (Procureur général)]*, [2000] 2 R.C.S. 409, 2000 CSC 45], par. 33–34. [Non souligné dans l'original.]

[65] Dans le même ordre d'idées, dans l'arrêt *Baier c. Alberta*, 2007 CSC 31, [2007] 2 R.C.S. 673, au paragraphe 39, le juge Rothstein a fait les observations suivantes :

Le droit de voter et celui de se porter candidat sont expressément protégés à l'art. 3 de la *Charte*, mais seulement pour les élections législatives fédérales ou provinciales. L'intervenante Public School Boards' Association of Alberta soutient que les conseils scolaires ont, en tant qu'institutions publiques locales, un statut constitutionnel au [TRADUCTION] « sens conventionnel ou quasi constitutionnel ». Il n'appartient cependant pas à notre Cour de créer des droits constitutionnels à l'égard d'un troisième ordre de gouvernement lorsque, interprété contextuellement, le texte de la Constitution ne le fait pas.

[66] Dans l'arrêt *Haig c. Canada; Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada ont déclaré, à la page 1041 du recueil que « [l]e gouvernement n'a aucune obligation constitutionnelle d'offrir [un référendum] à qui que ce soit » et que « [l]e référendum

of legislative policy and not of constitutional law” (emphasis in original).

[67] Although these cases concerned alleged constitutional privileges, the principles they expound apply as well, if not more forcefully, to alleged legislated privileges.

[68] In my view, the democratic principle favours an interpretation of section 47.1 of the CWB Act that preserves to the greatest extent possible the ability of the elected members of the House of Commons, including the Minister, to change that legislation as best they see fit. This is, moreover, what subsection 42(1) of the *Interpretation Act*, reproduced above, specifically requires.

*Canada's international trade obligations under NAFTA*

[69] The Federal Court Judge also gave weight to the argument of the interveners “that s. 47.1 applies to changing the structure of the CWB because the democratic structure is important to Canada’s international trade obligations under NAFTA”, and he further concluded that this was “an important consideration which supports the argument that Parliament’s intention in section 47.1 is not to alter this structure without consultation and consent”: reasons, at paragraph 28.

[70] The interveners submit that the control of the CWB by grain producers has shielded Canada from anti-competitive trading complaints. They refer to a report dated April 6, 2004 of a World Trade Organization (WTO) Panel rejecting a trade complaint against *Canada — Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grains* (WTO Doc. WT/DS276/R), and to a report dated August 30, 2004 from the WTO Appellate Body upholding that decision (WTO Doc. WT/DS276/AB/R). They rely in particular on the following extract of the Panel’s report [at page 162]:

en tant que tribune pour favoriser l’expression relève, selon moi, de la politique législative et non du droit constitutionnel » (souligné dans l’original).

[67] Même s’il est question dans ces arrêts de présumés privilèges constitutionnels, les principes qu’ils énoncent s’appliquent tout autant, sinon avec plus de force, aux présumés privilèges établis par voie législative.

[68] Selon moi, le principe démocratique favorise une interprétation de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB qui préserve dans la plus grande mesure possible la capacité des membres élus de la Chambre des communes, dont le ministre, de changer cette loi comme bon leur semble. Par ailleurs, c’est ce qu’exige expressément le paragraphe 42(1) de la *Loi d’interprétation*, cité plus tôt.

*Les obligations que l’ALÉNA impose au Canada en matière de commerce international*

[69] Le juge de la Cour fédérale a également accordé un certain poids à l’argument des intervenants selon lequel « l’article 47.1 s’applique au changement de la structure de la CCB, parce que l’aspect démocratique de cette structure revêt une importance dans le contexte des obligations en matière de commerce international du Canada au titre de l’ALÉNA », et il a par ailleurs conclu qu’il s’agissait là « d’une considération importante qui étaye l’argument que l’intention du législateur, lorsqu’il a adopté l’article 47.1, était que cette structure ne puisse être modifiée, sans la consultation et le consentement des producteurs » : au paragraphe 28 des motifs.

[70] Aux dires des intervenants, le contrôle qu’exercent les producteurs de grains sur la CCB a mis le Canada à l’abri des plaintes relatives à des pratiques commerciales anticoncurrentielles. Ils font référence à un rapport daté du 6 avril 2004 d’un groupe spécial de l’Organisation mondiale du commerce (l’OMC) qui a rejeté une plainte commerciale déposée contre les mesures prises par le Canada en rapport avec les exportations de blé et le traitement des grains importés [*Canada — Mesures concernant les exportations de blé et le traitement des grains importés*] (Doc. OMC WT/

6.124 As we see it, the non-interference by the Government of Canada in the CWB's sales operations reinforces rather than weakens this conclusion. In view of the CWB's current governance structure, which gives Western Canadian producers control over the CWB, the fact that the Government of Canada does not supervise the CWB's sales operations makes it more rather than less likely that the CWB markets wheat solely in accordance with the commercial interests of the producers whose marketing agent it is.

[71] The reference to the CWB's "governance structure" pertains to the composition of the board of directors, and not to any potential producer vote under section 47.1 of the CWB Act. As noted by the Panel in paragraph 6.123 of its report "[a]s we have noted, the majority of the directors who serve on the CWB's Board are elected by Western Canadian wheat and barley producers and must be re-elected by those producers if they wish to serve for more than one term of office." Moreover, the Report of the WTO Appellate Body confirms (at paragraph 183) that the "Panel based its first finding on the fact that the majority of the CWB's Board of Directors are elected by wheat farmers and the fact that the government of Canada 'does not control, or interfere in, the day-to-day operations of the CWB'". Consequently, these reports do not deal with producer votes under section 47.1 of the CWB Act and are not pertinent to the interpretation of that provision.

[72] Moreover, the principal purpose of the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* is to allow an open and free market for grain producers by putting an end to the CWB marketing monopoly. It is hard to understand how this purpose would run afoul of NAFTA or of any other of Canada's international trade agreements.

DS276/R), de même qu'à un rapport daté du 30 août 2004 par lequel l'Organe d'appel de l'OMC a confirmé cette décision (Doc. OMC WT/DS276/AB/R). Ils s'appuient en particulier sur le texte suivant, extrait du rapport du Groupe spécial [à la page 187] :

6.124 À notre sens, le fait que le gouvernement canadien n'intervient pas dans les opérations de vente de la CCB confirme cette conclusion plutôt qu'elle ne l'infirme. Étant donné la structure de direction actuelle de la CCB, qui donne aux producteurs de l'Ouest canadien le contrôle de la CCB, le fait que le gouvernement canadien ne surveille pas les opérations de vente de la CCB accroît, plutôt qu'il ne diminue, la probabilité que la CCB commercialise le blé en tenant compte uniquement des intérêts commerciaux des producteurs dont elle est l'agent de commercialisation.

[71] La référence qui est faite à la « structure de direction » de la CCB a trait à la composition du conseil d'administration, et non à un scrutin éventuel des producteurs au sens de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB. Ainsi que l'a signalé le Groupe spécial au paragraphe 6.123 de son rapport : « Comme nous l'avons noté, la majorité des administrateurs siégeant au Conseil de la CCB sont élus par les producteurs de blé et d'orge de l'Ouest canadien et doivent être réélus par ces producteurs s'ils veulent exercer plusieurs mandats ». Par ailleurs, dans son propre rapport, l'Organe d'appel de l'OMC confirme (au paragraphe 183) que « [l]e Groupe spécial a fondé sa première constatation sur le fait que la majorité des administrateurs de la CCB sont élus par les producteurs de blé et sur le fait que le gouvernement canadien "ne contrôle pas les opérations courantes de la CCB, ou n'intervient pas dans ces opérations" ». C'est donc dire que ces deux rapports n'abordent pas la question du vote des producteurs prévu à l'article 47.1 de la Loi sur la CCB et ne sont pas pertinents pour l'interprétation de cette disposition.

[72] De plus, l'objet principal de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation* est d'offrir aux producteurs de grains un marché libre et ouvert en mettant fin au monopole qu'exerce la CCB sur le plan de la commercialisation. Il est difficile de comprendre de quelle façon cet objet irait à l'encontre de l'ALÉNA ou de tout autre accord du Canada en matière de commerce international.

[73] It is the interpretation of section 47.1 advanced by the respondents and the interveners which could place at risk Canada's international trade obligations. Future trade agreements, including future WTO multi-lateral trade agreements, may eventually entail amendments to the CWB Act in order to restrict or modify the CWB marketing monopoly. As noted above, this was in fact required in 1994: *World Trade Organization Agreement Implementation Act*, section 48. If other similar changes were required in the future in order to implement an international trade agreement, the Canadian government would be precluded from proposing these to Parliament without the consent of the grain producers should the respondents' interpretation of section 47.1 be accepted. This, I submit, favours a restrictive interpretation of section 47.1 of the CWB Act.

#### *Freedom of association*

[74] Although the Federal Court Judge did not directly address this issue, the interveners also invoke the fundamental freedom of association guaranteed by paragraph 2(d) of the Charter as an interpretative tool. They submit that section 47.1 of the CWB Act should be interpreted in a manner that promotes the ability of western Canadian grain producers to act collectively in the marketing of grain and to enable the expression of a majority view on matters of fundamental concern to their livelihood. That submission is principally based on *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, [2001] 3 S.C.R. 1016 (*Dunmore*).

[75] I first note in regard to this submission that a "Charter values" interpretative principle is of limited application: *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, above, at paragraphs 62–66.

[76] Moreover, the principal difficulty with the respondents' submission is that it was rejected by this Court in *Archibald v. Canada*, [2000] 4 F.C. 479 (C.A.). In that case, certain western grain producers challenged

[73] C'est l'interprétation de l'article 47.1 qu'avancent les intimés et les intervenants qui mettrait en péril les obligations du Canada en matière de commerce international. Les accords commerciaux à venir, y compris les futurs accords commerciaux multilatéraux de l'OMC, peuvent, à terme, obliger à modifier la Loi sur la CCB en vue de restreindre ou de modifier le monopole qu'exerce la CCB sur le plan de la commercialisation. Comme il a été mentionné plus tôt, c'est en fait ce qui a été exigé en 1994 : *Loi de mise en œuvre de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce*, article 48. S'il était nécessaire dans l'avenir d'apporter d'autres modifications semblables en vue de mettre en œuvre un accord de commerce international, le gouvernement canadien ne pourrait les proposer au Parlement sans le consentement des producteurs de grains, selon l'interprétation que donnent les intimés de l'article 47.1. Cela, à mon sens, favorise une interprétation restrictive de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB.

#### *La liberté d'association*

[74] Le juge de la Cour fédérale n'a pas traité directement de cette question, mais les intervenants invoquent aussi la liberté fondamentale d'association que garantit l'alinéa 2d) de la Charte en tant qu'instrument d'interprétation. L'article 47.1 de la Loi sur la CCB, font-ils valoir, doit être interprété d'une manière qui incite les producteurs de grains de l'Ouest canadien à agir collectivement sur le plan de la commercialisation et qui permette à la majorité d'entre eux de s'exprimer sur les questions qui présentent un intérêt fondamental pour leur subsistance. Cet argument repose principalement sur l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016 (*Dunmore*).

[75] Je signale tout d'abord au sujet de cet argument que le principe d'interprétation fondé sur les « valeurs consacrées par la Charte » est d'une application restreinte : *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, précité, aux paragraphes 62 à 66.

[76] De plus, la principale difficulté que présente l'argument des intimés est qu'il a déjà été rejeté par la Cour dans l'arrêt *Archibald c. Canada*, [2000] 4 C.F. 479 (C.A.). Dans cette affaire, certains producteurs de grains

the provisions of the CWB Act requiring them to pool and market their grain through the CWB on the basis, *inter alia*, that this infringed their freedom of association under paragraph 2(d) of the Charter. Relying on *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, Rothstein J. A. (as he then was) found that the activity of marketing wheat and barley inter-provincially and in export trade was not protected by paragraph 2(d) of the Charter: *Archibald v. Canada*, above, at paragraphs 40–54.

[77] The respondents submit that *Dunmore* has somehow changed the approach set out in *Archibald v. Canada* [above] as to how paragraph 2(d) of the Charter is to be used and understood. I disagree.

[78] In *Dunmore*, considering the profound connection between legislated labour relations schemes and the freedom of workers to organize for the purpose of making majority representations to their employers, the majority of the Supreme Court of Canada held that the statutory exclusion of agricultural workers from Ontario's legislated labour relations scheme violated paragraph 2(d) of the Charter. There is, however, no analogy to be drawn between the issues discussed in *Dunmore* and the issues at stake in this appeal revolving around the dismantlement of the CWB's marketing monopoly under the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*.

[79] As noted by Bastarache J. at paragraph 17 of *Dunmore*, not all activities are protected by paragraph 2(d) of the Charter. Thus, in the field of labour relations, the Supreme Court of Canada has excluded the right to strike from the scope of this paragraph: *Reference re Public Sector Employee Relations Act (Alta)*, [1987] 1 S.C.R. 313; and *PSAC v. Canada*, [1987] 1 S.C.R. 424. In the context of agricultural marketing, the Supreme Court of Canada has also held that paragraph 2(d) does not entail an unrestricted right to interprovincial or export trade: *Canadian Egg*

de l'Ouest contestaient les dispositions de la Loi sur la CCB qui les obligeaient à mettre en commun et à commercialiser leurs grains par l'entremise de la CCB parce que, entre autres, cette mesure portait atteinte à la liberté d'association que leur garantissait l'alinéa 2d) de la Charte. Se fondant sur l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157, le juge Rothstein (maintenant juge à la Cour suprême du Canada) a conclu que la commercialisation du blé et de l'orge à l'échelle interprovinciale et sur le marché des exportations n'était pas protégée par l'alinéa 2d) de la Charte : *Archibald c. Canada*, précité, aux paragraphes 40 à 54.

[77] Les intimés soutiennent que l'arrêt *Dunmore* a changé d'une certaine façon l'approche exposée dans l'arrêt *Archibald c. Canada* [précité] quant à la manière dont il convient d'utiliser et de comprendre l'alinéa 2d) de la Charte. Je ne suis pas d'accord.

[78] Dans l'arrêt *Dunmore*, après avoir examiné le lien profond qui existe entre les régimes légaux de relations de travail et la liberté des travailleurs de s'organiser en vue de la défense des intérêts de la majorité auprès de leurs employeurs, la majorité de la Cour suprême du Canada a statué que l'exclusion des travailleurs agricoles du régime légal des relations de travail de l'Ontario prévu par la loi violait l'alinéa 2d) de la Charte. Il n'y a cependant pas d'analogie à établir entre les questions analysées dans l'arrêt *Dunmore* et les questions qui sont en jeu en l'espèce, lesquelles s'articulent autour du démantèlement du monopole qu'exerce la CCB sur le plan de la commercialisation sous le régime de la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*.

[79] Comme l'a signalé le juge Bastarache au paragraphe 17 de l'arrêt *Dunmore*, ce ne sont pas toutes les activités que l'alinéa 2d) de la Charte protège. Ainsi, dans le domaine des relations de travail, la Cour suprême du Canada a exclu le droit de grève de la portée de cet alinéa : *Renvoi relatif à la Public Sector Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, ainsi que l'arrêt *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424. Dans le contexte de la commercialisation des produits agricoles, la Cour suprême du Canada a également conclu que l'alinéa 2d) ne confère pas un droit illimité au

*Marketing Agency v. Richardson*, above. As noted by McIntyre J. in *Reference re Public Sector Employee Relations Act (Alta)*, above, at page 405:

For obvious reasons, the *Charter* does not give constitutional protection to all activities performed by individuals. There is, for instance, no *Charter* protection for the ownership of property, for general commercial activity, or for a host of other lawful activities.... There is simply no justification for accord- ing *Charter* protection to an activity merely because it is performed by more than one person.

[80] Simply put, paragraph 2(d) of the Charter does not extend any constitutional protection to a marketing monopoly or to a compulsory price pooling system as contemplated by the CWB Act. Nor does the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act* restrict the ability of grain producers to associate for the purposes of market- ing or pooling their products.

[81] Consequently, paragraph 2(d) of the Charter need not be considered as an interpretative tool for the pur- poses of ascertaining the scope of section 47.1 of the CWB Act.

#### *The “manner and form” argument*

[82] It is undisputed that one Parliament cannot bind another Parliament not to do something in the future. As noted in Hogg P. W., *Constitutional Law of Canada* (5th ed. supplemented, Vol. 1, loose-leaf [Toronto: Thomson/ Carswell, 2007]), at section 12.3(a):

If a legislative body could bind itself not to do something in the future, then a government could use its parliamentary ma- jority to protect its policies from alteration or repeal. This would lay a dead hand on a government subsequently elected to power in a new election with new issues. In other words, a government while in office could frustrate in advance the poli- cies urged by the opposition.

commerce interprovincial ou à l’exportation : *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, précité. Comme l’a signalé le juge McIntyre dans le *Renvoi relatif à la Public Sector Employee Relations Act (Alb.)*, précité, à la page 405 :

Pour des raisons évidentes, la *Charte* ne confère pas de protec- tion constitutionnelle à toutes les activités exercées par des individus. Par exemple, aucune protection n’est conférée par la *Charte* au droit de propriété, aux activités commerciales en général ni à une foule d’autres activités licites [...] Il n’y a tout simplement rien qui justifie d’accorder la protection de la *Charte* à une activité simplement parce qu’elle est exercée par plus d’une personne.

[80] Pour dire les choses simplement, l’alinéa 2d) de la Charte ne confère aucune protection constitutionnelle au monopole exercé sur le plan de la commercialisation ou au système de mise en commun obligatoire des prix prévus par la Loi sur la CCB. La *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisa- tion* ne limite pas non plus la capacité qu’ont les producteurs de grains de s’associer en vue de commer- cialiser ou de mettre en commun leurs produits.

[81] De ce fait, il n’est pas nécessaire de considérer l’alinéa 2d) de la Charte comme un instrument d’inter- prétation en vue de déterminer la portée de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB.

#### *L’argument relatif à la « forme »*

[82] Il n’est pas contesté qu’un parlement ne peut obliger un autre à ne pas faire une certaine chose dans l’avenir. Comme il est indiqué dans Hogg P. W., *Constitutional Law of Canada* (5<sup>e</sup> éd. supplé- mentée, vol. 1, feuilles mobiles [Toronto : Thomson/Carswell, 2007]), à la section 12.3(a) :

[TRADUCTION] Si un organe législatif pouvait s’engager à ne pas faire une certaine chose dans l’avenir, un gouvernement pourrait dans ce cas recourir à sa majorité parlementaire pour protéger ses politiques contre une modification ou une abroga- tion quelconque. Cette mesure lierait les mains d’un gouvernement qui serait par la suite porté au pouvoir dans le cadre d’une nouvelle élection comportant de nouveaux enjeux. Autrement dit, un gouvernement en place pourrait faire échec à l’avance aux politiques que prône l’opposition.

[83] There is also little doubt that “[t]he formulation and introduction of a bill are part of the legislative process with which the courts will not meddle”: *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, above, at page 559, and that “[a] restraint on the executive in the introduction of legislation is a fetter on the sovereignty of Parliament itself”: above., at page 560.

[84] The respondents, however, submit that section 47.1 of the CWB Act creates obligations on the Minister acting in his executive capacity rather than in his parliamentary capacity. Consequently, they assert that the Minister’s obligation set out in section 47.1 requiring him to consult with the CWB and to obtain an affirmative vote of grain producers prior to introducing legislation is nevertheless enforceable and binding notwithstanding these important constitutional principles.

[85] The appellants answer that only “manner and form” provisions of a constitutional nature may restrict the method by which legislation may be introduced into, and adopted by, Parliament. The appellants further argue that section 47.1 of the CWB Act is not such a constitutional “manner and form” provision which can impose procedural requirements on Parliament’s ability to adopt legislation, and that section 47.1 is consequently unenforceable under the doctrine of parliamentary sovereignty.

[86] I have serious reservations concerning the enforceability of section 47.1 of the CWB Act considering the doctrine of parliamentary sovereignty, the Supreme Court of Canada’s decision in *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, above, and the provisions of subsection 2(2) of the *Federal Courts Act*. A provision requiring that legislation be introduced into Parliament only insofar as an outside corporation or small outside group agrees does not appear to me to be merely a procedural requirement. The effect of such a provision is to relinquish Parliament’s powers in the hands of a small group not forming part of Parliament. I seriously doubt such a provision could be used to impede the introduction of legislation in Parliament or could result in the invalidation of any subsequent legislation adopted by Parliament: *Reference re Canada Assistance Plan*

[83] Il ne fait pas de doute non plus que « [l]a rédaction et le dépôt d’un projet de loi font partie du processus législatif dans lequel les tribunaux ne s’immiscent pas » : *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, à la page 559, et que « [t]oute restriction imposée au pouvoir de l’exécutif de déposer des projets de loi constitue une limitation de la souveraineté du Parlement lui-même » : précité, à la page 560.

[84] Les intimés soutiennent cependant que l’article 47.1 de la Loi sur la CCB impose des obligations au ministre en sa qualité de membre de l’exécutif plutôt qu’en sa qualité de membre du Parlement. Ils estiment donc que l’obligation qu’impose l’article 47.1 au ministre de consulter la CCB et d’obtenir un vote favorable des producteurs de grains avant de présenter un projet de loi est néanmoins exécutoire et impérative, malgré ces principes constitutionnels importants.

[85] Les appelants rétorquent que seules les dispositions « de forme » de nature constitutionnelle peuvent restreindre la manière dont le Parlement peut présenter et adopter une loi. De plus, soutiennent-ils, l’article 47.1 de la Loi sur la CCB n’est pas une disposition de forme de nature constitutionnelle qui assortit d’exigences procédurales la capacité qu’a le Parlement d’adopter des lois, et que cet article est donc inapplicable selon le principe de la souveraineté parlementaire.

[86] J’ai de sérieuses réserves au sujet de l’applicabilité de l’article 47.1 de la Loi sur la CCB, eu égard au principe de la souveraineté parlementaire, à la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans le *Renvoi relatif au Régime d’assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, et aux dispositions du paragraphe 2(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il ne me semble pas qu’une disposition prescrivant qu’un projet de loi ne peut être déposé au Parlement que si une société extérieure ou un petit groupe externe y consent constitue simplement une exigence procédurale. L’effet d’une telle disposition est de céder les pouvoirs du Parlement aux mains d’un petit groupe qui n’en fait pas partie. Je doute sérieusement qu’une telle disposition puisse faire obstacle à la présentation d’un projet de loi au Parlement ou mener à l’invalidation d’une loi quelconque que le

(*B.C.*), above, at pages 563 and 564, quoting approvingly in this regard King C.J. in *West Lakes Limited v. The State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389, at pages 397 and 398; see also *Canada (Attorney General) v. Canada (Canadian Wheat Board)*, 2008 FCA 76, 80 Admin. L.R. (4th) 144, at paragraph 4.

[87] I need not however finally decide this question given the conclusion reached above concerning the limited scope of section 47.1 of the CWB Act. As noted by J. Goldsworthy, in *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), at page 174, “One of the most important questions not settled by the doctrine of parliamentary sovereignty is whether, and how, Parliament can make the legal validity of future legislation depend on compliance with statutory requirements as to procedure or form.” It would be inappropriate for this Court to decide such an important and far reaching constitutional question when it is not strictly necessary to do so in order to determine the outcome of this appeal.

### Conclusions

[88] For the reasons set out above, I conclude that the scope of section 47.1 of the CWB Act does not extend to the *Marketing Freedom for Grain Farmers Act*. I would consequently allow both appeals and set aside the orders of Campbell J. of the Federal Court. I would also order costs in favour of the appellants both in this Court and in the Federal Court.

SHARLOW J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

Parlement adopterait par la suite : *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, précité, aux pages 563 et 564, citant en y souscrivant à cet égard le juge en chef King dans l'arrêt *West Lakes Limited v. The State of South Australia* (1980), 25 S.A.S.R. 389, aux pages 397 et 398; voir aussi l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne du blé)*, 2008 CAF 76, au paragraphe 4.

[87] Il n'est toutefois pas nécessaire que je tranche de façon définitive cette question, vu la conclusion tirée plus tôt à propos de la portée restreinte de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB. Comme l'a signalé J. Goldsworthy dans son ouvrage *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates* (Cambridge : Cambridge University Press, 2010), à la page 174 : [TRADUCTION] « L'une des questions les plus importantes que le principe de la souveraineté parlementaire ne règle pas est celle de savoir si — et comment — le Parlement peut faire en sorte que la validité juridique d'une loi à venir dépende du respect des exigences prescrites en matière de procédure ou de forme ». Il ne conviendrait pas que la Cour tranche une question constitutionnelle aussi importante et d'une portée aussi considérable s'il n'est pas strictement nécessaire de le faire pour déterminer l'issue du présent appel.

### Conclusions

[88] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que la portée de l'article 47.1 de la Loi sur la CCB ne s'étend pas à la *Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation*. Je ferais donc droit aux deux appels et j'infirmes les ordonnances du juge Campbell de la Cour fédérale. J'adjugerais également les dépens aux appelants, tant devant notre Cour que devant la Cour fédérale.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.