

**Berryland Canning Company Ltd. (Plaintiff)**

v.

**The Queen (Defendant)**

Trial Division (T-1472-71), Heald J.—Ottawa, December 10, 11, 12, 13, 14 and 17, 1973; January 2, 1974.

*Constitutional law—Food and Drugs—Adulteration by cyclamates—Whether law and Regulations are intra vires—Whether exercise of criminal law powers—Damages sustained by cannery because of lack of notice—Food and Drugs Act, R.S.C. 1970, c. F-27, ss. 4(d), 25(1)(a)—Food and Drug Regulations, P.C. 1970-645 and 1970-1314.*

Section 4 of the *Food and Drugs Act* prohibits the sale of food articles possessing certain characteristics and paragraph (d) thereof prohibits the sale of food articles that are adulterated. Section 26 provides for penalties for a violation of the provisions. It is clear that one of the main purposes of the Act was with the view to a public purpose—the protection of the health of all Canadians and can be supported as being in relation to criminal law. Regulations made under section 25(1)(a) regarding the prohibition of the use of cyclamates are *intra vires* of the Parliament of Canada under its jurisdiction to legislate in respect to the criminal law. *Standard Sausage Co. v. Lee* [1933] 4 D.L.R. 501 and [1934] 1 D.L.R. 706, followed.

The addition of cyclamates to canned fruit results in the fruit being “adulterated” within the meaning of the *Food and Drugs Act* and in reading the regulation-making section and the impugned regulation, the Governor in Council was acting within its powers in defining “adulterated” for the purposes of the Act. *Deputy Minister of National Revenue v. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.* [1966] S.C.R. 196; *M.N.R. v. Creative Shoes* [1972] F.C. 993, followed.

The officials of the Food and Drug Directorate acted at all times in a responsible and reasonable manner; there was no evidence of anything false or misleading or careless in their actions. The plaintiff's allegations of impropriety in the actions of the Food and Drug Directorate are rejected.

ACTION.

COUNSEL:

G. Henderson, Q.C. and G. Fisk for plaintiff.

I. G. Whitehall and P. Betournay for defendant.

SOLICITORS:

Gowling and Henderson, Ottawa, for plaintiff.

**Berryland Canning Company Ltd. (Demanderesse)**

c.

**a La Reine (Défenderesse)**

Division de première instance (T-1472-71), le juge Heald—Ottawa, les 10, 11, 12, 13, 14 et 17 décembre 1973; le 2 janvier 1974.

*b Droit constitutionnel—Aliments et drogues—Falsification par l'utilisation de cyclamates—La Loi et les Règlements sont-ils intra vires—S'agit-il de l'exercice des pouvoirs en matière de droit criminel—Dommages subis par la fabrique de conserves en raison du défaut de signification—Loi des aliments et drogues, S.R.C. 1970, c. F-27, articles 4d) et c) 25(1)a)—Règlements des aliments et drogues, C.P. 1970-645 et 1970-1314.*

L'article 4 de la *Loi des aliments et drogues* interdit la vente d'aliments présentant certaines caractéristiques et l'alinéa d) interdit la vente d'aliments falsifiés. L'article 26 prévoit les peines encourues en cas de violation de ces dispositions. Il est manifeste que l'un des buts essentiels de la Loi est l'intérêt public—la protection de la santé des Canadiens—et on peut justifier cette législation comme étant en rapport avec le droit criminel. Les Règlements établis en vertu de l'article 25(1)a), relatifs à l'interdiction d'utiliser des cyclamates sont *intra vires* du Parlement du Canada et relèvent de sa compétence législative en matière de droit criminel. Arrêt suivi: *Standard Sausage Co. c. Lee* [1933] 4 D.L.R. 501 et [1934] 1 D.L.R. 706.

L'addition de cyclamates à des fruits en conserve constitue une «falsification» des fruits, au sens de la *Loi des aliments et drogues*, et, vu l'article relatif à l'établissement de règlements et vu le règlement attaqué, le gouverneur en conseil avait le pouvoir de définir le mot «falsifié» aux fins de la Loi. Arrêts suivis: *Le sous-ministre du Revenu national c. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.* [1966] R.C.S. 196; *M.R.N. c. Creative Shoes* [1972] C.F. 993.

g Les fonctionnaires de la Direction des aliments et drogues ont agi en tout temps de manière responsable et raisonnable; rien ne vient prouver l'existence, dans leurs actions, de quoi que ce soit de trompeur ou de négligent. Les allégations de la demanderesse quant à l'aspect intempestif des actions de la Direction des aliments et drogues sont rejetées.

h

ACTION.

AVOCATS:

i G. Henderson, c.r. et G. Fisk pour la demanderesse.

I. G. Whitehall et P. Betournay pour la défenderesse.

PROCUREURS:

j Gowling et Henderson, Ottawa, pour la demanderesse.

*Deputy Attorney General of Canada for defendant.*

HEALD J.—The plaintiff is a private corporation duly incorporated in 1961 under the laws of British Columbia and carries on business at Maple Ridge, British Columbia, as a canner of fruits produced mainly in the Province of British Columbia and marketed throughout Canada.

The plaintiff has twenty to twenty-five permanent employees, which figure increases to some two or three hundred during the canning season. Since the early 1950's, it has been customary to can diet fruits using cyclamates (salts of cyclohexylsulphamic acid) as artificial sweeteners. Prior to that time, diet fruits were canned in what is described as a "water-pack", that is fruit packed in water with no sweetener added. Said "water-pack" was not too palatable, thus once the industry discovered that it was possible to use artificial sweeteners, the market increased considerably. The market is described as consisting of diabetics who must have a restricted sugar diet and also those who wish to control their weight through adoption of a low calorie diet. From and after the early 1950's in Canada, there developed a substantial and expanding market for diet foods, sweetened with cyclamates. During its first two years of operation, the plaintiff canned only fruits with sugar. However, in 1963, the plaintiff began to produce canned fruits with cyclamates, thus moving into the Canadian diet food market. By 1969, plaintiff was producing approximately 35,000 to 40,000 cases of canned diet fruit annually. The plaintiff's President, William S. Deacon, testified that this branch of business was producing about 1/5 of the company's total annual profit by 1969.

Plaintiff's packing season for diet fruit in a normal year commences on about June 15 with

*Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.*

LE JUGE HEALD—La demanderesse, compagnie privée dûment constituée en 1961 en vertu des lois de la Colombie-Britannique, exploite son entreprise à Maple Ridge (Colombie-Britannique). Son activité consiste à mettre en conserve des fruits provenant principalement de la Colombie-Britannique et à les vendre dans tout le Canada.

La compagnie demanderesse a entre vingt et vingt-cinq employés permanents, chiffre qui monte à quelque deux ou trois cents pendant la saison de la mise en conserve. Depuis le début des années 50, on utilise comme agent édulcorant synthétique dans la mise en conserve de fruits de régime des cyclamates, c'est-à-dire les sels de l'acide cyclohexylsulfamique. Auparavant les fruits de régime étaient mis en conserve selon un procédé n'utilisant que de l'eau, sans agent édulcorant. Le goût des aliments mis en conserve de cette façon n'était pas très agréable et le marché a considérablement augmenté quand l'industrie a découvert qu'il était possible d'utiliser des agents édulcorants synthétiques. Le marché comprend les diabétiques, astreints à un régime limitant sévèrement la consommation du sucre, et également ceux qui cherchent à maigrir en suivant un régime hypocalorique. Au Canada, depuis le début des années 50, le marché des aliments de régime édulcorés aux cyclamates a pris une extension considérable. Pendant les deux premières années d'exploitation, la demanderesse faisait seulement des conserves de fruits avec du sucre. Cependant, en 1963, la demanderesse a commencé à fabriquer des conserves de fruits édulcorés aux cyclamates faisant ainsi son entrée sur le marché canadien des aliments de régime. En 1969, la production annuelle de la demanderesse oscillait entre 35,000 et 40,000 caisses de fruits de régime en conserve. Le président de la compagnie demanderesse, William S. Deacon, a déposé qu'en 1969, ce secteur de l'entreprise avait rapporté à peu près un cinquième du bénéfice annuel total de la compagnie.

Au cours d'une année normale, dans le cas de la demanderesse, la saison de mise en conserve

the strawberry crop and ends approximately October 15 with the Bartlett pear crop. In 1969, the plaintiff's entire inventory for its 1970 business in diet foods had been packed prior to October 21, 1969.

On October 21, 1969, the Minister of National Health and Welfare announced, through a Press Release (Exhibit P-1), the Department's decision to phase out the use of salts of cyclohexylsulphamic acid as an artificial sweetening agent in certain foods. Subsequent to that announcement, wide publicity was given to this policy by the distribution of several Trade Information Letters to food manufacturers in Canada.

In its Petition of Right, the plaintiff alleges that the aforesaid decision and announcement were made negligently in that they were made precipitately without independent investigation as to the facts relating to any alleged dangers from the use of cyclamates as an artificial sweetening agent in foods. Additionally, the plaintiff alleges that the said announcement was made without any advance notice to the trade. Plaintiff further alleges that as a direct consequence of the said decision and announcement, it was unable to market its canned dietetic fruit through normal channels, and was eventually obliged to dispose of such products at a considerable loss. The Petition of Right further alleges that section 4(d) of the *Food and Drugs Act* and the Regulations purporting to be passed under said Act by which the aforesaid cyclamate ban was effected are *ultra vires*. In its prayer for relief, the plaintiff asks for: a declaration that section 4(d) of the *Food and Drugs Act* is *ultra vires* the Parliament of Canada; that the Regulations in question as passed by P.C. 1970-645 and 1970-1314 be declared *ultra vires* the Governor General in Council and of no force and effect; and finally that the plaintiff be compensated in damages for the losses suffered as a direct result of the actions taken by the Minister and by the Department of National Health and Welfare.

des fruits de régime débute à peu près le 15 juin avec la récolte des fraises et se termine à peu près le 15 octobre avec les poires Bartlett. En 1969, avant le 21 octobre de cette année-là, la compagnie avait achevé la mise en conserve de son stock entier d'aliments de régime pour 1970.

Le 21 octobre 1969, le ministre de la Santé et du Bien-être social annonça dans un communiqué de presse (pièce P-1) que son ministère avait décidé de mettre fin à l'utilisation des sels de l'acide cyclohexylsulfamique en tant qu'agent édulcorant synthétique dans certains aliments. Suite à cet avis, on a donné une large publicité à cette nouvelle politique en distribuant de nombreuses lettres de renseignements aux industries alimentaires canadiennes.

Dans sa pétition de droit, la demanderesse soutient que le Ministère a agi avec négligence en prenant ladite décision et en la rendant publique. Elle soutient en effet que le Ministère a agi de manière précipitée, sans procéder à une enquête indépendante sur les faits relatifs aux prétendus dangers imputables à l'utilisation des cyclamates en tant qu'agent édulcorant synthétique dans les aliments. La demanderesse prétend en outre que la décision a été annoncée sans que l'industrie n'en soit avisée à l'avance. La demanderesse fait également valoir qu'en conséquence directe de ladite décision et de la manière dont elle a été annoncée, elle n'a pas pu vendre ses conserves de fruits de régime par la voie normale et qu'elle a finalement dû les écouler avec une perte considérable. Elle prétend dans sa pétition de droit que l'article 4d) de la *Loi des aliments et drogues* ainsi que les règlements prétendument adoptés en vertu de ladite loi pour interdire l'utilisation des cyclamates sont *ultra vires*. A titre de redressement, la demanderesse réclame que l'article 4d) de la *Loi des aliments et drogues* soit déclaré *ultra vires* du Parlement du Canada, que les règlements en question, promulgués en vertu de C.P. 1970-645 et 1970-1314, soient déclarés *ultra vires* du gouverneur en conseil et de nul effet, qu'il lui soit versé des dommages-intérêts en réparation des pertes subies et qui sont directement imputables aux actes du Ministre et du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Dealing firstly with the plaintiff's attack on the constitutionality of section 4 of the *Food and Drugs Act*, I have no difficulty in concluding that section 4(d) of the *Food and Drugs Act* is *intra vires* the Parliament of Canada. Section 4 reads as follows:

4. No person shall sell an article of food that
- (a) has in or upon it any poisonous or harmful substance;
  - (b) is unfit for human consumption;
  - (c) consists in whole or in part of any filthy, putrid, disgusting, rotten, decomposed or diseased animal or vegetable substance;
  - (d) is adulterated; or
  - (e) was manufactured, prepared, preserved, packaged or stored under unsanitary conditions.

Looking at the scheme and purpose of the *Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27 it is clear that the provisions of said Act are designed, *inter alia*, to protect Canadians from hazards to health which may be present in foods, drugs, cosmetics and devices as therein defined. The constitutionality of a predecessor to the present *Food and Drugs Act*, the 1927 Act, was considered by the British Columbia Court of Appeal in the case of *Standard Sausage Co. v. Lee* [1933] 4 D.L.R. 501 and [1934] 1 D.L.R. 706. In that case, it was held that since the main purposes of the Act were the protection of the public against the adulteration of foods and to suppress fraud, in its criminal aspect, in the distribution of food products, that the impugned sections of said Act were *intra vires* the Parliament of Canada under its jurisdiction to legislate in respect to the criminal law. The Court also held that it was immaterial that penalties were imposed for acts of adulteration which are harmless to health. At page 505 of that judgment, Macdonald J.A. said:

These considerations point to the conclusion that, granted the general subject of the adulteration of food may be the subject of legislation by the Dominion Parliament under the heading "criminal law", it must follow, reasonably and necessarily, that it may define precisely the ingredients that may or may not be used. Nor is it any less a crime because it may be shown scientifically that some of the ingredients prescribed may not, if used in proper quantities, be deleterious at all.

Examinons en premier l'argument relatif à l'inconstitutionnalité de l'article 4 de la *Loi des aliments et drogues*. Je n'ai aucune peine à conclure que l'article 4d) de la *Loi des aliments et drogues* est *intra vires* du Parlement du Canada. Voici le texte dudit article 4:

4. Nul ne doit vendre un aliment
- a) qui contient ou porte une substance toxique ou délétère;
  - b) qui est impropre à la consommation humaine;
  - c) qui consiste, en tout ou en partie, en quelque substance ordurière, putride, dégoûtante, pourrie, décomposée, ou provenant d'animaux malades ou de végétaux malsains;
  - d) qui est falsifié; ou
  - e) qui a été fabriqué, préparé, conservé, emballé ou entreposé dans des conditions non hygiéniques.

Si l'on considère l'économie et le but de la *Loi des aliments et drogues*, S.R.C. 1970, c. F-27, il apparaît clairement que les dispositions de ladite loi ont notamment pour but de protéger les Canadiens d'éléments dangereux pour la santé qu'on pourrait trouver dans des aliments, des drogues, des cosmétiques et des instruments tels que définis dans la Loi. Dans l'affaire *Standard Sausage Co. c. Lee* [1933] 4 D.L.R. 501 et [1934] 1 D.L.R. 706, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été appelée à examiner la constitutionnalité de la Loi de 1927 remplacée depuis par l'actuelle *Loi des aliments et drogues*. Dans cet arrêt, il a été décidé que la Loi visait principalement la protection du public contre la falsification des aliments, et la répression de la fraude, en ce qu'elle a de criminel, dans la distribution des produits alimentaires. En conséquence, la Cour a jugé que les dispositions attaquées étaient *intra vires* du Parlement du Canada vu sa compétence législative en matière de droit criminel. La Cour a aussi décidé que le fait que des sanctions soient imposées dans le cas de falsification inoffensive n'est pas pertinent. A la page 505 de cet arrêt, le juge d'appel Macdonald déclarait:

[TRADUCTION] Ces considérations portent à conclure qu'une fois admis que le domaine de la falsification des aliments relève de la compétence législative du Parlement du Dominion sous la rubrique «loi criminelle», il s'ensuit nécessairement que le Parlement a compétence pour définir de manière précise les ingrédients que l'on peut ou non utiliser. Il ne s'agira pas moins d'un crime parce qu'on peut démontrer scientifiquement que certains des ingrédients interdits n'auront aucun effet nocif s'ils sont utilisés dans des proportions appropriées.

A comparison of the 1927 Act with the present Act clearly shows that, while some provisions have been added and others changed, the main purposes of the Act have not changed over the years. Thus, the rationale of the *Standard Sausage* case (*supra*) applies equally to the present case.

An apt description of the criminal law power of the Parliament of Canada is contained in the judgment of Mr. Justice Rand in *The Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act* [1949] S.C.R. 1 at p. 50 where he said:

Is the prohibition then enacted with a view to a public purpose which can support it as being in relation to criminal law? Public peace, order, security, *health*, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by that law . . . [*Italics mine*].

One of the definitive cases on the use by Parliament of its power to legislate on the criminal law is the case of *Attorney General for British Columbia v. Attorney General for Canada* [1937] A.C. 368 at p. 375 where Lord Atkin, speaking for the Court, held that there is no other criterion of "wrongness" than the intention of Parliament in the public interest to prohibit the act or omission made criminal. At page 375 of the judgment, Lord Atkin said:

The only limitation on the plenary power of the Dominion to determine what shall or shall not be criminal is the condition that Parliament shall not in the guise of enacting criminal legislation in truth and in substance encroach on any of the classes of subjects enumerated in s. 92. It is no objection that it does in fact affect them. If a genuine attempt to amend the criminal law, it may obviously affect previously existing civil rights.

In the case at bar, section 4 prohibits the sale of food articles possessing certain characteristics. Paragraph (d) thereof prohibits the sale of food articles that are adulterated. Section 26 of the Act provides for penalties of fines and/or imprisonment for a violation of said section 4 or any other of the provisions contained in the Act. It seems clear that the *Food and Drugs Act*, including section 4 thereof has been enacted "with a view to a public purpose"—*i.e.*,—the protection of the health of all Canadians and

Il ressort clairement d'une comparaison de la Loi de 1927 et de la présente loi que, si certaines dispositions ont été ajoutées et d'autres modifiées, les buts principaux de la Loi n'ont pas changé au cours des années. Ainsi le raisonnement adopté dans l'arrêt *Standard Sausage* (précité) s'applique aussi à la présente affaire.

Dans le *Renvoi sur la validité de l'article 5a) de la Loi de l'industrie laitière* [1949] R.C.S. 1 à la p. 50, le juge Rand donne une bonne description du pouvoir qu'a le Parlement du Canada de légiférer en matière de droit criminel:

[TRADUCTION] L'interdiction est-elle alors décrétée dans un but d'intérêt public ce qui peut la justifier comme étant en rapport avec le droit criminel? La paix publique, l'ordre, la sécurité, la *santé*, la moralité; voilà les buts ordinaires, mais non exclusifs, de ce droit . . . [Les italiques sont de moi].

Un des arrêts qui ont fixé la jurisprudence à l'égard de l'utilisation par le Parlement de son pouvoir législatif en matière de droit criminel est l'arrêt *Le procureur général de la Colombie-Britannique c. Le procureur général du Canada* [1937] A.C. 368 à la p. 375. Dans cet arrêt, Lord Atkin, au nom de la Cour, a décidé que le seul critère permettant de distinguer le «mal», c'est l'intention du Parlement de prohiber, dans l'intérêt public, l'acte ou l'omission décrété criminel. A la page 375 de la décision, Lord Atkin déclare:

[TRADUCTION] La seule limitation aux pouvoirs pléniers du Dominion dans la détermination de ce qui sera criminel ou non c'est que le Parlement ne doit pas, sous couvert de légiférer réellement et essentiellement en matière criminelle, légiférer sur toute catégorie de sujets énumérés à l'art. 92. Le fait que cette législation y porte atteinte en fait ne constitue pas une objection. Si l'on tente réellement de modifier le droit criminel, les droits civils préexistants pourront évidemment être affectés.

Dans la présente affaire, l'article 4 interdit la vente d'aliments possédant certaines particularités. L'alinéa d) de cet article interdit la vente d'aliments falsifiés. L'article 26 de la Loi inflige des amendes ou l'emprisonnement, ou les deux, en cas de violation de l'article 4 ou de toute autre disposition de la Loi. Il semble évident que la *Loi des aliments et drogues*, y compris son article 4, a été adoptée «dans un but d'intérêt public», à savoir, la protection de la santé de tous les Canadiens, et on peut justifier cette

that said legislation can be supported as being in relation to criminal law. I am fortified in my belief that Parliament considered it was exercising its criminal law powers in enacting this legislation by the provisions of section 29 of the Act<sup>1</sup> which effectively retains *mens rea* for the purposes of a prosecution under section 4.

Defendant's counsel also submitted that the impugned section could be further supported as being within the legislative competence of the Parliament of Canada under section 91(2) of the *British North America Act, 1867*, that is, "The Regulation of Trade and Commerce". In support of this position, counsel cited the recent judgment of the Federal Court of Appeal in *MacDonald v. Vapor Canada Limited* [1972] F.C. 1156 where Chief Justice Jackett said (at page 1171):

To summarize the result of the authorities as I understand them, there has been removed from the *prima facie* ambit of the "Regulation of Trade and Commerce" entrusted to Parliament by section 91(2)

- (a) the regulation of dealings in particular commodities or classes of commodities in local trade in a province,
- (b) the regulation of the contracts of a local trade in a province, and
- (c) the regulation of the employer-employee relationships in local trade in a province;

while, on the other hand, it would appear that what is left to Parliament to regulate (in addition to international trade and

<sup>1</sup> 29. (1) Subject to subsection (2), in a prosecution for the sale of any article in contravention of this Act or the regulations, if the accused proves to the satisfaction of the court or judge that

- (a) he purchased the article from another person in packaged form and sold it in the same package and in the same condition the article was in at the time he purchased it, and
- (b) that he could not with reasonable diligence have ascertained that the sale of the article would be in contravention of this Act or the regulations,

the accused shall be acquitted.

(2) Subsection (1) does not apply in any prosecution unless the accused, at least ten days before the day fixed for the trial, has given to the prosecutor notice in writing that he intends to avail himself of the provisions of subsection (1) and has disclosed to the prosecutor the name and address of the person from whom he purchased the article and the date of purchase.

législation comme étant en rapport avec le droit criminel. Je suis d'autant plus convaincu que le Parlement a considéré qu'en adoptant cette loi, il exerçait ses pouvoirs en matière de droit criminel, que les dispositions de l'article 29 de la Loi<sup>1</sup> exigent l'intention délictueuse pour pouvoir tenter des poursuites judiciaires pour violation de l'article 4.

L'avocat de la défenderesse a également fait valoir que l'on pouvait soutenir que l'article attaqué relevait de la compétence législative du Parlement du Canada en vertu de l'article 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, c'est-à-dire, de «La réglementation du trafic et du commerce». A l'appui de cette thèse, l'avocat a cité la décision récente qu'au nom de la Cour d'appel fédérale, le juge en chef Jackett a rendu dans l'affaire *MacDonald c. Vapor Canada Limited* [1972] C.F. 1156 (à la p. 1171):

Pour résumer mon analyse de cette jurisprudence, on peut dire que sont exclues, *prima facie*, du domaine de la «Réglementation du trafic et du commerce» accordé au Parlement par l'article 91(2)

- a) la réglementation du commerce local de produits ou de catégories de produits donnés à l'intérieur d'une province,
- b) la réglementation des contrats d'un commerce local dans une province, et
- c) la réglementation des relations employeur-employé dans le cadre du commerce local à l'intérieur d'une province

Il semblerait d'autre part que la compétence laissée au Parlement en matière de réglementation du commerce (outre

<sup>1</sup> 29. (1) Subordonnément au paragraphe (2), dans une poursuite couvrant la vente d'un article en contravention à la présente loi ou aux règlements, si l'accusé prouve à la satisfaction de la cour ou du juge

- a) qu'il a acheté l'article d'une autre personne sous forme de paquet et l'a vendu dans le même paquet et dans le même état où l'article se trouvait au moment où il l'a acheté, et
- b) qu'il ne pouvait pas, avec une diligence raisonnable, s'assurer que la vente de l'article violerait la présente loi ou les règlements,

l'accusé doit être acquitté.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une poursuite à moins que l'accusé, au moins dix jours avant la date fixée pour le procès, n'ait donné au poursuivant avis par écrit qu'il entend se prévaloir des dispositions du paragraphe (1) et n'ait révélé au poursuivant le nom et l'adresse de la personne de qui il a acheté l'article, ainsi que la date de l'achat.

interprovincial trade), as being general regulations of trade as a whole or regulations of general trade and commerce, includes

- (a) the creation of a national mark to be used in trade to indicate standards, and the control of the use thereof,
- (b) a system of trade marks,
- (c) a system of credits to be used in lieu of bank credit,
- (d) commodity standards, and
- (e) statistics.

It seems to me that there is much to be said for the argument that section 4 does in reality set "commodity standards" with respect to food that can be sold in Canada and thus might well come within the Federal power to regulate Trade and Commerce. However, in view of my conclusion that the impugned section comes within the criminal law power of the Parliament of Canada, it becomes unnecessary to finally determine the validity of this legislation under section 91(2) of the *British North America Act*.

Plaintiff's second attack is upon the validity of certain Regulations passed by the Governor in Council under the purported authority contained in the *Food and Drugs Act*. The power to make Regulations is contained in section 25 of the Act, the pertinent portion thereof reading as follows:

25. (1) The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, in particular, but not so as to restrict the generality of the foregoing, may make regulations

- (a) declaring that any food or drug or class of food or drugs is adulterated if any prescribed substance or class of substances is present therein or has been added thereto or extracted or omitted therefrom;

The first relevant Regulation was promulgated on September 23, 1964 [S.O.R./64-366] and the pertinent portion thereof reads as follows:

**B.01.046.** A food is adulterated if any of the following substances or classes of substances are present therein or have been added thereto:

- ...
- (c) synthetic sweetening agents other than saccharin, cyclohexylsulphamic acid or their salts;
- ...

le commerce international et interprovincial), à titre de réglementation générale de l'ensemble du commerce ou de réglementation du trafic et du commerce au niveau national, comprend

- a) la création d'une marque nationale à utiliser en matière commerciale pour indiquer les normes, ainsi que le contrôle et l'utilisation de cette marque,
- b) un système de marques de commerce,
- c) un système de crédit à utiliser au lieu du crédit bancaire,
- d) les normes auxquelles doivent se conformer les produits, et
- e) les données statistiques.

Il me semble possible de soutenir à bon droit que l'article 4 fixe effectivement «les normes» applicables aux aliments qui peuvent être vendus au Canada et qu'ainsi, il relève effectivement de la compétence du gouvernement fédéral en matière de réglementation du trafic et du commerce. Toutefois, comme j'ai par ailleurs conclu que l'article attaqué relève de la compétence du Parlement du Canada en matière de droit criminel, il est inutile de déterminer si ce texte est valide en vertu de l'article 91(2) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

En second lieu, la demanderesse attaque la validité de certains règlements adoptés par le gouverneur en conseil en vertu des pouvoirs que lui confère la *Loi des aliments et drogues*. C'est l'article 25 de la Loi qui traite du pouvoir de réglementation et voici le passage pertinent:

25. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements pour l'exécution des objets et l'application effective des dispositions de la présente loi. En particulier, mais sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut établir des règlements

- a) pour déclarer qu'un aliment ou qu'une drogue, ou qu'une catégorie d'aliments ou de drogues est falsifiée, si quelque substance ou une espèce de substances prescrite s'y trouve, y a été ajoutée ou en a été extraite, ou y manque;

Le premier règlement pertinent fut promulgué le 23 septembre 1964 [DORS/64-366] et en voici un extrait:

**B.01.046.** Un aliment est falsifié s'il contient ou si on y a ajouté l'une des substances ou catégories de substances suivantes:

- ...
- c) Des agents édulcorants synthétiques autres que la saccharine ou l'acide cyclohexylsulfamique ou leurs sels;
- ...

The effect of this Regulation was to permit the presence of cyclamates as synthetic sweetening agents in food.

On April 14, 1970, by Order-in-Council P.C. 1970-645, [S.O.R./70-152] Regulation B.01.046 (*supra*) was amended by Regulation B.01.046A as follows:

**B.01.046A.** Notwithstanding the provisions of paragraph (c) of section B.01.046

- (a) beverages, beverage mixes and bases recommended for addition to any liquid, and
- (b) fruit spreads, puddings, bakery products, frozen and other desserts, confectionery, table syrups, dressings and toppings,

shall be deemed to be adulterated if they contain cyclohexylsulfamic acid or any of its salts.

On July 22, 1970, by Order-in-Council P.C. 1970-1314 [S.O.R./70-332], the Regulations were further amended by Schedule No. 129, the pertinent portions whereof read as follows:

SCHEDULE NO. 129

2. Paragraph (c) of section B.01.046 of the said Regulations is revoked and the following substituted therefor:

"(c) synthetic sweetening agents other than saccharin or its salts;"

3. Section B.01.046A of the said Regulations is revoked.

4. The said Regulations are further amended by adding thereto, immediately after section B.01.046A, the following section:

"**B.01.046B.** Notwithstanding paragraph (c) of section B.01.046, dietetic canned fruits that are manufactured in or imported into Canada on or after the coming into force of this section shall be deemed to be adulterated if they contain cyclohexylsulphamic acid or any of its salts."

7. Sections 1 to 3 shall come into force on September 1, 1970.

From the above, it will be seen that Order-in-Council P.C. 1970-645 is not the material regulation to be considered on the facts in this case since this plaintiff was not engaged in the manufacture or sale of any of the diet foods specified in said Order-in-Council. The Order-in-Council material to the facts of this case is Order-in-Council P.C. 1970-1314 (*supra*) inasmuch as it has reference to dietetic canned fruits, which was the plaintiff's business.

Section 2 of Schedule No. 129 thereof amends the definition of adulterated foods to

Ce règlement a eu pour effet d'autoriser l'utilisation, dans les aliments, de cyclamates en tant qu'agent édulcorants synthétiques.

Le 14 avril 1970, en vertu du décret C.P. 1970-645, [DORS/70-152] le règlement B.01.046A est venu modifier le règlement B.01.046 (précité) de la manière suivante:

**B.01.046A.** Nonobstant les dispositions de l'alinéa c) de l'article B.01.046

- a) les breuvages, les mélanges et bases à breuvages devant être ajoutés à un liquide, et
- b) les pâtes de fruits à tartiner, les puddings, les produits de boulangeries, les desserts congelés et autres, les confiseries, les sirops de table, les assaisonnements et les garnitures,

seront considérés comme falsifiés s'ils contiennent de l'acide cyclohexylsulfamique ou l'un de ses sels.

Le 22 juillet 1970, en vertu du décret C.P. 1970-1314 [DORS/70-332], la liste de modifications n° 129 a de nouveau modifié les règlements en vigueur. Voici un extrait de cette liste:

LISTE DE MODIFICATIONS N° 129

2. L'alinéa c) de l'article B.01.046 desdits règlements est abrogé et remplacé par le suivant:

«c) des agents édulcorants synthétiques autres que la saccharine et ses sels;»

3. L'article B.01.046A desdits règlements est abrogé.

4. Lesdits règlements sont en outre modifiés par l'adjonction, immédiatement après l'article B.01.046A, de l'article suivant:

«**B.01.046B.** Nonobstant l'alinéa c) de l'article B.01.046, les fruits en conserve diététiques préparés ou importés au Canada, le jour ou après le jour d'entrée en vigueur de cet article sont considérés comme étant falsifiés s'ils contiennent de l'acide cyclohexylsulfamique ou l'un de ses sels.»

7. Les articles 1 à 3 entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1970.

Il ressort des textes précités que ce n'est pas le décret C.P. 1970-645 qu'il convient de considérer vu les faits de l'espèce, car la demanderesse ne s'occupe ni de la fabrication ni de la vente d'un des aliments de régime mentionnés dans ledit décret. Le décret se rapportant aux faits du litige est le décret C.P. 1970-1314 (précité) dans la mesure où il y a trait aux fruits en conserve diététiques, objet de l'entreprise de la compagnie demanderesse.

L'article 2 de la liste de modifications n° 129 modifie la définition des aliments falsifiés afin



include cyclamates and section 7 of said Schedule No. 129 brings section 2 into force on September 1, 1970.

In his argument, plaintiff's counsel attached much significance to the fact that in section 25(1)(a) of the Act, the word "declare" was used whereas, in some portions of the two impugned Orders-in-Council, the word "deemed" is used. His submission was that "deem" is a much wider term than "declare", that "declare" does not permit anything but a declaration of a fact whereas "deem" used in this context is wide enough to include something as being deemed adulterated which is not in fact adulterated. Accordingly, he submits, that, on the factual situation in the case at bar, since there was no evidence that cyclamates are adulterated in fact, the power to "declare" contained in section 25(1)(a) is not wide enough to cover the "deeming" provisions of the impugned Regulations by which cyclamates are "deemed" to be adulterated.

My first comment in respect of this argument is that the word "deem" is not used anywhere in those portions of the Regulations applying to the facts in the case at bar.

Impugned Order-in-Council, P.C. 1970-645 uses the word "deemed" but, as indicated earlier, said Order-in-Council does not apply to this case. Similarly, the word "deemed" is used in Order-in-Council P.C. 1970-1314, but, as indicated earlier, not in the portion thereof applying to the case at bar. The Regulations applying here are the original Regulation B.01.046 (September 23, 1964) as amended by section 2 of Schedule No. 129 (July 22, 1970). Thus, for the purposes of deciding this case, the Regulation reads as follows:

**B.01.046.** A food is adulterated if any of the following substances or classes of substances are present therein or have been added thereto:

(c) synthetic sweetening agents other than saccharin or its salts.

d'y inclure les cyclamates et, en vertu de l'article 7 de ladite liste de modifications, l'article 2 entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1970.

<sup>a</sup> Dans sa plaidoirie, l'avocat de la demanderesse a attaché beaucoup d'importance au fait qu'à l'article 25(1)a de la Loi, on trouve le mot «déclarer», alors que, dans certains passages des deux décrets attaqués, on trouve le mot <sup>b</sup> «considérer». Il soutient que le mot «considérés» a un sens beaucoup plus large que «déclarer», que «déclarer» exclut tout ce qui n'est pas une déclaration de fait alors que le mot «considérer», utilisé dans ce contexte, est suffisamment large pour comprendre quelque chose que <sup>c</sup> l'on considère falsifiée alors qu'en fait, elle ne l'est pas. Il fait donc valoir que, vu les faits de l'espèce, étant donné qu'on n'a pas rapporté la preuve de la falsification réellement imputable <sup>d</sup> aux cyclamates, le pouvoir de «déclarer» que contient l'article 25(1)a, n'est pas suffisamment large pour couvrir les dispositions des règlements attaqués en vertu desquelles on a «considéré» que les cyclamates entraînaient falsification. <sup>e</sup>

En ce qui concerne cet argument, je tiens en premier lieu à faire remarquer que, nulle part dans les extraits des règlements pertinents en l'espèce, on ne trouve le mot «considérer».

Le décret attaqué, C.P. 1970-645, emploie le mot «considérer», mais, ainsi que nous l'avons <sup>g</sup> déjà fait remarquer, ledit décret n'est pas applicable en l'espèce. De même, le mot «considérer» se trouve dans le décret C.P. 1970-1314, mais pas, comme nous l'avons déjà fait remarquer, dans la partie de ce texte applicable en <sup>h</sup> l'espèce. L'article qui s'applique ici est l'article original B.01.046 (du 23 septembre 1964), modifié par l'article 2 de la liste de modification n° 129 (du 22 juillet 1970). Ainsi, aux fins du présent litige, voici le texte qu'il convient de <sup>i</sup> retenir:

**B.01.046.** Un aliment est falsifié s'il contient ou si on y a ajouté l'une des substances ou catégories de substances suivantes:

<sup>j</sup> (c) des agents édulcorants synthétiques autres que la saccharine et ses sels.

Thus, it is seen that the word "deemed" is not present in that portion of the Regulations material to the case at bar.

Having so found, it is perhaps unnecessary to determine whether "declared" in section 25(1)(a) is wide enough to include "deemed" as used in some of the Regulations purported to be passed thereunder. However, I have no hesitation in expressing the view that "declared" as used in section 25(1)(a) is wide enough to include "deemed".

One of the definitions of "deem" given in the *Shorter Oxford English Dictionary* is: "To pronounce; to tell, say, *declare*" (italics mine). This seems to indicate that in some contexts at least the words "deem" and "declare" are used interchangeably. *Roget's Thesaurus* suggests that "declare" is synonymous with "proclaim" and "decree" and, in this context, would be synonymous with "deem" in the sense that section 25(1)(a) empowers the Governor in Council to "decree" or "declare" or "deem" a certain substance adulterated, having regard to the purpose of the statute and the necessity of ensuring that it be served. Here we have a statute, the purpose of which is to protect the health of the populace from harm or possible harm as a result of the addition of substances to food or drugs. Parliament clearly intended to delegate to the Governor in Council the power to "deem" or "declare" what those substances might be.

Plaintiff's counsel's further attack on the validity of subject Regulation centres around the meaning of the word "adulterated" as that word is used in sections 4(d) and 25(1)(a) of the *Food and Drugs Act*. His submission is that on the evidence adduced in this case, there was absolutely no scientific evidence to show that cyclamates have caused cancer or any other harmful effects in humans. Relying on the dictionary meaning of "adulterate" as "To debase or deteriorate by an admixture of foreign or baser materials" (see: *The Living Webster*—16) he submits that the "adulteration" prohibited

Comme on peut donc le constater, le mot «considérer» ne se trouve pas dans cette partie des Règlements ayant trait au présent litige.

<sup>a</sup> Au vu de cette conclusion, il n'est peut-être pas nécessaire de décider si le mot «déclarer» que l'on trouve à l'article 25(1)a) a un sens suffisamment large pour comprendre le mot «considérer» que l'on trouve dans certaines parties des Règlements censés adoptés en vertu de ce texte. Je n'hésite cependant pas à dire que le mot «déclarer», à l'article 25(1)a), a un sens suffisamment large pour comprendre le mot «considérer».

<sup>c</sup> Une des définitions du mot «considérer» que donne le *Shorter Oxford English Dictionary* est la suivante: [TRADUCTION] «juger, indiquer, dire, *déclarer*» (les italiques sont de moi). Cela semble indiquer que, du moins dans certains contextes, les mots «considérer» et «déclarer» sont interchangeables. D'après *Roget's Thesaurus*, le mot «déclarer» serait synonyme des mots «proclamer» et «décréter» et, dans ce contexte, ce mot semblerait être synonyme de «considérer», étant donné que l'article 25(1)a) autorise le gouverneur en conseil à «décréter», «déclarer» ou «considérer» une substance donnée comme falsifiée, compte tenu des buts de la Loi et de l'obligation d'en assurer la bonne exécution. Nous nous trouvons en présence d'une loi qui vise à protéger la santé de la population des dangers ou des risques de danger que pourrait présenter l'addition de substances aux aliments ou aux drogues. Le Parlement avait clairement l'intention de déléguer au gouverneur en conseil le pouvoir de «considérer» ou «déclarer» de quelles substances il s'agit.

<sup>h</sup> L'avocat de la demanderesse fait également tourner l'attaque de la validité desdits règlements autour du sens du mot «falsifier», ainsi qu'on l'utilise aux articles 4d) et 25(1)a) de la *Loi des aliments et drogues*. Il fait valoir que, vu la preuve soumise en l'espèce, personne n'a démontré scientifiquement que les cyclamates sont une cause de cancer ou qu'ils présentent un quelconque danger pour les êtres humains. En se fondant sur la définition que le dictionnaire donne du mot «falsifier», à savoir [TRADUCTION] «altérer ou frelater en ajoutant des éléments étrangers ou impropres» (voir: *The Living*

under section 4 is a question of fact and that the Regulation granting power under section 25 is restricted to those substances which have, in fact, been proven to be base or harmful and that since there is no proof here of any harmful effect on humans by the use of cyclamates, that any Regulation which “deems” cyclamates to be an adulterated substance is *ultra vires* the powers given to the Governor in Council under section 25.

With deference, I am not able to agree with this submission. Cockburn C.J., decided in the case of *Francis v. Maas* (1877-78) 3 Q.B.D. 341 that “adulteration” means the infusion of some foreign substance. It seems to me that a “foreign substance” would be wide enough to include any substance that one would not normally expect to be present in a food. In the context of the facts of this case, surely artificial sweeteners can be considered a “foreign substance” because in a can of peaches, for example, you would not normally expect to find an artificial chemically produced sweetener. In my view, the word “adulterated” cannot be restricted to only those substances which have been proven to be harmful. I consider the ordinary meaning of the word to be wide enough to encompass all foreign substances, harmful or otherwise. Thus, I have the view that the addition of cyclamates to canned fruit results in the fruit being “adulterated” within the meaning of the *Food and Drugs Act*.

Additionally, I have the view that, for a proper consideration of this matter, the Regulation making section of the Act (section 25) must be read in conjunction with the impugned Regulation. A similar situation was dealt with in the Supreme Court case of *Deputy Minister of National Revenue v. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.* [1966] S.C.R. 196 at pages 202 and 204. In that case, the Act (section 6(10) of the *Customs Tariff Act*) referred to “substantial quantities of goods of a class or kind made in Canada” and empowered the Governor in Council to define such “substantial quantities” by Regulation. Pursuant to said authority, the

*Webster*—16), il soutient que la «falsification» interdite à l'article 4 est une question de fait et que les Règlements établis en vertu de l'article 25 se limitent à ces substances dont on a effectivement prouvé le caractère nocif et délétère. Dans la mesure où l'on n'a en aucune façon démontré en l'espèce que l'utilisation des cyclamates présente des dangers pour les êtres humains, tout règlement qui «considère» que les cyclamates sont des substances provoquant une falsification, est *ultra vires* des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par l'article 25.

En toute déférence, je ne saurais souscrire à un tel argument. Le juge en chef Cockburn a décidé dans l'arrêt *Francis c. Maas* (1877-78) 3 Q.B.D. 341 que «falsification» veut dire addition de quelque substance étrangère. Il me semble que l'expression «substance étrangère» est suffisamment large pour comprendre toute substance que l'on ne s'attendrait normalement pas à trouver dans un aliment. Dans le contexte de la présente affaire, on peut considérer à juste titre les agents édulcorants synthétiques comme une «substance étrangère», car dans une boîte de pêches, par exemple, on ne s'attend pas normalement à trouver un agent édulcorant produit par synthèse chimique. A mon avis, on ne peut pas limiter le mot «falsifier» à ces seules substances dont la nocivité a été prouvée. J'estime que le sens ordinaire du mot est assez large pour englober toutes substances étrangères, délétères ou autres. Ainsi, je pense que l'addition de cyclamates à des fruits en conserve a pour effet de «falsifier» les fruits au sens de la *Loi des aliments et drogues*.

J'estime en outre qu'un examen approprié de cette question exige qu'on lise en corrélation les Règlements attaqués et l'article 25 de la Loi qui prévoit l'adoption des Règlements d'application. La Cour suprême a eu à connaître d'une pareille situation dans l'affaire *Le sous-ministre du Revenu national c. Saint John Shipbuilding and Dry Dock Co.* [1966] R.C.S. 196 aux pp. 202 et 204. Dans cette affaire, la Loi (l'article 6(10) du *Tarif des douanes*) mentionnait des «quantités importantes de marchandises appartenant à une classe ou à une espèce fabriquée ou produite au Canada» et autorisait le gouverneur en conseil à définir par Règlements ce qui constitue «des

Governor in Council passed a Regulation so defining the term as being a quantity sufficient to supply 10% of the normal Canadian consumption of the article. Cartwright J. (as he then was) at page 204 of the judgment held that the effect of the section of the Act was to enable the Governor in Council to define the expression "substantial quantities" as used in section 6(10). The learned Justice then went on to read the subsection of the statute together with the Regulation and then proceeded to consider the combined effect of the two. It seems to me that such an interpretation is proper and should be applied to the situation at bar. Subject statute has as its main purpose the protection of public health by controlling what can be added to food and drugs. The statute delegates to the Governor in Council the power to regulate pursuant to that broad purpose. Thus, the meaning of "adulterated" as used in section 4 of the Act and elsewhere is the meaning ascribed to it by the Governor in Council. Thus, it follows that the Governor in Council was acting within its powers in defining "adulterated" for the purposes of the *Food and Drugs Act*.

To give the word "adulterated" the meaning ascribed to it by the plaintiff would result in the Governor in Council having to act on a judicial or a quasi-judicial basis, that is, before declaring a substance to be adulterated, the Executive Branch of Government would be required to make a finding of fact that the particular substance was, or was not, harmful to humans. I do not so construe section 25. Said section confers on the Governor in Council the power to declare, which seems to be apt wording to confer a power to legislate "for carrying the purposes and provisions of this Act into effect". (For a similar view see: *M.N.R. v. Creative Shoes* [1972] F.C. 993 at page 1000.) I cannot conceive that Parliament intended to so restrict the Executive Branch of Government as to limit them in the administration of the Act to banning only those substances which had been proven to be harmful to humans. There are many cases where definitive conclusions have not been reached, where the results are inconclusive. I am satisfied that section 25(1)(a) is wide enough

quantités importantes». En vertu de ce pouvoir, le gouverneur en conseil adopta un règlement définissant cette expression comme étant la quantité suffisante à couvrir 10% de la consommation canadienne normale de cet article. Le juge Cartwright (alors jugé puîné) déclara à la page 204 du jugement que l'article 6(10) de la Loi avait pour effet d'autoriser le gouverneur en conseil à définir l'expression «quantités importantes» figurant dans ce texte. Le savant juge procéda ensuite à la lecture conjointe du paragraphe de la Loi et des Règlements et examina alors l'effet combiné des deux. Une telle interprétation me paraît juste et il me semble que c'est de cette manière qu'il convient de procéder en l'espèce. La loi en cause vise la protection de la santé publique par le contrôle des substances pouvant être ajoutées aux aliments et drogues. La Loi délègue au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements conformes à ce but général. Ainsi, le sens du mot «falsifier», tel qu'il est utilisé à l'article 4 de la Loi et ailleurs, est celui que lui donne le gouverneur en conseil. Il s'ensuit donc que le gouverneur en conseil n'a pas excédé sa compétence quand il a défini le mot «falsifier» aux fins de la *Loi des aliments et drogues*.

En donnant au mot «falsifier» le sens que lui attribue la demanderesse, on imposerait au gouverneur en conseil d'agir de manière judiciaire ou quasi judiciaire, c'est-à-dire qu'avant de déclarer une substance falsifiée, l'Exécutif serait tenu de constater le caractère délétère ou non d'une substance donnée pour les humains. Ce n'est pas de cette manière que j'interprète l'article 25. Ledit article confère au gouverneur en conseil le pouvoir de déclarer, ce qui semble être une formule appropriée pour conférer le pouvoir de légiférer «pour l'exécution des objets et l'application effective des dispositions de la présente loi». (Dans le même sens voir: *M.R.N. c. Creative Shoes* [1972] C.F. 993 à la p. 1000.) Je ne peux imaginer que le Parlement ait voulu restreindre l'action de l'Exécutif au point de ne lui laisser, dans la mise en application de la Loi, que le pouvoir d'interdire les substances dont on a souligné la nocivité pour les êtres humains. Il existe bon nombre de cas où les conclusions ne sont pas définitives et où les résultats ne sont pas concluants. J'ai la conviction

to cover this category and to permit the Governor in Council to ban substances in this category in the public interest.

I have accordingly concluded that the Regulations here impugned are *intra vires* the Governor in Council.

Plaintiff's final submission was to the effect that, where there is an absence of good faith and illegality (*i.e.*—*ultra vires* Regulations or sections of the statute) then, since a regulating authority has a duty to those being regulated, there has been a breach of that duty which falls under the general heading of negligence and that any one such as the plaintiff suffering damages as a result of that negligence, is entitled to be compensated for its loss.

For the reasons above stated, I have found against the plaintiff on the question of illegality. However, even assuming for the sake of argument that the subject Regulations were *ultra vires*, this proven circumstance would not, by itself, entitle the plaintiff to be compensated in damages. In the case of *Welbridge Holdings Ltd. v. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1971] S.C.R. 957, the plaintiff leased certain lands in the City of Winnipeg intending to construct thereon a multi-storey apartment building, and relying on the validity of an amending zoning law which was eventually declared invalid by the Supreme Court of Canada (*Wiswell* case). A building permit was obtained, a building contract was executed and construction was commenced. When the trial judge in the *Wiswell* case found the by-law invalid, the building permit was revoked and work on the apartment project stopped. Plaintiff's action was for damages founded on negligence.

Mr. Justice Laskin, in delivering the judgment of the Court, analyzes the functions of the defendant corporation. He observes that it is a municipal corporation with some legislative, some quasi-judicial and some administrative or ministerial or business powers. At pages 968 and 969 he said:

tion que l'article 25(1)a) englobe cette catégorie et autorise le gouverneur en conseil à interdire dans l'intérêt public les substances qui en font partie.

<sup>a</sup> J'en conclus donc que les Règlements attaqués sont *intra vires* du gouverneur en conseil.

<sup>b</sup> Enfin, la demanderesse a soutenu qu'en l'absence de bonne foi et en cas d'illégalité (à savoir, des Règlements ou des articles de loi reconnus *ultra vires*), étant donné que l'autorité investie d'un pouvoir réglementaire a certaines obligations envers les administrés, il y a eu un manquement à ces obligations, ce qui relève de la catégorie générale de la négligence; ainsi, toute personne qui, comme la demanderesse, a subi un dommage à la suite de cette négligence, a droit à une indemnité.

<sup>c</sup> Pour les motifs susmentionnés, j'ai rejeté l'argument de la demanderesse quant à l'illégalité. Toutefois, même si, aux fins de la discussion, on suppose que lesdits règlements étaient *ultra vires*, ce fait établi ne donnerait pas en soi à la demanderesse le droit à des dommages-intérêts. Dans l'affaire *Welbridge Holdings Ltd. c. The Metropolitan Corporation of Greater Winnipeg* [1971] R.C.S. 957, la demanderesse avait pris à bail certains terrains dans la ville de Winnipeg, dans l'intention d'y construire un immeuble d'appartements élevé, en se fondant sur la validité d'un règlement modifiant le zonage qui fut en fin de compte déclaré invalide par la Cour suprême du Canada (affaire *Wiswell*). Elle avait obtenu un permis de construire, elle avait conclu un contrat de construction et la construction avait déjà débuté. Quand le juge de première instance dans l'affaire *Wiswell* déclara le règlement municipal invalide, le permis de construire fut révoqué ce qui arrêta la construction de l'immeuble. La demanderesse, invoquant la négligence, réclama des dommages-intérêts.

<sup>d</sup> Le juge Laskin, prononçant la décision de la Cour, a procédé à une analyse des fonctions de la municipalité défenderesse. Il y souligne qu'il s'agit d'une municipalité ayant des pouvoirs dont certains sont législatifs, d'autres quasi judiciaires et d'autres administratifs ou ministériels ou de gestion. Aux pp. 968 et 969, il déclare:

The defendant is a municipal corporation with a variety of functions, some legislative, some with also a quasi-judicial component (as the *Wiswell* case determined) and some administrative or ministerial, or perhaps better categorized as business powers. In exercising the latter, the defendant may undoubtedly (subject to statutory qualification) incur liabilities in contract and in tort, including liability in negligence. There may, therefore, be an individualization of responsibility for negligence in the exercise of business powers which does not exist when the defendant acts in a legislative capacity or performs a quasi-judicial duty.

Its public character, involving its political and social responsibility to all those who live and work within its territorial limits, distinguishes it, even as respects its exercise of any quasi-judicial function, from the position of a voluntary or statutory body such as a trade union or trade association which may have quasi-judicial and contractual obligations in dealing with its members: cf. *Abbott v. Sullivan* ([1952] 1 All E.R. 226); *Orchard v. Tunney* ([1957] S.C.R. 436). A municipality at what may be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory authority. In exercising such authority, a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view of a Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach. "Invalidity is not the test of fault and it should not be the test of liability": see Davis, 3 *Administrative Law Treatise*, 1958, at p. 487.

In my view, this decision is a complete answer to the plaintiff's submission that illegality, even where it is proven, would give rise to liability in damages.

Coming now to the question of good faith, I am satisfied, on all of the evidence adduced, that the officials of the Food and Drug Directorate acted at all times in a responsible and reasonable manner. There was no evidence of anything false, or misleading or careless in their actions.

Dr. Ross Chapman, who was Director General of the Food and Drug Directorate at all relevant times, gave lengthy and detailed evidence at the trial. He explained that one of the responsibilities of the Food and Drug Directorate was the administration of the *Food and Drugs Act*,

La défenderesse est une municipalité ayant des fonctions diverses, certaines législatives, certaines qui comportent aussi un élément quasi judiciaire (comme on l'a statué dans l'affaire *Wiswell*) et certaines administratives ou ministérielles, auxquelles la désignation de pouvoirs relatifs aux affaires convient peut-être mieux. En exerçant ces derniers, la défenderesse peut sans aucun doute (sous réserve des conditions imposées par la loi) encourir une responsabilité contractuelle ou délictuelle, y compris une responsabilité pour négligence. Par conséquent, il peut y avoir une responsabilité individuelle pour négligence dans l'exercice des pouvoirs relatifs aux affaires, qui n'existe pas lorsque la défenderesse agit en qualité de législateur ou remplit un devoir quasi judiciaire.

Son caractère public, mettant en jeu sa responsabilité politique et sociale envers tous ceux qui vivent ou travaillent dans les limites de son territoire, la distingue, même dans l'exercice d'une fonction quasi judiciaire, d'organismes créés bénévolement ou par la loi, tels les syndicats ou associations professionnelles qui peuvent avoir des obligations quasi judiciaires et contractuelles dans leurs rapports avec leurs membres: cf. *Abbott c. Sullivan* ([1952] 1 All E.R. 226); *Orchard c. Tunney* ([1957] R.C.S. 436). Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité pour dommages si elle y manque. «L'invalidité n'est pas le critère de la faute et ne devrait pas être le critère de la responsabilité» [TRADUCTION]: voir Davis, 3 *Administrative Law Treatise*, 1958, p. 487.

Je considère que cette décision répond parfaitement à l'argument de la demanderesse selon lequel même si l'illégalité est établie, cela n'entraîne pas l'obligation de verser des dommages-intérêts.

Examinons maintenant la question de la bonne foi. Au vu de l'ensemble de preuve qui m'a été soumise, je suis convaincu que les fonctionnaires de la Direction des aliments et drogues ont agi en tout temps de manière responsable et raisonnable. Rien ne vient prouver l'existence, dans leurs actions, de quoi que ce soit de faux, de trompeur ou de négligent.

Le docteur Ross Chapman, directeur général de la Direction des aliments et drogues pendant toute l'époque en question, a fait à l'audience une déposition très approfondie. Il a expliqué que, l'une des responsabilités de la Direction des aliments et drogues était de mettre en appli-

and, incidental thereto, the obligation to make recommendations to their responsible Minister, the Minister of National Health and Welfare, when, in their judgment, the Regulations under the *Food and Drugs Act* required amendment.

Attached to the Food and Drug Directorate is a Research laboratory which continuously carries on research to enable the Directorate to administer the *Food and Drugs Act*. Additionally, there was an Advisory Group to the Directorate whose function it was to evaluate the various information available on food additives. Both of these bodies continually surveyed the rather large volume of literature and information available in this field. Dr. Chapman estimated that, as of the year 1969, there were probably several thousand papers and studies on cyclamates as a food additive, and that said material was being continually assessed and considered by the Directorate.

I heard detailed evidence on a number of studies and experiments conducted using rats and mice to test the effect on them of cyclamates. The position up to 1968 may be generally summarized by saying that up to that point in time, the research and studies had not established any relationship between the ingestion of cyclamates and the incidence of carcinoma (cancer).

However, the situation began to change somewhat in 1968 and 1969. On October 12, 1968, the results of a study by B. Oser, S. Carson, E. Wagin and R. Saunders was released which indicated that conversion of cyclamate to cyclohexylamine (H.C.A.) occurred when cyclamates were given to rats. At about this same time, two Japanese scientists, Messrs. S. Kojima and H. Ichibagase reported that cyclamates were metabolized by some humans to cyclohexylamine. Dr. Chapman explained that the combined results of these studies caused the Directorate to revise its thinking on cyclamates because H.C.A. was an amine and a number of amines had been proven to be potent carcinogens. Then, early in 1969, the Directorate became aware of a study by Drs. Bryan and Erturk at the University of Wisconsin in which

cation la *Loi des aliments et drogues* et, dans le cadre de ses fonctions, de faire des recommandations au ministre responsable, le ministre de la Santé et du Bien-être social quand, à leurs avis, il fallait modifier les Règlements établis en vertu de la *Loi des aliments et drogues*.

Un laboratoire de recherche est rattaché à la Direction des aliments et drogues; il poursuit des recherches afin de permettre à la Direction de mettre la *Loi des aliments et drogues* en application. En outre, était adjoint à la Direction un groupe consultatif qui avait pour fonction d'évaluer les divers renseignements relatifs aux additifs alimentaires. Ces deux organismes dépouillaient constamment les documents et les informations très abondants dans ce domaine. Le docteur Chapman a estimé qu'en 1969, il existait probablement plusieurs milliers de mémoires et d'études sur les cyclamates en tant qu'additif alimentaire et que la Direction ne cessait d'étudier ces documents et d'en évaluer le contenu.

J'ai entendu des dépositions détaillées sur un certain nombre d'études et d'expériences menées sur des rats et des souris afin de déterminer les effets des cyclamates sur eux. On peut résumer l'opinion qui a généralement prévalu jusqu'en 1968, en disant que la recherche et les expériences n'avaient pas établi de rapport entre l'ingestion de cyclamates et le carcinome (cancer).

La situation a cependant commencé à évoluer en 1968 et en 1969. Le 12 octobre 1968, on publia les résultats d'une étude menée par B. Oser, S. Carson, E. Wagin et R. Saunders d'après laquelle on observait la conversion du cyclamate en acide cyclamique (H.C.A.) après l'injection de cyclamates dans des rats. C'est à peu près à la même époque que deux savants japonais, S. Kojima et H. Ichibagase, ont rapporté que les humains transformaient par métabolisme les cyclamates en acide cyclamique. Le docteur Chapman a expliqué que l'ensemble des résultats de ces études a poussé la Direction à réexaminer sa position sur les cyclamates car l'H.C.A. est un amine et qu'il a été prouvé qu'un certain nombre d'amines sont de puissants agents cancérigènes. Puis, au début de l'année 1969, la Direction a appris que les docteurs

sodium cyclamate was surgically implanted in the bladders of mice. In duplicate experiments, incidences of mouse bladder carcinomas were significantly greater in the mice in which the sodium cyclamate had been implanted than in those in which no sodium cyclamate had been implanted. Thus, the official position of the Food and Drug Directorate, prior to October 18, 1969 was that, on the basis of all the scientific information available to them, cyclamates when used in normal or reasonable amounts were not hazardous to health. However, in the light of the experiments in 1968 and 1969 above referred to, the Directorate was becoming to some extent suspicious of cyclamates as a food additive and was watching the situation very closely. Dr. Chapman testified that the Directorate had indicated to the industry their concern and that they were reviewing the situation very carefully. The Directorate was monitoring consumption levels, the types of foods and the number of foods to which cyclamates were being added.

On October 18, 19 and 20, 1969, Dr. Chapman attended a White House Conference on Food Safety at Washington, D.C. At that Conference, he was made aware of a study conducted by Dr. Bernard Oser, a noted scientist and the Director of the U.S. Food and Drug Research Laboratories at Maspeth, New York. He discussed the results of this study with Dr. Oser. The study (Exhibit P7-A) showed that at high levels of cyclamate ingestion, over a two year period, a number of the rats used in the experiment developed carcinomas in the urinary bladder. Dr. Chapman considered the Oser experiment to be a very significant experiment in so far as the safety of cyclamates in food was concerned. He immediately contacted his associates in the Directorate in Ottawa and, as a result, two of the Directorate scientists went, on October 20, 1969, to Chicago there to examine the slides and other scientific material from the Oser experiment, the object of said trip being to verify the results of the experiment. On the

Bryan et Erturk de l'Université du Wisconsin s'étaient livrés à une expérience au cours de laquelle ils ont implanté du cyclamate de sodium de manière chirurgicale dans la vessie de souris. Des expériences répétées ont montré que le nombre de carcinomes de la vessie était sensiblement plus élevé chez les souris ayant reçu du cyclamate de sodium que chez celles qui n'en avaient pas reçu. Ainsi, avant le 18 octobre 1969, le point de vue officiel de la Direction des aliments et drogues était que, d'après l'ensemble des renseignements scientifiques dont elle disposait alors, les cyclamates ne présentaient aucun danger pour la santé quand ils étaient utilisés dans des quantités normales ou raisonnables. Cependant, les expériences menées en 1968 et en 1969, que nous venons de relater, commencèrent à éveiller quelque peu la méfiance de la Direction quand à l'utilisation de cyclamates comme additifs alimentaires et la Direction suivait l'évolution de la situation de très près. Le docteur Chapman a témoigné que la Direction avait avisé l'industrie de ses inquiétudes et lui a annoncé qu'elle examinait très soigneusement la situation. La Direction suivait les niveaux de consommation, les genres et le nombre des aliments auxquels on ajoutait des cyclamates.

Les 18, 19 et 20 octobre 1969, le docteur Chapman a assisté à Washington (D.C.) à une conférence de la Maison Blanche sur la sécurité alimentaire. A cette conférence, il a pris connaissance d'une étude menée par le docteur Bernard Oser, chercheur réputé et directeur des U.S. Food and Drug Research Laboratories à Maspeth (New York). Il discuta des résultats de cette étude avec le docteur Oser. L'étude (pièce P7-A) montrait que, sur une période de deux ans, l'ingestion de fortes doses de cyclamates produisait chez les rats, utilisés dans l'expérience, un carcinome de la vessie urinaire. Le docteur Chapman jugea que l'expérience du docteur Oser avait une lourde influence sur la détermination du danger que pouvait comporter l'addition de cyclamates aux aliments. Il s'est tout de suite mis en contact avec ses collègues de la Direction à Ottawa et deux des chercheurs de la Direction se sont rendus, le 20 octobre 1969, à Chicago afin d'examiner les lames et autres matériaux scientifiques utilisés dans l'ex-



morning of October 21, 1969, Dr. Chapman convened a meeting in Ottawa of all the senior officials and the scientists of the Directorate, including the two scientists who had been to Chicago the day before. As a result of this meeting, the Directorate, after fully reviewing the results of the Oser experiment, recommended to the Minister of National Health and Welfare a ban on cyclamates which resulted in the Minister's Press Conference and Press Release of October 21, 1969 (Exhibit P-1). Said Press Release announced a phasing out of cyclamates commencing with dietetic soft drinks and mixes on November 30, 1969 and concluding with dietetic canned fruits on September 1, 1970. The reasons for the different phasing out dates for different products are explained in detail in Exhibit P-1 and I do not propose to repeat them here. Suffice it to say that in my respectful opinion, Exhibit P-1 represents a logical and prudent decision, in the light of the changing scientific situation hereinbefore described. It is not without significance that a ban on cyclamates in food in the United States was announced on October 18, 1969. Dr. Chapman further testified that in December of 1969, the Directorate became aware of a further experiment with rats which showed the incidence of carcinomas in the urinary bladders at a lower dosage level than that given in the Oser experiment. Dr. Chapman said that the results of this experiment served to confirm the wisdom of their earlier decision.

The position of the Department is best summarized by the concluding paragraph of the Press Release (Exhibit P-1) which reads as follows:

It is obvious, therefore, that the danger to humans from cyclamates is undoubtedly very small. Nevertheless, as I have said, we are acting to phase out the use of cyclamates since I feel it essential that we follow a course of action that affords the greatest protection to the health of the Canadian public.

périence Oser, dans le but de contrôler les résultats de l'expérience. Dans la matinée du 21 octobre 1969, le docteur Chapman a réuni à Ottawa les hauts fonctionnaires et chercheurs de la Direction, y compris les deux chercheurs qui, la veille, s'étaient rendus à Chicago. A la suite de cette réunion et après avoir examiné à fond les résultats de l'expérience menée par le docteur Oser, la Direction recommanda au ministre de la Santé et du Bien-être social d'interdire l'utilisation des cyclamates, ce qui fut fait par la conférence de presse du Ministre et le communiqué de presse du 21 octobre 1969 (pièce P-1). Ledit communiqué de presse annonçait qu'il serait mis fin à l'utilisation des cyclamates selon un calendrier donné, commençant par les boissons gazeuses diététiques et les mélanges, le 30 novembre 1969, pour finir avec les fruits en conserve diététiques le 1<sup>er</sup> septembre 1970. Les motifs des différentes dates d'interdiction pour les divers produits sont expliqués en détail dans la pièce P-1 et je ne veux pas les répéter ici. Il suffit de dire qu'en toute déférence, je considère que la pièce P-1 représente une décision logique et prudente vu l'évolution des données scientifiques telle que nous l'avons décrite. Il n'est pas sans importance de rappeler que, le 18 octobre 1969, on a annoncé l'interdiction d'utiliser les cyclamates dans les aliments aux États-Unis. Le docteur Chapman a déclaré par ailleurs qu'au mois de décembre 1969, la Direction a pris connaissance d'une autre expérience utilisant des rats selon laquelle des doses de cyclamates plus faibles que celles utilisées dans l'expérience du docteur Oser ont provoqué des carcinomes dans les vessies. Le docteur Chapman déclara que les résultats de cette expérience n'ont fait que confirmer la sagesse de leur décision antérieure.

C'est sans doute le dernier alinéa du communiqué de presse (pièce P-1) qui résume le mieux la position du ministère. Voici ce que dit ce texte:

[TRADUCTION] Il est donc évident que les cyclamates présentent un danger assez minime pour les êtres humains. Cependant, comme je l'ai dit, nous allons interdire l'utilisation des cyclamates, car j'estime qu'il est essentiel de poursuivre une politique visant à assurer la meilleure protection possible de la santé des Canadiens.

Considering all of the evidence adduced, I am satisfied that the officials of the Food and Drug Directorate acted prudently, expeditiously and reasonably in the public interest. To have acted otherwise, in the circumstances herein related, might well have exposed them to a charge of negligence or a breach of duty. In addition to the United States and Canada, some thirty other countries have likewise announced a ban on the use of cyclamates as a food additive. Accordingly, I have no hesitation in rejecting the plaintiff's allegations of impropriety in the actions of the Food and Drug Directorate.

For the above reasons, the plaintiff's action is dismissed with costs.

Compte tenu de l'ensemble de la preuve soumise, je suis convaincu que les fonctionnaires de la Direction des aliments et drogues ont agi de manière prudente, prompte et raisonnable dans l'intérêt public. Vu les circonstances présentes, s'ils avaient agi autrement, ils auraient pu très bien s'exposer à une accusation de négligence ou de manquement à leurs obligations. En plus du Canada et des États-Unis, quelque trente autres pays ont également annoncé l'interdiction des cyclamates en tant qu'additif alimentaire. Par conséquent, je n'hésite pas à rejeter les allégations de la demanderesse soulevant l'aspect intempestif des actions de la Direction des aliments et drogues.

Pour ces motifs, l'action de la demanderesse est rejetée avec dépens.