

André Pelland *Appellant*

v.

**Attorney General of Quebec and
Fédération des producteurs de volailles
du Québec** *Respondents*

and

**Attorney General of Canada and
Chicken Farmers of
Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE
VOLAILLES DU QUÉBEC v. PELLAND**

Neutral citation: 2005 SCC 20.

File No.: 29805.

2004: December 9; 2005: April 21.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie,
LeBel, Deschamps and Abella JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Constitutional law — Distribution of legislative powers — Federal-provincial chicken marketing scheme — Constitutionality of provincial component of scheme — Whether provincial scheme applicable to production of chicken intended for interprovincial market — An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products, R.S.Q., c. M-35.1 — Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2 — Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., c. M-35, r. 126.

Constitutional law — Delegation of regulatory powers — Referential incorporation of provincial legislation by federal regulatory body — Federal-provincial chicken marketing scheme — Federal body, through Grant of Authority by Governor in Council, delegating its regulatory power over interprovincial and export trade to provincial marketing board and referentially incorporating provincial legislation — Whether administrative delegation and referential incorporation

André Pelland *Appelant*

c.

**Procureur général du Québec et
Fédération des producteurs de volailles
du Québec** *Intimés*

et

**Procureur général du Canada et
Producteurs de poulet du
Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE
VOLAILLES DU QUÉBEC c. PELLAND**

Référence neutre : 2005 CSC 20.

N° du greffe : 29805.

2004 : 9 décembre; 2005 : 21 avril.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major,
Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps et Abella.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit constitutionnel — Partage des compétences législatives — Régime fédéral-provincial de commercialisation du poulet — Constitutionnalité de la composante provinciale du régime — Le régime provincial s'applique-t-il à l'égard du poulet destiné au marché interprovincial? — Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, L.R.Q., ch. M-35.1 — Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2 — Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., ch. M-35, r. 126.

Droit constitutionnel — Délégation de pouvoirs de réglementation — Incorporation par renvoi de mesures législatives provinciales par l'office fédéral de réglementation — Régime fédéral-provincial de commercialisation du poulet — Incorporation par renvoi par l'office fédéral de mesures législatives provinciales et délégation par celui-ci à l'office de commercialisation provinciale, au moyen d'un instrument de délégation de pouvoirs, de son pouvoir de réglementer le commerce extraprovincial

constitutional — Whether only Parliament can referentially incorporate provincial legislation.

The federal and provincial governments entered into a scheme with respect to the production and marketing of chicken in Canada. Under the scheme, the federal marketing agency set a global production quota for each province and the provincial board agreed to authorize its producers to globally produce and market no more chicken than the quantity fixed by the federal body as that province's share of the national marketing target. The federal body, through a Grant of Authority by the Governor in Council, delegated its authority to allocate and administer the federal quotas and regulate the marketing of chicken in interprovincial and export trade to the provincial body. A chicken producer in a province is thus allocated by the provincial body a single quota applicable to all of his or her production and marketing of chicken, regardless of an intention to market the product intraprovincially, extraprovincially or both. In this case, the appellant, a Quebec chicken producer, grossly exceeded his allotted quota. The bulk of this production was exported to Ontario. The provincial board, in accordance with the penalty provisions found in the provincial regulations, automatically reduced his quota to zero and imposed a monetary penalty. The Superior Court rejected the appellant's argument that the Quebec law was unconstitutional on the grounds that it affects interprovincial trade, and granted an interlocutory injunction. The Court of Appeal upheld the decision.

Held: The appeal should be dismissed.

The provincial legislative component of the federal-provincial chicken marketing scheme is constitutional and can operate to limit the production of chicken destined exclusively for the interprovincial market. The core character of the provincial legislative component does not relate to setting quotas or fixing prices for exported goods or to attempting to regulate interprovincial or export trade. Rather, its purpose is to establish rules that allow for the organization of the production and marketing of chicken within Quebec, and to control chicken production to fulfill provincial commitments under a cooperative federal-provincial agreement. Any impact of this legislation on extraprovincial trade is incidental. Chicken producers within the province who have received a quota from the provincial body are free to market their products intraprovincially,

et l'exportation — Est-ce que la délégation administrative et l'incorporation par renvoi étaient constitutionnelles? — Est-ce que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des mesures législatives provinciales?

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu d'un régime de production et de commercialisation du poulet au Canada. Dans le cadre de ce régime, l'office de commercialisation fédéral a fixé un contingent global de production pour chaque province et l'office provincial a accepté d'autoriser les producteurs locaux à produire et mettre en marché une quantité globale de poulets ne dépassant pas celle que l'office fédéral a établie comme part provinciale de l'objectif national de commercialisation. L'office fédéral, au moyen d'une Délégation de pouvoir par le gouverneur en conseil, a délégué à l'office provincial son pouvoir d'attribuer et d'administrer les contingents fédéraux et de réglementer la commercialisation du poulet sur les marchés interprovincial et international. Le producteur se voit ainsi attribuer par l'office provincial un contingent unique, applicable à l'ensemble de sa production et de sa commercialisation, sans égard à la destination — intraprovinciale, extraprovinciale ou les deux — du produit. En l'espèce, l'appelant, producteur québécois de poulet, a considérablement dépassé le contingent qui lui a été attribué. Le gros de sa production était exportée en Ontario. Conformément aux dispositions pénales du règlement provincial, l'office provincial a automatiquement réduit à zéro le contingent de l'appelant et lui a imposé une amende. La Cour supérieure a rejeté l'argument de l'appelant selon lequel la loi québécoise est inconstitutionnelle au motif qu'elle touche au commerce interprovincial et elle a accordé une injonction interlocutoire. La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

La composante législative provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet est constitutionnelle et peut avoir pour effet de limiter la production de poulets destinés exclusivement au marché interprovincial. La composante législative provinciale du programme n'a pas pour objet fondamental de fixer des contingents ou des prix à l'égard de produits d'exportation ou de régir le commerce interprovincial ou l'exportation. Elle a plutôt pour but d'établir des règles permettant d'organiser la production et la mise en marché du poulet au Québec et de contrôler la production de poulets afin d'assurer le respect des engagements provinciaux pris dans le cadre de l'accord de coopération fédéral-provincial. L'effet qu'elle peut avoir sur le commerce extraprovincial est accessoire. Les producteurs qui reçoivent un contingent de l'office

extraprovincially (with a licence from the federal body) or in some combination of the two, so long as they do not exceed their individual quotas. The fact that the appellant's quota was reduced to zero had nothing to do with a provincial attempt to regulate interprovincial or export trade, and everything to do with a flagrant disregard for his production quota. [33-34] [37] [43-44]

The delegation of regulatory powers and the referential incorporation of provincial legislation by the federal body under the Grant of Authority were constitutional. The Grant of Authority, which satisfies the wording and intent of the delegation of power provision of the *Farm Products Agencies Act*, falls squarely within a well-established body of precedent upholding the validity of administrative delegation in aid of cooperative federalism. When the federal legislation and regulations and the Grant of Authority are considered together, it is clear that Parliament intended at all times to retain its administrative control over the provincial body through the federal marketing agency, and there is no indication that the Grant of Authority attempted to expand provincial legislative authority. Lastly, there is no basis in this case for elevating the claim that only Parliament can referentially incorporate provincial legislation to the level of a constitutional principle. [55] [57] [59]

Cases Cited

Applied: *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; **referred to:** *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31; *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] S.C.R. 689; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R. 545; *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42; *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895; *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392; *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569; *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31; *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045.

provincial sont libres de vendre leurs produits comme ils l'entendent, sur le marché intraprovincial ou extraprovincial (au moyen d'un permis de l'office fédéral), ou par une combinaison des deux, à condition de ne pas dépasser leur contingent individuel. Le fait que le contingent de l'appelant ait été réduit à zéro n'avait rien à voir avec une tentative de la part de la province de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation; c'était seulement une sanction qui lui était infligée pour n'avoir manifestement pas respecté son contingent de production. [33-34] [37] [43-44]

La délégation de pouvoirs de réglementation et l'incorporation par renvoi de mesures législatives provinciales par l'office fédéral en vertu de la Délégation de pouvoir étaient constitutionnelles. La Délégation de pouvoir, qui satisfait tant à la lettre qu'à l'esprit de la disposition de la *Loi sur les offices des produits agricoles* permettant la délégation de pouvoirs, est incontestablement de celles qu'un ensemble bien établi de précédents a déclarées valides comme délégation administrative favorisant le fédéralisme coopératif. Lorsqu'on examine ensemble les dispositions législatives et réglementaires fédérales ainsi que la Délégation de pouvoir, il est clair que le Parlement a toujours eu l'intention de conserver son contrôle administratif sur l'office provincial par l'intermédiaire de l'office fédéral de commercialisation, et rien n'indique que la Délégation de pouvoir visait à étendre les pouvoirs législatifs provinciaux. Enfin, rien en l'espèce ne permet d'ériger en principe constitutionnel la prétention que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des mesures législatives provinciales. [55] [57] [59]

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; **arrêts mentionnés :** *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31; *Carnation Co. c. Québec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238; *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198; *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] R.C.S. 689; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1978] 2 R.C.S. 545; *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42; *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895; *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392; *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569; *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31; *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045.

Statutes and Regulations Cited

An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products, R.S.Q., c. M-35.1, s. 1, 45, 64, 93(2), (3), (4), (5), (6), 94.

Canadian Chicken Licensing Regulations, SOR/81-517.

Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority, P.C. 1991-1090, ss. 2, 3, 4.

Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990, SOR/90-556, ss. 2, 3, 4, 5(1), (3), 6, 7.

Chicken Farmers of Canada Proclamation, SOR/79-158, ss. 6(1), 9.

Constitution Act, 1867, ss. 91(2), 92(10), 92A.

Farm Products Agencies Act, R.S.C. 1985, c. F-4, ss. 16(1), 21, 22.

Federal-Provincial Agreement with respect to the establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada (1978).

Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., c. M-35, r. 126.

Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, ss. 1, 53, 54, 90, 92.

Authors Cited

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Fish, Rousseau-Houle and Chamberland JJ.A.), [2003] Q.J. No. 3331 (QL), affirming a decision of Crêteau J., [2001] Q.J. No. 5828 (QL). Appeal dismissed.

Louis H. Lacroix, François Chevette and Sébastien Locas, for the appellant.

Pierre-Christian Labeau, for the respondent the Attorney General of Quebec.

Pierre Brosseau and Nancy Lemaire, for the respondent Fédération des producteurs de volailles du Québec.

René LeBlanc, for the intervener the Attorney General of Canada.

David K. Wilson and M. Lynn Starchuk, for the intervener the Chicken Farmers of Canada.

Lois et règlements cités

Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation du poulet au Canada (1978).

Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement, C.P. 1991-1090, art. 2, 3, 4.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(2), 92(10), 92A.

Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, L.R.Q., ch. M-35.1, art. 1, 45, 64, 93(2), (3), (4), (5), (6), 94.

Loi sur les offices des produits agricoles, L.R.C. 1985, ch. F-4, art. 16(1), 21, 22.

Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec, R.R.Q., ch. M-35, r. 126.

Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada, DORS/79-158, art. 6(1), 9.

Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990), DORS/90-556, art. 2, 3, 4, 5(1), (3), 6, 7.

Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada, DORS/81-517.

Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, art. 1, 53, 54, 90, 92.

Doctrine citée

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, vol. 1, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Fish, Rousseau-Houle et Chamberland), [2003] J.Q. n° 3331 (QL), qui a confirmé une décision du juge Crêteau, [2001] J.Q. n° 5828 (QL). Pourvoi rejeté.

Louis H. Lacroix, François Chevette et Sébastien Locas, pour l'appellant.

Pierre-Christian Labeau, pour l'intimé le procureur général du Québec.

Pierre Brosseau et Nancy Lemaire, pour l'intimée la Fédération des producteurs de volailles du Québec.

René LeBlanc, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

David K. Wilson et M. Lynn Starchuk, pour l'intervenant les Producteurs de poulet du Canada.

The judgment of the Court was delivered by

Version française du jugement de la Cour rendu par

¹ ABELLA J. — Over 25 years ago, this Court decided that a federal-provincial scheme with respect to the production and marketing of eggs was constitutional. André Pelland, a Quebec chicken farmer whose production is subject to a similar scheme, seeks a review of the scheme's constitutionality.

LA JUGE ABELLA — Il y a plus de 25 ans, la Cour a déclaré constitutionnel un programme fédéral-provincial de production et de commercialisation des œufs. André Pelland, éleveur de poulets du Québec, dont la production est assujettie à un programme similaire, demande le réexamen de la constitutionnalité du programme.

Background

Contexte

² In a landmark 1978 case which has come to be known as the “*Egg Reference*” (*Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198), this Court unanimously affirmed the constitutional validity of a national agricultural marketing scheme collaboratively crafted by Parliament and the provinces in response to the Court's evolving jurisprudence. The *Egg Reference* has since become the blueprint for federal-provincial marketing schemes.

Dans l'arrêt de principe qu'elle a rendu en 1978, maintenant appelé « *Renvoi sur les œufs* » (*Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198), la Cour a unanimement confirmé la constitutionnalité d'un programme national de commercialisation agricole que le Parlement et les provinces ont élaboré conjointement à la suite de l'évolution de la jurisprudence de la Cour. Depuis, le *Renvoi sur les œufs* est devenu la référence en matière de programme fédéral-provincial de commercialisation.

³ After the release of the *Egg Reference*, the federal and provincial governments entered into the 1978 *Federal-Provincial Agreement with respect to the establishment of a Comprehensive Chicken Marketing Program in Canada* (“Federal-Provincial Agreement”).

Après le prononcé de la décision dans le *Renvoi sur les œufs*, le gouvernement fédéral et les provinces ont conclu, en 1978, l'*Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation du poulet au Canada* (« Accord fédéral-provincial »).

⁴ To ensure effective marketing and a dependable supply of chicken to Canadian consumers, the Federal-Provincial Agreement was designed to weave together the legislative jurisdiction of both levels of government in order to ensure a seamless regulatory scheme. The integration of the federal and provincial components of the scheme is achieved through s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4. (The relevant provisions are attached as appendices to these reasons.) Section 22(3) enables a federal marketing agency to authorize a provincial body to perform any function relating to interprovincial or export trade in the regulated product that the federal agency is authorized to perform. Pursuant to the *Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority* (“Grant of

Pour assurer une commercialisation efficace des poulets et un approvisionnement régulier de ce produit au consommateur canadien, l'Accord fédéral-provincial vise à établir un régime de réglementation harmonieux dans lequel sont incorporées les compétences législatives des deux ordres de gouvernement. Les composantes fédérale et provinciale du programme ont pu être intégrées par application du par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4, qui habilite l'office fédéral de commercialisation à autoriser un organisme provincial à remplir toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d'exportation du produit réglementé. (Les dispositions législatives et réglementaires pertinentes sont reproduites en annexe aux présents motifs.) L'office fédéral a délégué ses

Authority”), P.C. 1991-1090, June 13, 1991, the federal marketing agency delegated its authority to Quebec’s chicken marketing board, the Fédération des producteurs de volailles du Québec (“Fédération”). The Grant of Authority authorized the provincial body to allocate and administer federal quotas in accordance with both the federal *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*, SOR/90-556, and such relevant rules as were in force from time to time in the province.

Implementing its part of the terms of the Federal-Provincial Agreement, and pursuant to what is now s. 16(1) of the *Farm Products Agencies Act*, the federal government created a federal chicken marketing agency, then known as the Canadian Chicken Marketing Agency and now called the Chicken Farmers of Canada (“CFC”). It was expressly empowered by s. 22(1) of the *Farm Products Agencies Act* to implement a marketing plan and make such orders and regulations, subject to the approval of the Governor in Council, as were necessary for the execution of the plan.

The provincial component of the scheme in Quebec is the subject of the constitutional challenge before us and is embodied in *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2. In 1971, the *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., c. M-35, r. 126, was adopted pursuant to what is now s. 45 of the provincial legislation. The Plan is administered by the Fédération and governs all production and marketing of chicken within the province of Quebec.

The function of the federal body is to assess the national market and set a global production quota for each province. It assigns a marketing quota to each province representing that province’s share of the national market.

pouvoirs à l’organisme provincial de commercialisation du poulet, la Fédération des producteurs de volailles du Québec (« Fédération »), en vertu de la *Délégation de pouvoir par l’Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090, 13 juin 1991 (« Délégation de pouvoir »), laquelle autorise l’organisme provincial à attribuer et administrer les contingents fédéraux conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*, DORS/90-556, et aux règles applicables dans la province en cette matière.

Pour exécuter sa part des modalités de l’Accord fédéral-provincial et conformément à ce qui est maintenant le par. 16(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, le gouvernement fédéral a créé un office de commercialisation du poulet, alors appelé Office canadien de commercialisation du poulet et maintenant connu sous le nom de « Les producteurs de poulet du Canada » (« PPC »). Cet office est expressément habilité par le par. 22(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* à exécuter un plan de commercialisation et à prendre les ordonnances et règlements nécessaires à l’exécution du plan, sous réserve de l’approbation du gouverneur en conseil.

Au Québec, ce sont la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, qui forment la composante provinciale du programme dont la constitutionnalité est contestée en l’espèce. Le *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, R.R.Q., ch. M-35, r. 126, a été adopté en 1971 en vertu de ce qui est maintenant l’art. 45 de la loi provinciale. Administré par la Fédération, il régit la production et la mise en marché du poulet au Québec.

L’office fédéral a pour fonction d’évaluer le marché national et de fixer un contingent global de production pour chaque province. Il attribue à chacune un contingent de commercialisation correspondant à la part du marché canadien qu’elle détient.

5

6

7

- 8 Each provincial body then adopts as its intra-provincial production quota the exact share federally assigned to it. It agrees to authorize its local producers to globally produce and market no more chicken than the quantity fixed by the federal body as that province's share of the national marketing target. To produce and market chickens in Quebec, a farmer must receive a quota allocation from the Fédération and produce no more than his or her allocated quota for a given period. A producer in a province receives a single quota applicable to all of his or her production and marketing of chicken, regardless of intended destination.
- 9 In order to facilitate the integration of production and marketing quotas, the federal body delegates its authority to regulate the marketing of chickens in interprovincial and export trade to the provincial body, in this case the Fédération. Once producers obtain a production and marketing quota from the Fédération, they are free to decide where their product will be sold. Neither the federal nor the provincial body sets distinct intraprovincial or extraprovincial marketing quotas.
- 10 In this way, the federal-provincial scheme combines in one body, the Fédération, provincial jurisdiction over production and intraprovincial marketing, and federal jurisdiction over extraprovincial marketing. The federally and provincially assigned quotas dovetail so that the total quantity of chicken produced in Canada does not exceed the agreed-upon national marketing total.
- 11 Because Mr. Pelland produced 4,425,030 kg in excess of his allotted quota for the relevant periods, the Fédération, in accordance with the penalty provisions found in the provincial regulations, automatically reduced his quota to zero and imposed a monetary penalty in the amount of \$2,433,766.50.
- Chaque organisme provincial adopte ensuite comme contingent de production intraprovincial la part exacte qui lui a été attribuée par l'office fédéral. Il accepte d'autoriser les producteurs locaux à produire et mettre en marché une quantité globale de poulets ne dépassant pas celle que l'office fédéral a établie comme part provinciale de l'objectif national de commercialisation. Pour produire et commercialiser des poulets au Québec, l'agriculteur doit être titulaire d'un contingent délivré par la Fédération et il ne peut produire une quantité supérieure à celle permise par son contingent pour la période visée. Le producteur se voit attribuer un contingent provincial unique applicable à l'ensemble de sa production et de sa commercialisation, sans égard à la destination du produit.
- Pour faciliter l'intégration des contingents de production et de commercialisation, l'office fédéral délègue à l'organisme provincial, en l'occurrence la Fédération, son pouvoir de réglementer la commercialisation des poulets sur les marchés interprovincial et international. Une fois qu'ils ont obtenu de la Fédération un contingent de production et de commercialisation, les producteurs sont libres de choisir le marché où ils veulent vendre leur produit. Ni l'office fédéral ni l'organisme provincial n'établissent de contingents distincts pour la commercialisation intraprovinciale et la commercialisation extraprovinciale.
- Ainsi, le programme fédéral-provincial combine en un seul organisme, à savoir la Fédération, la compétence provinciale en matière de production et de commercialisation intraprovinciale et la compétence fédérale en matière de commercialisation extraprovinciale. Les contingents fédéraux et provinciaux sont harmonisés afin que la quantité totale de poulets produits au Canada ne dépasse pas le total national convenu pour la commercialisation.
- Comme M. Pelland a produit 4 425 030 kg en sus des contingents qui lui ont été attribués pour les périodes visées, la Fédération a, conformément aux dispositions pénales prévues par le règlement provincial, automatiquement réduit son contingent à zéro et lui a imposé une amende de 2 433 766,50 \$.

In addition, it sought an interlocutory injunction.

Crêteau J. granted the injunction: [2001] Q.J. No. 5828 (QL). He found that Mr. Pelland produced and sold about 29 times his quota, representing almost 50 percent of the surplus produced in Quebec for the relevant periods.

In the Court of Appeal of Quebec, Rousseau-Houle J.A., writing for a unanimous court (Fish and Chamberland J.J.A.), dismissed Mr. Pelland's appeal on the grounds that this Court's decision in the *Egg Reference* was determinative of the constitutional issue raised by the appellant: [2003] Q.J. No. 3331 (QL).

After leave was granted in October 2003, McLachlin C.J. stated the following constitutional questions:

1. Can *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, constitutionally apply *ex proprio vigore* to limit the production of chickens destined exclusively to the interprovincial market?

2. If not, do *An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products*, R.S.Q., c. M-35.1, and the *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2, nonetheless apply to limit the production of chickens destined exclusively to the interprovincial market by virtue of s. 22(3) of the *Farm Product Marketing Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4, and the *Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority*, P.C. 1991-1090?

In my view, the 1978 Federal-Provincial Agreement, like the scheme in the *Egg Reference*, both reflects and reifies Canadian federalism's constitutional creativity and cooperative flexibility. For the reasons that follow, and based largely on a generation of constitutional jurisprudence from this Court, I would dismiss the appeal.

La Fédération a également demandé une injonction interlocutoire.

Le juge Crêteau a accordé l'injonction : [2001] J.Q. n° 5828 (QL). Il a estimé que M. Pelland avait produit et vendu environ 29 fois plus que son contingent et que cet excédent représentait près de la moitié du surplus de production au Québec pour les périodes visées.

Au nom de la Cour d'appel du Québec à l'unanimité, la juge Rousseau-Houle (les juges Fish et Chamberland souscrivant à ses motifs) a débouté l'appelant au motif que l'arrêt rendu par la Cour dans le *Renvoi sur les œufs* a réglé la question constitutionnelle qu'il a soulevée : [2003] J.Q. n° 3331 (QL).

À la suite de l'autorisation du pourvoi en octobre 2003, la juge en chef McLachlin a formulé les questions constitutionnelles suivantes :

1. La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, s'appliquent-ils *ex proprio vigore*, d'une manière conforme à la Constitution, pour continger la production de poulets destinés en exclusivité au marché interprovincial?

2. Dans la négative, la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, L.R.Q., ch. M-35.1, et le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2, s'appliquent-ils néanmoins pour continger la production de poulets destinés en exclusivité au marché interprovincial en raison du par. 22(3) de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, L.R.C. 1985, ch. F-4, et de la *Délégation de pouvoir par l'Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement*, C.P. 1991-1090?

Selon moi, l'Accord fédéral-provincial de 1978, tout comme le programme établi dans le *Renvoi sur les œufs*, reflète en les concrétisant la créativité constitutionnelle et la souplesse coopérative du fédéralisme canadien. En me fondant en grande partie sur une génération de jurisprudence constitutionnelle de la Cour, je suis d'avis de rejeter le pourvoi pour les motifs qui suivent.

12

13

14

15

AnalysisA. *The Constitutional Validity of the Provincial Production and Marketing Legislation*

16 Mr. Pelland does not dispute that he grossly exceeded his allocated quota. Rather, he challenges the interlocutory injunction obtained by the Fédération on the grounds that the entirety of his produce is exported to Ontario and not marketed in the province of Quebec. He argues that the provincial marketing Act and regulations can only apply to the production of chickens destined for Quebec markets, not those intended exclusively for interprovincial markets.

17 Mr. Pelland does not base his argument on the pith and substance of the provincial marketing Act and the provincial chicken regulation; instead, he urges the Court to conclude that placing quota restrictions on products destined for export is not a provincial matter. He does not challenge the validity of the provincial scheme, but argues that it cannot apply to the production of chicken destined solely for interprovincial markets. The scheme he proposes as an alternative would be bifurcated: a federal quota for export production and a provincial one for intraprovincial trade.

18 Mr. Pelland relies on Laskin C.J.'s statement in the *Egg Reference* that the provincial law and regulations at issue there would not be valid if they occurred "with a view to limiting interprovincial or export trade" (p. 1287). However, this comment was made in the context of considering whether the law and regulations were in pith and substance a provincial matter. Ultimately, as explained later in these reasons, Laskin C.J. found that they were. This comment, therefore, does not support the proposition that provincial laws found valid under a pith and substance analysis are inapplicable to export trade.

AnalyseA. *La constitutionnalité de la législation provinciale en matière de production et de commercialisation*

M. Pelland admet qu'il a nettement dépassé son contingent. Il conteste cependant l'injonction interlocutoire obtenue par la Fédération au motif que la totalité de sa production est exportée en Ontario et ne fait pas l'objet d'une commercialisation au Québec. Il soutient que les dispositions législatives et réglementaires de la province en matière de commercialisation ne peuvent s'appliquer qu'à la production de poulets destinés aux marchés du Québec et non à la production de poulets réservés exclusivement aux marchés interprovinciaux.

M. Pelland ne fonde pas son argumentation sur le caractère véritable de la loi provinciale sur la commercialisation et du règlement provincial sur le poulet. Il exhorte plutôt la Cour à conclure que le contingentement de la production destinée à l'exportation ne relève pas de la compétence provinciale. Il ne conteste pas la validité du régime provincial, mais il soutient qu'il ne peut s'appliquer à la production de poulets destinés uniquement au marché interprovincial. Il propose à la place un régime à deux volets : un contingent fédéral pour la production à l'exportation et un contingent provincial pour le commerce intraprovincial.

M. Pelland se fonde sur les propos du juge en chef Laskin, dans le *Renvoi sur les œufs*, selon lesquels les dispositions législatives et réglementaires en cause dans cette affaire ne seraient pas valides si elles visaient à « limiter le commerce interprovincial ou d'exportation » (p. 1287). Cette remarque, toutefois, s'inscrivait dans l'examen de la question de savoir si les dispositions en cause étaient véritablement des questions de compétence provinciale. Comme il sera expliqué plus loin dans les présents motifs, le juge en chef Laskin a finalement conclu qu'elles l'étaient. La remarque de ce dernier ne saurait donc étayer la prétention que les dispositions provinciales jugées valides à l'issue de l'analyse de leur caractère véritable ne s'appliquent pas au commerce d'exportation.

Contrary to Mr. Pelland's submissions, in my view the pith and substance of the provincial marketing Act and the provincial chicken regulations are at the heart of this appeal. In order to determine whether the provincial component of the scheme is unconstitutional because it intrudes into a federal head of power, it is necessary first to determine its core character.

The requisite approach was recently discussed by LeBel J. in *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, [2002] 2 S.C.R. 146, 2002 SCC 31, at paras. 53-54, a case involving provisions of the *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, c. 187:

A pith and substance analysis looks at both (1) the purpose of the legislation as well as (2) its effect. First, to determine the purpose of the legislation, the Court may look at both intrinsic evidence, such as purpose clauses, or extrinsic evidence, such as Hansard or the minutes of parliamentary committees.

Second, in looking at the effect of the legislation, the Court may consider both its legal effect and its practical effect. In other words, the Court looks to see, first, what effect flows directly from the provisions of the statute itself; then, second, what "side" effects flow from the application of the statute which are not direct effects of the provisions of the statute itself: see *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 482-83. Iacobucci J. provided some examples of how this would work in *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21, at para. 23:

The effects of the legislation may also be relevant to the validity of the legislation in so far as they reveal its pith and substance. For example, in *Saumur v. City of Quebec*, [1953] 2 S.C.R. 299, the Court struck down a municipal by-law that prohibited leaf-letting because it had been applied so as to suppress the religious views of Jehovah's Witnesses. Similarly, in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, the Privy Council struck down a law imposing a tax on banks because the effects of the tax were so severe that the true purpose of the law could only be in relation to banking, not taxation. However, merely incidental

Contrairement à ce que prétend M. Pelland, j'estime que le caractère véritable de la loi provinciale sur la commercialisation et du règlement provincial sur le poulet se trouve au cœur du présent pourvoi. Pour déterminer si la composante provinciale du programme est inconstitutionnelle du fait qu'elle empiète sur un chef de compétence fédérale, il faut d'abord en établir le caractère fondamental.

Le juge LeBel a récemment examiné la méthode d'analyse à adopter, dans l'arrêt *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, 2002 CSC 31, par. 53-54, lequel porte sur des dispositions de la *Heritage Conservation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 187 :

L'analyse du caractère véritable porte à la fois (1) sur l'objet de la législation et (2) sur ses effets. Premièrement, pour déterminer l'objet de la législation, la Cour peut examiner tant la preuve intrinsèque, telles les dispositions énonçant les objectifs généraux, que la preuve extrinsèque, tels le Hansard ou les comptes rendus des comités parlementaires.

Deuxièmement, dans son analyse de l'effet de la législation, la Cour peut examiner à la fois son effet juridique et son effet pratique. Autrement dit, elle examine tout d'abord les effets directs des dispositions de la loi elle-même, puis les effets « secondaires » de son application : voir *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482-483. Le juge Iacobucci donne quelques exemples de cette démarche dans *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21, par. 23 :

Les effets de la mesure législative peuvent également être pertinents pour déterminer si elle est valide, dans la mesure où ils en révèlent le caractère véritable. Par exemple, dans l'arrêt *Saumur c. City of Quebec*, [1953] 2 R.C.S. 299, la Cour a invalidé un règlement municipal qui interdisait la distribution de tracts, pour le motif qu'il avait été appliqué de façon à supprimer les opinions religieuses des Témoins de Jéhovah. De même, dans *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117, le Conseil privé a invalidé une loi qui imposait une taxe aux banques, pour le motif que les effets de cette taxe étaient si graves que l'objet

19

20

effects will not disturb the constitutionality of an otherwise *intra vires* law. [Emphasis added.]

(See also P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), vol. 1, at § 15.5(d))

21

The essential character of an analogous scheme was scrutinized in the *Egg Reference*. Under the scheme at issue in that case, the Canadian Egg Marketing Agency set overall quotas for each province. It was created as a result of an agreement between the federal Minister of Agriculture, the federal marketing agency, and their counterparts in all provinces. The goal was to establish a comprehensive national egg marketing scheme. The federal Agency was given authority to set overall provincial quotas and to impose levies or charges on the marketing of eggs by egg producers, to be collected on its behalf by the provincial egg marketing boards. In Ontario, the Ontario Farm Products Marketing Board was the provincial board setting individual egg production quotas for its producers based on the province's assigned quota. The Ontario legislation also prohibited egg production by anyone who did not have a quota.

22

In the *Egg Reference*, this Court confirmed that the regulation of agricultural production is essentially a local matter within provincial jurisdiction pursuant to s. 92(10) of the *Constitution Act, 1867*. The Court reached the following relevant conclusions: although constitutional jurisdiction over marketing is divided, agricultural production is *prima facie* a local matter under provincial jurisdiction; the provincial scheme was not aimed at controlling extraprovincial trade, but was deemed to be coordinated and integrated with the regulations established under federal authority; and, most pertinently, producers could not claim exemption from provincial control over production by electing to devote their entire output to extraprovincial trade.

véritable de la loi ne pouvait qu'être lié aux opérations bancaires et non à la taxation. Cependant, de simples effets accessoires ne rendent pas inconstitutionnelle une loi par ailleurs *intra vires*. [Je souligne.]

(Voir aussi P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 1, § 15.5(d))

Dans le *Renvoi sur les œufs*, la Cour a analysé le caractère fondamental d'un programme analogue, en vertu duquel l'Office canadien de commercialisation des œufs établissait des contingents globaux pour chaque province. Ce programme a été créé par suite d'un accord entre le ministre fédéral de l'Agriculture, l'office de commercialisation fédéral et leurs homologues provinciaux, dans le but d'instaurer un système national complet de commercialisation des œufs. L'office fédéral était habilité à établir des contingents globaux pour les provinces et à imposer aux producteurs d'œufs des redevances ou frais de commercialisation, qui étaient perçus pour son compte par les organismes de commercialisation provinciaux. En Ontario, c'était la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario qui fixait les contingents individuels de production d'œufs applicables aux producteurs ontariens, en fonction du contingent attribué à la province. La loi ontarienne interdisait en outre à quiconque ne détenait pas de contingent de produire des œufs.

Dans le *Renvoi sur les œufs*, la Cour a confirmé que la réglementation de la production agricole était essentiellement une question de nature locale relevant de la compétence provinciale en vertu du par. 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle a formulé les conclusions pertinentes suivantes : la compétence constitutionnelle en matière de commercialisation est partagée, mais la production agricole constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale; le programme provincial ne visait pas le commerce extraprovincial mais était réputé être coordonné et intégré à la réglementation établie sous l'autorité fédérale. Sa conclusion la plus pertinente est que les producteurs ne peuvent prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute leur production au commerce extraprovincial.

Any effect of the provincial egg marketing and production scheme on extraprovincial trade was found to be incidental to the constitutionally permissible purpose of controlling agricultural production within the context of a cooperative federal-provincial agreement.

While disagreeing about the exact scope of the relevant provincial head of power, Pigeon J., for the five-person majority, and Laskin C.J., in a minority concurring opinion, agreed that the provincial component of this marketing scheme was constitutional because its purpose did not extend beyond production and trade within the province. They also both accepted that if the true purpose of the provincial legislation had been to regulate interprovincial and export trade, it would have been *ultra vires*.

Pigeon J. held that because agricultural production is *prima facie* within provincial jurisdiction, production quotas could be imposed by a province on all its producers, regardless of the ultimate destination of the goods produced. A producer could not evade a province's jurisdictional authority over production by producing goods destined for an export or extraprovincial market:

No operator can claim exemption from provincial control by electing to devote his entire output to extraprovincial trade. I can find no basis for the view that there must be a division of authority at the stage of production between what will be going into intraprovincial and what will be going into extraprovincial trade. [Emphasis added; p. 1295.]

This is the conclusion Mr. Pelland seeks to set aside, primarily on the basis of Laskin C.J.'s minority opinion expressing the concern that if the focus of the provincial legislation had been the regulation of extraprovincial interests, it would have been beyond the province's jurisdiction. The possibility that specifically caused Laskin C.J. to articulate a caveat to Pigeon J.'s opinion was that of a province using its regulatory jurisdiction over production

Selon la Cour, les effets que le programme provincial de production et de commercialisation des œufs pouvait avoir sur le commerce extraprovincial n'avaient qu'un rapport secondaire avec l'objet général consistant à réglementer la production destinée à la commercialisation dans le contexte d'un accord de coopération fédéral-provincial.

Même s'ils ne s'entendaient pas sur l'étendue exacte du chef de compétence provinciale en cause, le juge Pigeon, pour les cinq juges majoritaires, et le juge en chef Laskin, dans une opinion concordante minoritaire, ont tous deux conclu à la constitutionnalité de la composante provinciale du programme de commercialisation, car son objet ne dépassait pas la production et le commerce intraprovinciaux. Ils ont aussi reconnu que, si l'objet véritable de la loi provinciale avait été de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation, la loi aurait été *ultra vires*.

Le juge Pigeon a statué que, la production agricole étant de prime abord de compétence provinciale, la province peut imposer des contingents de production sans égard à la destination finale des produits. Un producteur ne peut se soustraire à la compétence de la province en matière de production en destinant ses produits au marché international ou extraprovincial :

Aucun exploitant ne peut prétendre échapper à l'autorité provinciale en destinant toute sa production au commerce extra-provincial. Je ne vois aucun fondement à l'opinion selon laquelle une répartition des pouvoirs de réglementation se ferait au stade de la production, entre ce qui est destiné au commerce intra-provincial et ce qui est destiné au commerce extra-provincial. [Je souligne; p. 1295.]

C'est cette conclusion que M. Pelland cherche à faire infirmer, en se fondant principalement sur l'opinion minoritaire du juge en chef Laskin voulant que, si la loi provinciale avait principalement visé la réglementation d'intérêts extraprovinciaux, elle aurait outrepassé la compétence de la province. C'est la possibilité qu'une province recoure à son pouvoir réglementaire en matière de production pour « étouffer » le commerce interprovincial à sa source même qui est à l'origine de la réserve qu'a

23

24

25

26

to “choke off” interprovincial trade at its very source:

It is true that a Province cannot limit the export of goods from the Province, and any provincial marketing legislation must yield to this. How then, it may be asked, can it be allowed to accomplish this forbidden end by choking off interprovincial trade at its very source, at the point of production? [p. 1286]

27 Based on this analysis, Mr. Pelland submits that this Court ought to reconsider the constitutionality of a marketing scheme like the one he is regulated by, find the provincial component of the scheme to be unconstitutional, and confine the jurisdiction of provincial marketing boards to production for provincial marketing only.

28 It seems to me that the impugned legislation is constitutionally valid whether the majority or minority opinion in the *Egg Reference* is applied. Pigeon J. did not dispute that provincial legislation which is aimed at regulating extraprovincial trade is *ultra vires*. He held only that agricultural production is *prima facie* a provincial matter:

In my view, the control of production, whether agricultural or industrial, is *prima facie* a local matter, a matter of provincial jurisdiction. [p. 1293]

He qualified this position, however, by stating:

This does not mean that such power is unlimited, a province cannot control extraprovincial trade, as was held in the *Manitoba Egg Reference* [[1971] S.C.R. 689] and in the *Burns Foods* case [[1975] 1 S.C.R. 494]. However, “Marketing” does not include production and, therefore, provincial control of production is *prima facie* valid. In the instant case, the provincial regulation is not aimed at controlling the extraprovincial trade. In so far as it affects this trade, it is only complementary to the regulations established under federal authority. In my view this is perfectly legitimate, otherwise it would mean that our Constitution makes it impossible by federal-provincial cooperative action to arrive at any practical scheme for the orderly and efficient production and marketing of a commodity which all governments concerned agree requires

formulée le juge en chef Laskin à l’égard de l’opinion du juge Pigeon :

Il est vrai qu’une province ne peut limiter l’exportation de marchandises hors de la province et toute législation provinciale de commercialisation doit se plier à cette exigence. Comment alors, peut-on se demander, pourrait-elle être autorisée à atteindre cet objectif défendu en étouffant le commerce interprovincial à sa source même, au point de production? [p. 1286]

M. Pelland se fonde sur ce raisonnement pour affirmer que la Cour doit réexaminer la constitutionnalité d’un programme de commercialisation comme celui qui le régit, conclure à l’inconstitutionnalité de la composante provinciale du programme et restreindre la compétence des organismes de commercialisation provinciaux à la seule production pour la commercialisation dans la province.

Selon moi, la loi attaquée est constitutionnelle, que l’on applique l’opinion de la majorité dans le *Renvoi sur les œufs* ou celle de la minorité. Le juge Pigeon ne disconvenait pas du caractère *ultra vires* d’une loi provinciale visant à réglementer le commerce extraprovincial. Il a simplement statué que la production agricole constitue de prime abord une question provinciale :

À mon avis, le contrôle de la production, agricole ou industrielle, constitue de prime abord une question locale, de compétence provinciale. [p. 1293]

Il a toutefois assorti cette affirmation de la réserve suivante :

Cela ne veut pas dire qu’il s’agi[sse] d’un pouvoir illimité car, comme on l’a déclaré dans le *Renvoi sur les œufs du Manitoba* [[1971] R.C.S. 689] et l’arrêt *Burns Foods* [[1975] 1 R.C.S. 494], une province ne peut réglementer le commerce extra-provincial. Mais la commercialisation ne comprend pas la production et, en conséquence, la réglementation provinciale de la production est de prime abord valide. En l’espèce, la réglementation provinciale ne vise pas le commerce extra-provincial. Dans la mesure où elle l’atteint, elle vient compléter la réglementation établie sous l’autorité fédérale. À mon avis, cela est parfaitement légitime. Le contraire signifierait que notre Constitution empêche toute entente fédérale-provinciale de coopération en vue d’établir un régime pratique de production et de commercialisation ordonnées et efficaces

regulation in both intraprovincial and extraprovincial trade. [Emphasis added; p. 1296.]

Laskin C.J. was in substantial agreement with this analysis:

The primary object is to regulate marketing in intraprovincial trade. Although it would not be a valid regulation of such marketing to impose quotas on production with a view to limiting interprovincial or export trade, I am not persuaded that I should give s. 21a, seen in the context of the *Ontario Farm Products Marketing Act* of which it is part, that construction. [Emphasis added; pp. 1286-87.]

With respect, I have difficulty seeing how Laskin C.J.'s reasons in the *Egg Reference* assist Mr. Pelland or yield a fertile basis for reconsidering the constitutionality of the provincial component of the scheme in this case. In a passage of equal applicability to the present case, Laskin C.J. wrote that:

It is clear that the intention was to mesh federal and provincial regulatory control so as to embrace both the producers who market their production in a particular Province and those who seek to export their production to another Province or beyond Canada. It was certainly open to the federal authorities to fix the respective provincial shares of Canadian egg production for the purpose of regulating the movement of eggs in interprovincial or export trade. The share so fixed for a particular Province would establish a limitation for that Province in respect of its own marketing policies. Hence, the fact that a Province has adopted the same share percentage does not *per se* rule out its connection with intraprovincial trade. The adoption provides no more than a reference point by which to measure the provincial approach to marketing quotas for producers in the Province. I do not think that the use of this reference point amounts to an invasion of federal authority in relation to interprovincial trade. Rather, and the terms of the challenged Regulation so indicate, it is enacted under a recognition of that authority and an appreciation of the control of that trade under federal legislation. In short, it envisages that there will be interprovincial and export marketing by producers in Ontario. [Emphasis added; pp. 1282-83.]

d'une denrée dont le commerce tant intra-provincial qu'extra-provincial a besoin d'être réglementé, comme en conviennent tous les gouvernements en cause. [Je souligne; p. 1296.]

Le juge en chef Laskin partageait pour l'essentiel ce point de vue :

Son objectif premier est de réglementer la mise en marché dans le commerce intra-provincial. Bien que l'imposition de contingents de production en vue de limiter le commerce interprovincial ou d'exportation ne soit pas une réglementation valide de cette commercialisation, je ne suis pas persuadé que je doive interpréter dans ce sens l'art. 21a si on le regarde dans le contexte de *The Farm Products Marketing Act* de l'Ontario dont il fait partie. [Je souligne; p. 1286-1287.]

En toute déférence, je vois mal comment les motifs du juge en chef Laskin dans le *Renvoi sur les œufs* peuvent être utiles à M. Pelland ou constituer un terreau fertile pour la remise en cause de la constitutionnalité de la composante provinciale du programme visé. Dans un passage de cette opinion tout aussi applicable en l'espèce, le Juge en chef a écrit :

Il est clair que l'intention est d'intégrer les réglementations fédérale et provinciale, de façon à atteindre à la fois les producteurs qui vendent leur production dans une province donnée et ceux qui veulent l'exporter vers une autre province ou à l'extérieur du Canada. Il est certainement loisible aux autorités fédérales de fixer les parts provinciales respectives de la production canadienne d'œufs dans le but de réglementer le mouvement des œufs dans le commerce interprovincial ou d'exportation. La part ainsi fixée pour une province donnée met une limite aux propres politiques de commercialisation de cette province. En conséquence, le fait qu'une province ait adopté le même pourcentage ne la fait pas automatiquement sortir du commerce intraprovincial. Cette adoption ne fournit qu'un point de repère dans la détermination de l'attitude provinciale à l'égard des contingents pour les producteurs provinciaux. Je ne pense pas que l'utilisation de ce point de repère équivaille à une incursion dans la compétence fédérale relative au commerce interprovincial. Elle constitue au contraire, et les termes du règlement attaqué le soulignent, une reconnaissance de cette compétence et une approbation du contrôle de ce commerce en vertu de la législation fédérale. En bref, elle tient compte du fait que certains producteurs de l'Ontario iront sur le marché interprovincial et d'exportation. [Je souligne; p. 1282-1283.]

30

As a substantive matter, neither judgment in the *Egg Reference* deviated from this Court's defining prior analysis in *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238. In *Carnation*, Martland J., writing for a unanimous Court, undertook a careful review of this Court's jurisprudence, including *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, and concluded that:

The view of the four judges in the *Ontario Reference* was that the fact that a transaction took place wholly within a province did not necessarily mean that it was thereby subject solely to provincial control. The regulation of some such transactions relating to products destined for interprovincial trade could constitute a regulation of interprovincial trade and be beyond provincial control.

While I agree with the view of the four judges in the *Ontario Reference* that a trade transaction, completed in a province, is not necessarily, by that fact alone, subject only to provincial control, I also hold the view that the fact that such a transaction incidentally has some effect upon a company engaged in interprovincial trade does not necessarily prevent its being subject to such control.

I agree with the view of Abbott J., in the *Ontario Reference*, that each transaction and each regulation must be examined in relation to its own facts. . . . They did not purport directly to control or to restrict such trade. There was no evidence that, in fact, they did control or restrict it. The most that can be said of them is that they had some effect upon the cost of doing business in Quebec of a company engaged in interprovincial trade, and that, by itself, is not sufficient to make them invalid. [Emphasis added; pp. 253-54.]

31

This analysis underlies the concern expressed by Laskin C.J. in the *Egg Reference*, and it arises whenever there is overlapping jurisdiction. Laws enacted under the jurisdiction of one level of government often overflow into or have incidental impact on the jurisdiction of the other governmental level. That is why a reviewing court is required to focus on the core character of the impugned legislation, as this Court did in *Carnation*; *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] S.C.R. 689; the *Egg Reference*; *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. v. Government of Saskatchewan*, [1978] 2 S.C.R.

Sur le fond, aucune des deux opinions exprimées dans le *Renvoi sur les œufs* ne s'écarte du raisonnement déterminant formulé antérieurement par la Cour dans *Carnation Co. c. Québec Agricultural Marketing Board*, [1968] R.C.S. 238, dans lequel le juge Martland a minutieusement passé en revue la jurisprudence de la Cour, notamment *Reference re The Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, pour conclure, dans la décision unanime :

[TRADUCTION] Selon les quatre juges dans le *Renvoi relatif à l'Ontario*, le fait qu'une opération ait entièrement lieu dans une province ne signifie pas nécessairement qu'elle soit de ce fait assujettie à l'autorité provinciale. La réglementation de certaines de ces opérations relatives à des produits destinés au commerce interprovincial peut constituer une réglementation du commerce interprovincial et, par conséquent, ne pas être du ressort de l'autorité provinciale.

Je conviens avec les quatre juges dans le *Renvoi relatif à l'Ontario* qu'une opération commerciale exécutée dans une province n'est pas nécessairement, de ce seul fait, assujettie uniquement à l'autorité provinciale, mais, à mon avis, le fait qu'une telle opération touche incidemment une entreprise qui se livre au commerce interprovincial ne la soustrait pas nécessairement à cette réglementation.

Je partage le point de vue du juge Abbott dans le *Renvoi relatif à l'Ontario* qu'il faut examiner chaque opération et chaque réglementation d'après les faits de l'espèce. [. . .] Elles ne visent pas directement à réglementer ou restreindre ces échanges. Rien ne permet de penser qu'en fait elles les réglementent ou les restreignent. Au plus, on peut dire qu'elles ont un certain effet sur les prix de revient au Québec d'une entreprise qui fait du commerce interprovincial, ce qui, en soi, ne suffit pas à les déclarer invalides. [Je souligne; p. 253-254.]

Cette analyse met en relief la préoccupation que le juge en chef Laskin a exprimée dans le *Renvoi sur les œufs* et qui survient chaque fois qu'il y a chevauchement de compétences. Des lois relevant de la compétence d'un ordre de gouvernement débordent souvent sur celle d'un autre ordre ou ont des répercussions indirectes sur elle. C'est pourquoi la cour de révision doit se concentrer sur le caractère fondamental de la loi en cause, comme ce fut le cas dans *Carnation*, dans *Procureur général du Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] R.C.S. 689, dans le *Renvoi sur les œufs*, dans *Canadian Industrial Gas & Oil Ltd. c. Gouvernement de*

545; and *Central Canada Potash Co. v. Government of Saskatchewan*, [1979] 1 S.C.R. 42.

Turning to an examination of the essence of the provincial component of the 1978 federal-provincial chicken marketing scheme, one observes at the outset that the scheme is functionally identical to Ontario's egg marketing and production legislation considered in the *Egg Reference*. Like that case, the parties agree that the provisions of the *Constitution Act, 1867* engaged by the federal-provincial chicken marketing scheme at issue here are s. 91(2), which confers jurisdiction over trade and commerce to the federal government, and s. 92(10), which gives provincial governments jurisdiction over local works and undertakings.

As previously indicated, once the national quota for chicken production is divided among the provinces, a producer must be allotted an individual production quota in order to produce chicken in the province. Chicken producers within each province receive only one individual marketing and production quota.

The provincial chicken regulation expresses quotas in square meters of barn space, clearly tying quotas to physical production within Quebec. The quota assigned to each producer in a province does not distinguish between what can be marketed within the province and what can be marketed extraprovincially; rather, the decision whether to market internally or externally is up to each producer once he or she obtains the proper licences (*Canadian Chicken Licensing Regulations*, SOR/81-517). Quebec's chicken producers are free to market their products intraprovincially, extraprovincially or in some combination of the two, so long as they do not exceed their individual quotas.

The only requirements imposed on provincial producers wishing to export their product are that they obtain a marketing and production quota from the Fédération and a licence from the federal body. A producer may not engage in the marketing of

la Saskatchewan, [1978] 2 R.C.S. 545, et dans *Central Canada Potash Co. c. Gouvernement de la Saskatchewan*, [1979] 1 R.C.S. 42.

En examinant l'essence de la composante provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet de 1978, on constate d'emblée qu'elle est fonctionnellement identique aux dispositions législatives ontariennes relatives à la commercialisation et la production des œufs sur lesquelles portait le *Renvoi sur les œufs*. Comme dans cette affaire, les parties conviennent que le programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet fait intervenir les par. 91(2) et 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le premier conférant compétence au gouvernement fédéral en matière d'échanges et de commerce et le second, aux gouvernements provinciaux en matière d'ouvrages et entreprises de nature locale.

Je le répète, après la répartition du contingent national de production de poulets entre les provinces, le producteur doit être titulaire d'un contingent individuel de production pour produire du poulet dans sa province. Dans chaque province, les producteurs ne reçoivent qu'un seul contingent individuel de commercialisation et de production.

Le règlement provincial établit les contingents en fonction de la superficie exploitée, liant manifestement le contingentement à la production physique au Québec. Ce contingent n'établit pas de distinction entre ce qui peut être mis en marché dans la province et ce qui peut l'être à l'extérieur; c'est à chaque producteur de décider du marché où écouler ses produits, après avoir obtenu les permis nécessaires (*Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada*, DORS/81-517). Les producteurs de poulets du Québec sont libres de vendre leurs produits comme ils l'entendent, sur le marché intraprovincial ou extraprovincial, ou par une combinaison des deux, à condition de ne pas dépasser leur contingent individuel.

Les producteurs provinciaux désireux d'exporter leur produit doivent seulement obtenir un contingent de commercialisation et de production de la Fédération et un permis de l'office fédéral. Les producteurs ne peuvent, sans permis, se livrer à la

32

33

34

35

chicken in interprovincial or export trade without the appropriate licence. The licensing requirement, however, is not onerous. On receipt of a valid application, the federal body is required to issue a licence. For its part, the producer is required to abide by the applicable laws and to make regular reports detailing its extraprovincial sales. The amount of chicken that a producer may export is not specified on the licence and is, in theory, limited solely by the quota amount assigned by the Fédération.

36 It is important to stress that in examining the provincial laws at issue in the *Egg Reference*, both Laskin C.J. and Pigeon J. agreed that they were constitutional because they did not purport to, nor did they in fact, directly control or restrict export trade. The same is true of the provincial scheme in this case.

37 The core character of the provincial legislative component of the federal-provincial chicken marketing scheme is not to set quotas or fix prices for exported goods or to attempt to regulate interprovincial or export trade. As in the *Egg Reference*, its purpose is to establish rules that allow for the organization of the production and marketing of chicken within Quebec and to control chicken production to fulfill provincial commitments under a cooperative federal-provincial agreement. Any impact of this legislation on extraprovincial trade is incidental.

38 With respect, I see no principled basis for disentangling what has proven to be a successful federal-provincial merger. Because provincial governments lack jurisdiction over extraprovincial trade in agricultural products, Parliament authorized the creation of federal marketing boards and the delegation to provincial marketing boards of regulatory jurisdiction over interprovincial and export trade. Each level of government enacted laws and regulations, based on their respective legislative competencies, to create a unified and coherent regulatory scheme.

commercialisation interprovinciale ou internationale de poulets. Les conditions de délivrance de ce permis ne sont toutefois pas excessives. L'office fédéral est tenu de le délivrer lorsqu'il reçoit une demande valide. Les producteurs, quant à eux, doivent se conformer aux lois applicables et soumettre régulièrement des rapports au sujet de leurs ventes extraprovinciales. Aucune limite quantitative d'exportation n'est indiquée sur le permis et, théoriquement, la seule limite applicable est celle qui découle du contingent attribué par la Fédération.

Il importe de souligner qu'après examen des dispositions législatives provinciales en cause dans le *Renvoi sur les œufs*, le juge en chef Laskin et le juge Pigeon ont conclu à leur constitutionnalité, parce qu'elles ne visaient pas à régir ou restreindre directement l'exportation et qu'elles n'avaient pas non plus cet effet. Il en va de même pour le programme provincial en l'espèce.

La composante législative provinciale du programme fédéral-provincial de commercialisation du poulet n'a pas pour objet fondamental de fixer des contingents ou des prix à l'égard de produits d'exportation ou de régir le commerce interprovincial ou l'exportation. Comme dans le *Renvoi sur les œufs*, les dispositions législatives provinciales en l'espèce ont pour but d'établir des règles permettant d'organiser la production et la mise en marché du poulet au Québec et de contrôler la production de poulets afin d'assurer le respect des engagements provinciaux pris dans le cadre de l'accord de coopération fédéral-provincial. L'effet qu'elles peuvent avoir sur le commerce extraprovincial est accessoire.

En toute déférence, je ne vois aucun fondement rationnel pour démanteler un système fédéral-provincial intégré qui a fait ses preuves. Comme les provinces n'ont pas compétence en matière de commerce extraprovincial de produits agricoles, le Parlement a autorisé la création d'offices de commercialisation fédéraux et la délégation de pouvoirs réglementaires à des organismes de commercialisation provinciaux pour la commercialisation sur les marchés interprovincial et international. Les deux ordres de gouvernement légifèrent dans

The quota system is an attempt to maintain an equilibrium between supply and demand and attenuate the inherent instability of the markets. To achieve this balance, it cannot exempt producers who seek to avoid production control limits by devoting all or any of their production to extraprovincial trade.

Mr. Pelland also suggested that the Court consider the analysis in *Central Canada Potash* as offering analogous guidance. With respect, however, that case is not applicable. It turned on “the true nature and character” of the operative provincial scheme (p. 75). In *Central Canada Potash*, in fact, Laskin C.J. affirmed the decision of this Court in the *Egg Reference*. At issue was the constitutional validity of provincial regulations in Saskatchewan whereby each producer’s share of potash production was allocated based solely on production capacity. It was common ground that at the time the regulations were made, almost all Saskatchewan-produced potash was sold in interprovincial and export trade. The case was decided before s. 92A was added to the *Constitution Act, 1867*, enlarging provincial powers over non-renewable natural resources.

Laskin C.J. found that the purpose of the regulations was to regulate the marketing of potash through the fixing of a minimum selling price applicable to the permitted production quota. The only market for which the scheme had any significance was the export market. Citing the *Egg Reference*, he held that while it is true that production controls and conservation measures with respect to natural resources in a province are ordinarily matters within provincial authority, the situation may be different where a province establishes a marketing scheme with price fixing as its central feature. He found Saskatchewan’s legislation to be *ultra vires* because it took direct aim at the production of potash destined for export and had the intended effect of regulating the export price.

leur champ de compétence respectif afin de créer un régime de réglementation unifié et cohérent. Le système de contingents vise à maintenir l’équilibre entre l’offre et la demande et à atténuer l’instabilité intrinsèque des marchés. Il ne peut, dans la poursuite de cet objectif, soustraire à son application les producteurs qui cherchent à échapper aux limites de production en destinant la totalité ou une partie de leur production au commerce extraprovincial.

M. Pelland nous invite aussi à nous inspirer de l’analyse de la Cour dans *Central Canada Potash*, mais j’estime en toute déférence que cet arrêt ne s’applique pas en l’espèce. Il porte sur « la nature et [le] caractère véritables » du programme en cause (p. 75). En fait, le juge en chef Laskin y confirme la décision rendue dans le *Renvoi sur les œufs*. Le litige portait sur la constitutionnalité du règlement provincial de la Saskatchewan qui fixait le quota de production de potasse de chaque producteur uniquement en fonction de la capacité de production. Il était notoire, au moment de la prise du règlement, que la potasse produite en Saskatchewan était presque toute destinée aux marchés interprovincial et international. Il importe de signaler que cet arrêt a été rendu avant l’ajout de l’art. 92A à la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel étendait les pouvoirs provinciaux aux ressources naturelles non renouvelables.

Le juge en chef Laskin a conclu que le règlement visait à régir la commercialisation de la potasse par la fixation d’un prix de vente minimum applicable au quota de production permise. Ce programme n’avait d’effet que sur le marché international. Citant le *Renvoi sur les œufs*, le Juge en chef a indiqué que, si les mesures de contrôle et de conservation des ressources naturelles relèvent habituellement de la compétence provinciale, il peut en être autrement lorsque la province établit un programme de commercialisation dont la caractéristique principale est la fixation des prix. Il a conclu que la loi provinciale était *ultra vires* parce qu’elle visait directement la production de la potasse destinée à l’exportation et qu’elle avait pour but de réglementer le prix à l’exportation.

39

40

41 In Mr. Pelland's case, however, quotas are not being imposed on production with a view to limiting interprovincial trade, the hypothetical situation left open by Laskin C.J.'s minority judgment in the *Egg Reference*. Unlike *Central Canada Potash*, where the provincial scheme took direct aim at production destined for export, or the *Manitoba Egg and Poultry* case in which the provincial scheme was designed to restrict or limit the free flow of trade between provinces, the cooperative scheme at issue in this case is designed, like the scheme in the *Egg Reference*, to integrate federal and provincial marketing and production programmes.

42 At best, Mr. Pelland might argue that his production was effectively "choked off" by the reduction of his quota to zero through the penalty provisions of the provincial legislation. It is true that in his case the penalty provisions had this effect. But since the purpose of the provincial legislation is not to strangle export production, and since Mr. Pelland had been entitled, if he so chose, to export his entire quota of chickens, he cannot argue that the limits on his production and marketing contradict the purpose of the provincial legislation.

43 Mr. Pelland had his quota reduced not to control what he exported to extraprovincial markets, but in proportionate and formulaic response to his overproduction, regardless of the intended market. An individual producer like Mr. Pelland receives a single production quota, regardless of marketing destination. The fact that his quota was reduced to zero had nothing to do with a provincial attempt to regulate interprovincial or export trade, and everything to do with a flagrant disregard for his production quota.

44 Accordingly, the answer to the first constitutional question is affirmative, namely, the provincial legislation is constitutional and can operate to limit the production of chickens destined exclusively for the interprovincial market.

En l'espèce, toutefois, le contingentement de la production ne vise pas à restreindre le commerce interprovincial, ce qui était la situation hypothétique à laquelle le juge Laskin faisait allusion dans l'opinion minoritaire exposée dans le *Renvoi sur les œufs*. Contrairement au programme provincial en cause dans l'affaire *Central Canada Potash*, qui visait directement la production destinée à l'exportation, ou dans l'affaire *Manitoba Egg and Poultry*, qui limitait la liberté des échanges entre provinces, le présent programme de coopération, comme celui dont il était question dans le *Renvoi sur les œufs*, est conçu de façon à réaliser l'intégration des programmes de commercialisation et de production fédéral et provinciaux.

Tout au plus, M. Pelland pourrait-il soutenir que la réduction de son contingent à zéro en application de la sanction prévue par la loi provinciale « étouffe » effectivement sa production. Il est vrai que, dans son cas, les dispositions pénales de la loi ont eu cet effet. Mais comme la loi provinciale n'a pas pour objet d'étrangler la production à l'exportation et que M. Pelland était autorisé à exporter la totalité de son contingent s'il le voulait, il ne peut prétendre que les limites imposées à sa production et à sa mise en marché vont à l'encontre de l'objet de la loi provinciale.

La réduction du contingent de M. Pelland ne visait pas à régir ce qu'il destinait aux marchés extraprovinciaux; c'était une mesure prise selon une formule mathématique et de façon proportionnelle en réponse à sa surproduction, quel que soit le marché visé. Un producteur individuel comme M. Pelland reçoit un seul contingent sans égard à la destination des produits. Le fait que son contingent soit réduit à zéro n'avait rien à voir avec une tentative de la part de la province de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation; c'était seulement une sanction qui lui était infligée pour n'avoir manifestement pas respecté le contingent qui lui avait été attribué.

Par conséquent, la réponse à la première question constitutionnelle est affirmative, c'est-à-dire que la loi provinciale est constitutionnelle et peut avoir pour effet de limiter la production de poulets destinés exclusivement au marché interprovincial.

B. *Administrative Delegation and Referential Incorporation*

Mr. Pelland's alternative argument is that the Grant of Authority in this case was constitutionally improper.

In *British Columbia (Milk Board) v. Grisnich*, [1995] 2 S.C.R. 895, the Court held that a provincial administrative body does not need to specify on the face of a decision the exact source of the authority to make it. So long as a provincial marketing board is properly endowed with both federal and provincial powers, the court will not look behind any given decision.

If, however, there is a deficiency in the federal-provincial scheme, the court may scrutinize the impugned decision of the provincial board to determine the authority under which it was made. The question then becomes whether the decision is constitutionally sustainable given the legislative or administrative defect.

I see no such defect in this case. The federal body, through the Grant of Authority, properly delegated its regulatory power over interprovincial and export trade to the Fédération.

Mr. Pelland concedes that a provincial marketing board may impose quota restrictions on products destined for export if there is a proper federal delegation of authority. It is his position, however, that the federal body, the CFC, failed to properly delegate its regulatory authority to the Fédération. He cites as the dispositive irregularity the referential incorporation by the federal body of provincial rules under s. 4 of the Grant of Authority which provides that, in allotting and administering federal quotas, a provincial board shall, in accordance with the federal regulations, apply such rules as are in force from time to time in the province in relation to the allotment and administration of provincial quotas.

He contends that only Parliament can referentially incorporate the legislation of a province and

B. *Délégation administrative et incorporation par renvoi*

M. Pelland invoque subsidiairement l'inconstitutionnalité de la Délégation de pouvoir visée en l'espèce.

Dans *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895, la Cour a statué qu'un organisme administratif provincial n'a pas à préciser dans sa décision la source ou la disposition exacte d'où il tire sa compétence. Dans la mesure où l'organisme provincial de commercialisation est régulièrement investi à la fois de pouvoirs fédéraux et de pouvoirs provinciaux, un tribunal ne cherchera pas à déterminer les sources constitutionnelles d'une décision donnée.

Toutefois, si un programme fédéral-provincial présente des irrégularités, un tribunal peut examiner la décision contestée de l'organisme provincial afin d'établir en vertu de quel pouvoir elle a été prise. Il s'agit alors de déterminer si le vice législatif ou administratif porte atteinte à la constitutionnalité de la décision.

Je ne vois aucune irrégularité de la sorte en l'espèce. L'office fédéral, par le biais de la Délégation de pouvoir, a correctement délégué à la Fédération son pouvoir de réglementer le commerce extraprovincial et l'exportation.

M. Pelland concède qu'un organisme provincial peut continger la production destinée à l'exportation s'il jouit d'une délégation de pouvoir valide, mais il prétend que l'office fédéral, les PPC, n'a pas valablement délégué son pouvoir réglementaire à la Fédération. Selon lui, l'irrégularité provient de ce que l'office fédéral a incorporé par renvoi des règles provinciales en vertu de l'art. 4 de la Délégation de pouvoir, lequel article prévoit que, dans l'attribution et l'administration des contingents fédéraux, l'organisme provincial doit, conformément au règlement fédéral, appliquer les règles en vigueur dans la province relativement à l'attribution et à l'administration des contingents provinciaux.

L'appelant soutient que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des dispositions législatives

45

46

47

48

49

50

that Parliament must do so expressly. Unless so authorized, a federal regulatory body may not referentially incorporate provincial laws when delegating its powers to a provincial marketing board. Since s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act* does not expressly provide for referential incorporation, Mr. Pelland maintains that it was not open to the federal body to referentially incorporate provincial laws under s. 4 of the Grant of Authority. Section 22(3) states:

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

51 Both the intent and wording of this provision are satisfied by the Grant of Authority: it was approved by the Governor in Council; the Fédération is a “body, authorized under the law of a province to exercise powers of regulation in relation to the marketing locally within the province of any regulated product”; s. 3 of the Grant virtually mirrors the language of the statute granting authority to the Fédération; and s. 4 of the Grant fulfills the obligations of the federal body under s. 9 of the *Chicken Farmers of Canada Proclamation*, SOR/79-158, to “prescribe the function that is to be performed on behalf of [Chicken Farmers of Canada]” by the Fédération and other provincial boards.

52 Moreover, a venerable chain of judicial precedent chokes off Mr. Pelland’s argument. In *P.E.I. Potato Marketing Board v. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392, this Court affirmed the constitutionality of an administrative inter-delegation from Parliament to a provincial administrative body. Parliament, it held, has the authority to enable a provincial body to exercise, with respect to a matter of federal jurisdiction, the same powers as it exercises within provincial jurisdiction. It is the validity of precisely such a

provinciales et qu’il doit le faire expressément. Un organisme fédéral de réglementation, lorsqu’il délègue ses pouvoirs à un organisme de commercialisation provincial, ne peut incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales à moins d’y être habilité. Selon M. Pelland, comme le par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* ne prévoit pas expressément l’incorporation par renvoi, il n’était pas loisible à l’office fédéral d’incorporer par renvoi des règles provinciales en vertu de l’art. 4 de la Délégation de pouvoir. Voici le texte du par. 22(3) :

L’office peut, avec l’approbation du gouverneur en conseil, autoriser un organisme, habilité par la législation d’une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d’un produit réglementé pour lequel il est compétent, à remplir, en son nom, toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d’exportation de ce produit.

La Délégation de pouvoir satisfait tant à la lettre qu’à l’esprit de cette disposition : elle a été approuvée par le gouverneur en conseil, la Fédération est un « organisme, habilité par la législation d’une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d’un produit réglementé », l’art. 3 de la Délégation reprend essentiellement le libellé de la disposition législative conférant le pouvoir à la Fédération et son art. 4 satisfait à l’obligation imposée à l’office fédéral par l’art. 9 de la *Proclamation visant Les producteurs de poulet du Canada*, DORS/79-158, de « prescri[re] [. . .] la fonction qui doit être exercée en leur nom [Les Producteurs de poulet du Canada] » par la Fédération et d’autres organismes provinciaux.

De plus, une série de précédents dignes de respect détruit l’argument de M. Pelland. Dans *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392, la Cour a confirmé la constitutionnalité d’une délégation administrative du Parlement à un organisme administratif provincial. Elle a statué que le Parlement a le pouvoir d’habiliter un organisme provincial à exercer, à l’égard d’une question de compétence fédérale, les pouvoirs dont il est investi dans un domaine de compétence provinciale. C’est

delegation which was reaffirmed in the *Egg Reference*. While provinces cannot use their jurisdiction over local matters to regulate extraprovincial commerce, they may nonetheless use their provincial powers to complement federal regulation in the area. As previously noted, it was explicitly stated in the *Egg Reference* that no producer can claim an exemption from provincial control by electing to devote the bulk of his or her production to extraprovincial trade.

In *Coughlin v. Ontario Highway Transport Board*, [1968] S.C.R. 569, this Court held that Parliament may, acting within its legislative competence, incorporate provincial legislation by reference. Writing for the majority in a case concerning a federal referential incorporation of a provincial law dealing with motor vehicle transport, Cartwright J. held: “In my opinion there is here no delegation of law-making power, but rather the adoption by Parliament, in the exercise of its exclusive power, of the legislation of another body as it may from time to time exist” (p. 575). Referential incorporation is thus designated to be a useful technique when there is overlapping constitutional jurisdiction and it is necessary to dovetail federal and provincial legislation.

In *Coughlin*, both administrative inter-delegation and referential incorporation were deemed constitutional because neither violated the constitutional bar on legislative inter-delegation. The prohibition against legislative inter-delegation was set out by this Court in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*, [1951] S.C.R. 31, where it held that one legislative body cannot enlarge the powers of another by authorizing the latter to enact laws which would have no significance or validity independent of the delegation.

Applying the principles governing administrative delegation to the chicken marketing scheme, the federal body, the CFC, was free to referentially incorporate provincial legislation under the Grant of Authority. The Grant of Authority falls squarely

précisément la validité d’une telle délégation qui a été confirmée dans le *Renvoi sur les œufs*. Certes, les provinces ne peuvent recourir à leur compétence à l’égard de questions de nature locale pour régler le commerce extraprovincial, mais, dans l’exercice de leurs pouvoirs, elles peuvent compléter la réglementation fédérale. Comme on l’a vu, il est mentionné explicitement dans le *Renvoi sur les œufs* qu’aucun producteur ne peut prétendre échapper au contrôle provincial en destinant le gros de sa production au commerce extraprovincial.

Dans *Coughlin c. Ontario Highway Transport Board*, [1968] R.C.S. 569, la Cour a conclu que le Parlement peut, dans l’exercice de sa compétence législative, incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales. Dans cette affaire sur l’incorporation par renvoi de dispositions législatives provinciales relatives au transport routier, le juge Cartwright a écrit, au nom de la majorité : [TRADUCTION] « À mon avis, il ne s’agit pas ici d’une délégation du pouvoir de légiférer, mais plutôt de l’adoption par le Parlement, dans l’exercice de son pouvoir exclusif, de la législation d’un autre corps législatif telle qu’elle peut exister de temps à autre » (p. 575). L’incorporation par renvoi est donc considérée comme une technique utile lorsqu’il y a chevauchement de compétences constitutionnelles et qu’il est nécessaire d’harmoniser les lois fédérales et provinciales.

Dans *Coughlin*, la Cour a conclu que la délégation administrative et l’incorporation par renvoi sont réputées constitutionnelles parce qu’elles ne contreviennent pas à l’interdiction de la délégation législative. Cette interdiction qui a été formulée dans *Attorney General of Nova Scotia c. Attorney General of Canada*, [1951] R.C.S. 31, où la Cour a statué qu’un corps législatif ne peut accroître les pouvoirs d’un autre en l’autorisant à édicter des lois qui, si ce n’était de la délégation, n’auraient aucune portée ou validité.

Si l’on applique les principes régissant la délégation administrative au programme de commercialisation du poulet, il était loisible à l’office fédéral — les PPC — d’incorporer par renvoi la législation provinciale en vertu de la Délégation de pouvoir.

53

54

55

within a well-established body of precedent upholding the validity of administrative delegation in aid of cooperative federalism, such as *P.E.I. Potato Marketing Board, Coughlin*, the *Egg Reference* and *Peralta v. Ontario*, [1988] 2 S.C.R. 1045.

Cette délégation est incontestablement de celles qu'un ensemble bien établi de précédents, comme *P.E.I. Potato Marketing Board, Coughlin*, le *Renvoi sur les œufs* et *Peralta c. Ontario*, [1988] 2 R.C.S. 1045, a déclarées valides comme délégation administrative favorisant le fédéralisme coopératif.

56 The Grant of Authority must be construed in the context of other elements of the regulatory scheme. Section 6(1) of the *Chicken Farmers of Canada Proclamation* states that the CFC shall establish a quota system whereby quotas are allotted to producers in each province by the appropriate provincial board. Both ss. 3 and 4 of the Grant of Authority clearly indicate that the powers delegated to the Fédération are to be exercised subject to the federal regulations, which themselves impose a number of substantive constraints on the delegated power. They provide, for example, that a provincial producer marketing chickens in interprovincial trade must have been allotted a federal quota by the provincial board. The federal regulations also provide that the number of kilograms marketed must be equal to or less than the federal quota and that the producer must comply with the rules that the Fédération is authorized to exercise in the name of the CFC.

La Délégation de pouvoir doit s'interpréter dans le contexte des autres éléments du système de réglementation. Le paragraphe 6(1) de la *Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada* énonce que les PPC doivent établir un mécanisme de contingentement par lequel l'organisme provincial compétent attribue des contingents aux producteurs de chaque province. Les articles 3 et 4 de la Délégation de pouvoir indiquent clairement que les pouvoirs délégués à la Fédération doivent être exercés conformément au règlement fédéral, lequel assujettit lui-même le pouvoir délégué à des contraintes de fond, prévoyant notamment que le producteur provincial qui commercialise ses poulets sur le marché interprovincial doit avoir reçu de l'organisme provincial un contingent fédéral, que le nombre de kilogrammes mis en marché doit être égal ou inférieur au contingent fédéral et que le producteur doit se conformer aux règles que la Fédération est autorisée à appliquer au nom des PPC.

57 When the federal legislation, regulations and the Grant of Authority are considered together, it is clear that Parliament intended at all times to retain its administrative control over the Fédération through the CFC. There is no indication that the Grant of Authority attempted to expand provincial legislative authority. The CFC can take back the powers it delegated at any time. The federal chicken regulations in no way altered the nature of the delegation of authority from the CFC to the Fédération, and there was no impermissible legislative delegation by the Grant of Authority.

Lorsqu'on examine ensemble les dispositions législatives et réglementaires fédérales ainsi que la Délégation de pouvoir, il est clair que le Parlement a toujours eu l'intention de conserver son contrôle administratif sur la Fédération, par l'intermédiaire des PPC. Rien n'indique que la Délégation de pouvoir visait à étendre les pouvoirs législatifs provinciaux. Les PPC peuvent, à tout moment, reprendre les pouvoirs qu'ils ont délégués. Le règlement fédéral sur les poulets n'a aucunement modifié la nature de la délégation de pouvoir des PPC à la Fédération, et le texte de cette délégation ne comportait aucune délégation interdite de pouvoirs législatifs.

58 It is interesting to note that the argument raised by Mr. Pelland was also raised in the *Egg Reference*, where it was argued that only Parliament could incorporate provincial legislation by reference. For the Governor in Council to do so, would be unconstitutional. Laskin C.J. discussed administrative

Fait intéressant, l'argument invoqué par M. Pelland avait également été soulevé dans le *Renvoi sur les œufs*. En effet, on avait soutenu que seul le Parlement pouvait incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales. Il serait inconstitutionnel pour le gouverneur en conseil de le faire. Le

delegation and referential incorporation at some length, concluding, in a passage concurred in by Pigeon J., that:

Involved in the appellants' submissions, as reflected in their factum and in oral argument, was the contention that there is a constitutional requirement in the delegation of authority that standards be fixed by Parliament or where, as here, there is delegation in depth, that is by orders which the Governor-in-Council is authorized to make, the orders of the Governor-in-Council should establish standards and not, by wholesale redelegation, leave their determination to the provincial boards nor, as s. 2(1) provides, adopt the various provincial standards for federal purposes. I do not think this Court would be warranted in imposing such a constitutional limitation on the delegation of authority. The matter of delegation in depth is covered by the judgment of this Court in *Reference re Regulations (Chemicals) under the War Measures Act* [[1943] S.C.R. 1], and I would not limit its rationale to emergency legislation. There is sufficient control on an administrative law basis through the principle enunciated and applied by this Court in [*Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] S.C.R. 131] (which arises for consideration under question 2) and I find no ground for raising it to a constitutional imperative. [Emphasis added; pp. 1225-26.]

The analysis remains apposite: there is no basis in the present appeal for elevating the claim that only Parliament can referentially incorporate provincial legislation to the level of a constitutional principle.

As envisaged by the 1978 Federal-Provincial Agreement, Parliament intended that federal and provincial legislation create an interlocking scheme for the effective regulation of chicken production and marketing. It was clearly intended that the "federal quota" and the "provincial quota", as defined in the federal chicken regulations, be integrated. Parliament could not have intended that the federal body establish 10 different sets of quota administration rules subject to modification whenever provincial quota administration rules were modified. And it is clear from s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act* that Parliament intended that the CFC enact regulations which would promote the integrity of the federal-provincial scheme.

juge en chef Laskin, après avoir examiné assez longuement la délégation administrative et l'incorporation par renvoi, a formulé la conclusion suivante à laquelle a souscrit le juge Pigeon :

Parmi les prétentions des appelants, que reflètent leur factum et leur plaidoirie orale, se trouve l'allégation selon laquelle le droit constitutionnel exige que, lors d'une délégation de pouvoirs, des normes soient fixées par le Parlement ou que, lorsqu'il s'agit d'une délégation en profondeur, comme c'est le cas ici, c'est-à-dire au moyen de décrets que le gouverneur général est autorisé à passer, ces décrets établissent des normes et n'en abandonnent pas la détermination, par une redélégation globale, aux offices provinciaux ni adoptent, comme le prévoit le par. 2(1), les diverses normes provinciales à des fins fédérales. Je ne crois pas que cette Cour soit justifiée d'imposer de telles limites constitutionnelles aux délégations de pouvoirs. La question des délégations en profondeur a fait l'objet de l'arrêt rendu par cette Cour dans le *Renvoi sur les règlements (produits chimiques) en vertu de la Loi des mesures de guerre* [[1943] R.C.S. 1], et je n'en limiterai pas la portée à la législation en cas d'urgence. Le principe exprimé et appliqué par cette Cour dans l'arrêt [*Brant Dairy Co. v. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131] (étudié plus loin à propos de la question 2) assure un contrôle suffisant sur le terrain du droit administratif et je ne vois pas de raison pour l'ériger en impératif constitutionnel. [Je souligne; p. 1226.]

Cette analyse conserve sa pertinence. Rien en l'espèce ne permet d'ériger en principe constitutionnel la prétention que seul le Parlement peut incorporer par renvoi des dispositions législatives provinciales.

Comme le prévoyait l'Accord fédéral-provincial de 1978, le Parlement a voulu que soit créé par l'imbrication de dispositions législatives fédérales et provinciales un programme efficace de réglementation de la production et de la commercialisation du poulet. L'intégration du « contingent fédéral » et du « contingent provincial », définis dans le Règlement fédéral, était clairement voulue. Le Parlement n'a pu avoir l'intention que l'office fédéral établisse 10 séries différentes de règles d'administration de contingents qu'il faudrait modifier chaque fois que les règles provinciales en la matière sont modifiées. De plus, il ressort clairement du par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* que le Parlement voulait que les

59

60

The federal and provincial schemes were intended to dovetail.

PPC puissent, par règlement, promouvoir l'intégrité du programme fédéral-provincial. L'intention du Parlement était d'avoir des systèmes fédéral et provinciaux harmonisés.

61 In order to give effect to this legislative intent with respect to the allocation and administration of quotas, the federal body could either have re-enacted the relevant provincial legislation in each jurisdiction as its own, or incorporated it by reference. That it chose to do so by referential incorporation does not render the choice vulnerable to constitutional censure.

Pour donner effet à cette intention du législateur relativement à l'attribution et à l'administration des contingents, l'office fédéral pouvait soit réédicter lui-même la législation provinciale applicable dans chaque province ou l'incorporer par renvoi. Il a choisi la seconde solution, et ce choix ne prête pas le flanc à la censure constitutionnelle.

62 Mr. Pelland, during oral argument, abandoned his final submission that the Grant of Authority was invalid because it was not properly published in the *Canada Gazette*.

Durant les plaidoiries, M. Pelland a abandonné son dernier argument, à savoir que la Délégation de pouvoir était invalide parce qu'elle n'avait pas été publiée régulièrement dans la *Gazette du Canada*.

63 I would dismiss the appeal with costs to Fédération des producteurs de volailles du Québec. No other party requested costs.

Je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens en faveur de la Fédération des producteurs de volailles du Québec. Aucune autre partie n'a demandé les dépens.

APPENDIX A

Relevant Federal Laws and Regulations

Farm Products Agencies Act, R.S.C. 1985, c. F-4

16. (1) The Governor in Council may, by proclamation, establish an agency with powers relating to any farm product or farm products the marketing of which in interprovincial and export trade is not regulated pursuant to the *Canadian Wheat Board Act* or the *Canadian Dairy Commission Act* where the Governor in Council is satisfied that a majority of the producers of the farm product or of each of the farm products in Canada is in favour of the establishment of an agency.

21. The objects of an agency are

(a) to promote a strong, efficient and competitive production and marketing industry for the regulated product or products in relation to which it may exercise its powers; and

(b) to have due regard to the interests of producers and consumers of the regulated product or products.

ANNEXE A

Dispositions législatives et réglementaires fédérales pertinentes

Loi sur les offices des produits agricoles, L.R.C. 1985, ch. F-4

16. (1) Le gouverneur en conseil peut, par proclamation, créer un office compétent pour des produits agricoles dont la commercialisation sur les marchés interprovincial et d'exportation n'est pas réglementée par la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, lorsqu'il est convaincu que la majorité des producteurs, au Canada, des produits en question est en faveur d'une telle mesure.

21. Un office a pour mission :

a) de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité;

b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

22. (1) Subject to the proclamation by which it is established and to any subsequent proclamation altering its powers, an agency may

. . .

(b) implement a marketing plan the terms of which are set out in the proclamation establishing it or in any subsequent proclamation issued under subsection 17(2) in respect of it;

. . .

(f) where it is empowered to implement a marketing plan, make such orders and regulations as it considers necessary in connection therewith, but all such orders and regulations shall, in the case of orders and regulations that are of a class to which paragraph 7(1)(d) is made applicable, be submitted to the Council before the making thereof, and in any other case, be submitted to the Council either before or after the making thereof . . .

. . .

(n) do all such other things as are necessary or incidental to the exercise of any of its powers or the carrying out of any of its functions under this Act.

(2) An agency may perform on behalf of a province any function relating to intraprovincial trade in any regulated product in relation to which it may exercise its powers that is specified in an agreement entered into pursuant to section 31.

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

Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990, SOR/90-556

2. In these Regulations,

. . .

22. (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, l'office peut :

. . .

b) exécuter le plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation ultérieure prise en application du paragraphe 17(2);

. . .

f) prendre les ordonnances et règlements qu'il considère nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation qu'il est habilité à mettre en œuvre, après les avoir soumis au Conseil, lorsqu'ils relèvent d'une catégorie à laquelle l'alinéa 7(1)d) est applicable, ou, dans tout autre cas, soit après soit avant leur présentation au Conseil . . . ;

. . .

n) prendre toute autre mesure qu'il estime utile pour la réalisation de sa mission dans le cadre de la présente loi.

(2) L'office peut, au nom d'une province, exercer, en matière de commerce intraprovincial d'un produit réglementé pour lequel il est compétent, toute fonction spécifiée dans un accord conclu en application de l'article 31.

(3) L'office peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, autoriser un organisme, habilité par la législation d'une province à exercer des pouvoirs réglementaires en ce qui concerne la commercialisation locale dans la province d'un produit réglementé pour lequel il est compétent, à remplir, en son nom, toute fonction qui lui est attribuée en matière de commerce interprovincial ou d'exportation de ce produit.

Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990), DORS/90-556

2. Les définitions qui suivent s'appliquent au présent règlement.

. . .

“Agency” means the Canadian Chicken Marketing Agency;

. . .

“Commodity Board” means, in respect of the Province of

. . .

(b) Quebec, the Fédération des producteurs de volailles du Québec,

. . .

“federal quota” means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to these Regulations, to market in interprovincial and export trade during the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II;

. . .

“producer” means a person who raises chicken for processing or for sale to the public;

“provincial quota” means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to orders, regulations or policy directives made by the appropriate Commodity Board, to market in intraprovincial trade during the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II.

3.(1) Subject to subsection (2), these Regulations apply to the marketing of chicken in interprovincial and export trade.

(2) These Regulations do not apply to the marketing of chicken under quota exemptions granted by a Commodity Board.

4. No producer shall market chicken in interprovincial or export trade

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

(b) in excess of the federal quota referred to in paragraph (a); or

« contingent fédéral » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu’un producteur est autorisé, aux termes du présent règlement, à commercialiser sur les marchés interprovincial et international pendant l’année visée à l’annexe I ou la période visée à l’annexe II.

« contingent provincial » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu’un producteur est autorisé, par ordonnance, règlement ou directive de l’office de commercialisation compétent, à commercialiser sur le marché intraprovincial pendant l’année visée à l’annexe I ou la période visée à l’annexe II.

. . .

« Office » L’Office canadien de commercialisation des poulets.

« office de commercialisation »

. . .

b) la Fédération des producteurs de volailles du Québec, au Québec;

. . .

« producteur » Toute personne qui élève des poulets pour la transformation ou pour la vente au public.

3. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le présent règlement s’applique à la commercialisation du poulet sur les marchés interprovincial et international.

(2) Le présent règlement ne s’applique pas à l’égard du poulet commercialisé en vertu d’une exemption de contingent accordée par un office de commercialisation.

4. Il est interdit à tout producteur de commercialiser le poulet sur les marchés interprovincial ou international, à moins :

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

b) que le nombre de kilogrammes de poulet commercialisés ne soit inférieur ou égal au contingent fédéral visé à l’alinéa a);

(c) contrary to any rule of the Commodity Board referred to in paragraph (a) that the Commodity Board has been authorized by the Agency, pursuant to subsection 22(3) of the Act, to apply in performing on behalf of the Agency the function of allotting and administering federal quotas.

c) qu'il ne se conforme aux règles que l'office de commercialisation visé à l'alinéa a) est autorisé, en vertu du paragraphe 22(3) de la Loi, à appliquer dans l'exercice, au nom de l'Office, de la fonction d'attribuer et d'administrer les contingents fédéraux.

5. (1) Subject to subsections (2) and (3), a producer is not entitled to be allotted a federal quotas [sic] unless, on August 25, 1990, the producer was entitled to a federal quota pursuant to the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*.

5. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le producteur n'est admissible à un contingent fédéral que s'il était, le 25 août 1990, admissible à un contingent fédéral conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*.

. . .

. . .

(3) On or after August 26, 1990, a producer is entitled to be allotted a federal quota if, pursuant to the rules of the Commodity Board of the province in which the producer's chicken production facilities are located, the producer is allotted a provincial quota.

(3) À compter du 26 août 1990, tout producteur est admissible à un contingent fédéral, si un contingent provincial lui est attribué en vertu des règles appliquées par l'office de commercialisation de la province dans laquelle sont situées ses installations de production de poulet.

6. The quantity of chicken that a producer is authorized to market from a province under a federal quota for the year referred to in Schedule I or the period referred to in Schedule II shall equal the provincial quota allotted to the producer for that year or period by the Commodity Board of the province minus the quantity of chicken marketed by that producer in intraprovincial trade in that province during that year or period.

6. Le nombre de kilogrammes de poulet en provenance d'une province qu'un producteur est autorisé à commercialiser en vertu d'un contingent fédéral pour l'année visée à l'annexe I ou la période visée à l'annexe II correspond au contingent provincial que l'office de commercialisation de la province en cause lui a attribué pour cette année ou cette période, duquel a été soustrait le nombre de kilogrammes de poulet qu'il commercialise au cours de la même période sur le marché intraprovincial.

7. The Commodity Board of a province shall allot federal quotas to producers in the province in such manner that the aggregate number of kilograms of chicken produced in the province and

7. L'office de commercialisation d'une province doit attribuer les contingents fédéraux aux producteurs de cette province de façon que le nombre total de kilogrammes de poulet visé aux alinéas a) à c) n'exède pas le nombre de kilogrammes de poulet précisé aux annexes I ou II pour l'année ou la période en cause :

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

a) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province qui est autorisé à être commercialisé sur les marchés interprovincial ou international en vertu des contingents fédéraux attribués au nom de l'Office par l'office de commercialisation de la province;

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

b) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province qui est autorisé à être commercialisé sur le marché intraprovincial en vertu des contingents provinciaux attribués par l'office de commercialisation de la province;

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

during the year referred to in Schedule I or the period referred to in the Schedule II will not exceed the number of kilograms of chicken set out in respect of that province for that year or period.

Canadian Chicken Marketing Agency Quota Grant of Administrative Authority, P.C. 1991-1090, June 13, 1991

2. In this Grant of Authority,

“Agency” means the Canadian Chicken Marketing Agency;

. . .

“Commodity Board” means, in respect of the Province of

. . .

(b) Quebec, the Fédération des producteurs de volailles du Québec,

. . .

“federal quota” means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to these Regulations, to market in interprovincial and export trade during the year referred to in Schedule I to the Regulations or the period referred to in Schedule II to the Regulations;

. . .

“producer” means a person who raises chicken for processing, for sale to the public or for use in products manufactured by the producer;

“provincial quota” means the number of kilograms of chicken, expressed in live weight, that a producer is entitled, pursuant to orders, regulations or policy directives made by the appropriate Commodity Board, to market in intraprovincial trade during the year referred to in Schedule I to the Regulations or the period referred to in Schedule II to the Regulations;

“Regulations” means the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, 1990*.

c) le nombre de kilogrammes de poulet produit dans la province dont la commercialisation est prévue, selon les exemptions de contingent accordées par l’office de commercialisation de la province.

Délégation de pouvoir par l’Office canadien de commercialisation des poulets en matière de contingentement, C.P. 1991-1090, 13 juin 1991

2. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente délégation.

. . .

« contingent fédéral » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu’un producteur est autorisé, aux termes du Règlement, à commercialiser sur les marchés interprovincial et international pendant l’année visée à l’annexe I du Règlement ou la période visée à l’annexe II de celui-ci.

« contingent provincial » Le nombre de kilogrammes de poulet, exprimé en poids vif, qu’un producteur est autorisé, par ordonnance, règlement ou directive de l’office de commercialisation compétent, à commercialiser sur le marché intraprovincial pendant l’année visée à l’annexe I du Règlement ou la période visée à l’annexe II de celui-ci.

« Office » L’Office canadien de commercialisation des poulets.

« office de commercialisation »

. . .

b) la Fédération des producteurs de volailles du Québec, au Québec;

. . .

« producteur » Toute personne qui élève du poulet pour la transformation, la vente au public ou l’utilisation dans les produits qu’elle manufacture.

« Règlement » Le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets (1990)*.

3. Subject to section 4, the Agency hereby grants to the Commodity Board of each province authority to perform on behalf of the Agency the function of allotting and administering, in accordance with the Regulations, federal quotas in the province and, for the purpose of performing that function, to exercise on behalf of the Agency all and any powers that the agency would be entitled to exercise in the performance thereof.

4. In performing the function of allotting and administering federal quotas pursuant to this Grant of Authority, a Commodity Board of a province shall, in accordance with the Regulations, apply in relation to the matters listed below such rules, if any, as are in force from time to time in the province in relation to the allotment and administration of provincial quotas:

- (a) entitlement to a quota;
- (b) the basis on which the amount of a quota is determined;
- (c) an increase or decrease in a quota or an allotment of an additional quota;
- (d) the allotment of quotas to producers who have or have not previously been allotted a quota;
- (e) the period of time for which a quota is valid;
- (f) maximum and minimum quota size;
- (g) the determination of who is a producer including the producer's affiliates, partners, associates and subsidiaries;
- (h) cancellation, suspension or variation of quotas for breach of the rules relation to quotas or for non-payment of levies imposed by the Commodity Board or the Agency;
- (i) reduction or loss of a quota for failure to utilize the quota;
- (j) ownership, leasing and transfer of quotas;
- (k) quota banks;
- (l) the definition of chicken production facilities and the application and relationship of the definition to quotas;
- (m) utilization of quotas;
- (n) marketing arrangements with processors; and

3. Sous réserve de l'article 4, l'Office autorise l'office de commercialisation de chaque province à remplir, en son nom, la fonction d'attribuer et d'administrer, conformément au Règlement, les contingents fédéraux dans la province en cause et, à cette fin, à exercer en son nom les pouvoirs qu'il serait autorisé à exercer à cet égard.

4. Dans le cadre de l'attribution et de l'administration des contingents fédéraux aux termes de la présente délégation, l'office de commercialisation d'une province doit, conformément au Règlement, appliquer à l'égard des points suivants les règles qui sont, le cas échéant, en vigueur dans la province en cause et applicables à l'attribution et à l'administration des contingents provinciaux :

- a) l'admissibilité au contingent;
- b) les critères de fixation du contingent;
- c) l'augmentation ou la réduction du contingent ou l'attribution d'un contingent additionnel;
- d) l'attribution d'un contingent à un producteur, que celui-ci ait fait l'objet ou non d'une attribution préalable;
- e) la durée de validité du contingent;
- f) la quantité maximale ou minimale de kilogrammes de poulet d'un contingent;
- g) la détermination de qui a qualité de producteur, y compris les associés, les entreprises affiliées et liées et les filiales de celui-ci;
- h) l'annulation, la suspension ou la modification du contingent par suite d'une infraction aux règles visant les contingents ou du non-paiement des redevances imposées par l'office de commercialisation ou par l'Office;
- i) la réduction ou la perte du contingent du fait de la non-utilisation de celui-ci;
- j) la propriété, la location et le transfert du contingent;
- k) les réserves de contingents;
- l) la définition de l'expression « installation de production de poulet », ainsi que son application aux contingents et son lien avec ceux-ci;
- m) l'utilisation des contingents;
- n) les modalités de commercialisation avec les abattoirs;

(o) information and reports to be submitted by producers.

o) les renseignements et rapports exigés du producteur.

APPENDIX B

Relevant Provincial Laws and Regulations

An Act respecting the marketing of agricultural, food and fish products, R.S.Q., c. M-35.1

1. This Act establishes rules to allow orderly organization of the production and marketing of agricultural and food products and the marketing of fish products and of wild fur, whether or not such activities are carried on for purposes of sale.

45. Ten or more interested producers may transmit to the Régie a draft joint plan permitting the establishment of conditions for the production and marketing of an agricultural product originating from a designated territory or intended for a specified purpose or a particular buyer, and the constitution of a producer marketing board to administer the plan.

64. The producer marketing board is established upon the coming into force of a plan; it is responsible for administering the plan and may exercise every power conferred by this Title, subject to any restriction or condition set out in the plan or determined by the Régie.

93. A marketing board may, by by-law, fix production and marketing quotas for the product marketed under the plan it administers and, for that purpose, subject production and marketing to the conditions, restrictions and prohibitions it determines.

Without restricting the scope of the first paragraph, a board may, by by-law,

. . .

(2) require that every producer be the holder of an individual quota allocated by the board and authorizing him to produce or market the product marketed under the plan it administers, fix the minimum and maximum quotas the producer may hold, individually or in association with other persons, and determine the proportion of the quota each producer must produce himself within his operation;

(3) determine the conditions governing the allocation, maintenance or renewal of an individual quota, and the manner in which it is issued;

ANNEXE B

Dispositions législatives et réglementaires provinciales pertinentes

Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, L.R.Q., ch. M-35.1

1. La présente loi établit des règles permettant d'organiser de façon ordonnée la production et la mise en marché des produits agricoles et alimentaires et la mise en marché des produits de la pêche et de la fourrure des animaux sauvages, que ces opérations soient faites à des fins de vente ou non.

45. Dix producteurs intéressés ou plus peuvent transmettre à la Régie un projet de plan conjoint permettant d'établir les conditions de production et de mise en marché d'un produit agricole provenant d'un territoire désigné ou destiné à une fin spécifiée ou à un acheteur déterminé et de constituer un office de producteurs pour l'application de ce plan.

64. L'office est constitué dès l'entrée en vigueur d'un plan; il est chargé de son application et peut exercer tous les pouvoirs attribués par le présent titre, à l'exception des restrictions ou modalités d'exercice prévues au plan ou déterminées par la Régie.

93. Un office peut, par règlement, continger la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine.

Sans restreindre la portée du premier alinéa, un office peut, par règlement :

. . .

2^o exiger que chaque producteur soit titulaire d'un contingent individuel délivré par l'office pour produire ou mettre en marché le produit visé par le plan qu'il applique, fixer le contingent minimum et le contingent maximum dont il peut, lui-même ou en association avec d'autres personnes, être titulaire et déterminer la proportion de ce contingent que chaque producteur doit produire lui-même dans son exploitation;

3^o déterminer les conditions d'émission, de maintien ou de renouvellement et les modalités de délivrance d'un contingent individuel;

(4) establish equivalences based on the area under cultivation or operation or the number of animals reared or marketed, for the purpose of fixing the quota of a producer;

(5) determine the manner and conditions applicable to the temporary or permanent reduction of the quota of a producer who produces or markets a larger or smaller quantity of the product marketed under the plan than is permitted by his quota;

(6) impose on any producer who contravenes a by-law made under this section, a penalty based on the volume or value of the product marketed or the area under cultivation or operation, and prescribe the use of this penalty for particular purposes;

. . .

94. Where a marketing board makes a by-law under section 93, no person may produce or market the product concerned unless he holds a quota, except in the circumstances and on the conditions determined in the by-law.

Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., c. M-35.1, r. 13.2

[TRANSLATION]

1. Any person who produces and markets chicken covered by the Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec (R.R.Q., c. M-35, r. 126) shall first be the holder of a quota granted by the Fédération des producteurs de volailles du Québec in accordance with this regulation.

“Quota” (*quota*) means an authorization to produce expressed in square metres that is confirmed by a certificate.

53. In every period, every producer shall breed a number of chickens sufficient to meet his individual quota (*contingent individuel*) and shall market the quantity in kilograms provided for in his individual quota.

54. A producer’s individual quota (*contingent individuel*) represents the maximum quantity of chicken, expressed in kilograms of body weight, that he may produce and market in the course of a period based on his quota (*quota*) and the percentage of use determined by the Fédération.

90. Any producer who, after the application of section 71, produces or markets chicken in a quantity exceeding his individual quota in a given period shall, during the

4^o établir des équivalences basées sur la superficie cultivée ou exploitée ou le nombre d’animaux élevés ou mis en marché pour déterminer le contingent d’un producteur;

5^o déterminer les modalités et les conditions de réduction temporaire ou définitive du contingent d’un producteur qui produit ou met en marché une quantité du produit visé par le plan supérieure ou inférieure à celle permise par son contingent;

6^o imposer à tout producteur qui contrevient à un règlement pris en vertu du présent article une pénalité basée sur le volume ou la valeur du produit mis en marché ou la superficie cultivée ou exploitée et prévoir l’utilisation de cette pénalité à des fins particulières;

. . .

94. Quand un office prend un règlement conformément à l’article 93, nul ne peut produire ou mettre en marché le produit visé sans détenir de contingent sauf dans les situations et aux conditions prévues par ce règlement.

Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, R.R.Q., ch. M-35.1, r. 13.2

1. Toute personne qui produit et met en marché du poulet visé par le Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec (R.R.Q., c. M-35, r. 126) doit préalablement être titulaire d’un quota attribué par la Fédération des producteurs de volailles du Québec conformément aux dispositions du présent règlement.

On entend par « quota », une autorisation de production exprimée en mètres carrés et confirmée par un certificat.

53. À chaque période, chaque producteur doit mettre en élevage un nombre suffisant de poulets pour produire son contingent individuel et mettre en marché la quantité de kilogrammes déterminée à son contingent individuel.

54. Le contingent individuel d’un producteur représente la quantité maximum de poulets, exprimée en kilogrammes de poids vif, qu’il peut produire et mettre en marché au cours d’une période en fonction de son quota et du pourcentage d’utilisation déterminé par la Fédération.

90. Tout producteur qui, après application de l’article 71, produit ou met en marché des poulets en quantités supérieures à son contingent individuel dans une période

sixth period following the one in which his overproduction occurred, reduce his production and marketing by a quantity equivalent to his overproduction.

92. Any producer who produces and markets chicken in a quantity exceeding his individual quota as adjusted in accordance with the provisions of Chapter IV shall, in addition to complying with the reduction imposed pursuant to section 90, pay to the Fédération:

(1) \$0.35 per kilogram of chicken in body weight for any production up to 3% of his individual quota; and

(2) \$0.55 per kilogram of chicken in body weight for any portion of his production exceeding 3% of his individual quota.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Louis H. Lacroix, Berthierville, Quebec.

Solicitor for the respondent the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Sainte-Foy.

Solicitors for the respondent Fédération des producteurs de volailles du Québec: Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, Montréal.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Chicken Farmers of Canada: Johnston & Buchan, Ottawa.

déterminée doit réduire sa production et ses mises en marché d'une quantité équivalente à sa surproduction durant la sixième période suivant celle où il a surproduit.

92. Tout producteur qui produit et met en marché des poulets en quantité supérieure à son contingent individuel tel qu'ajusté selon les dispositions du chapitre IV doit, en plus de subir la réduction imposée en vertu de l'article 90, verser à la Fédération :

1^o 0,35 \$ par kilogramme de poulet en poids vif sur toute production effectuée jusqu'à 3 % de son contingent individuel;

2^o 0,55 \$ par kilogramme de poulet en poids vif sur toute la production excédant 3 % de son contingent individuel.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelant : Louis H. Lacroix, Berthierville, Québec.

Procureur de l'intimé le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Sainte-Foy.

Procureurs de l'intimée la Fédération des producteurs de volailles du Québec : Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, Montréal.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant les Producteurs de poulet du Canada : Johnston & Buchan, Ottawa.