COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

110-08-CA

NADEAU FERME AVICOLE LIMITÉE /
NADEAU POULTRY FARM LIMITED

APPELLANT

- and -

THE NEW BRUNSWICK FARM PRODUCTS COMMISSION, CHICKEN FARMERS OF NEW BRUNSWICK and GROUPE WESTCO INC.

RESPONDENTS

NADEAU FERME AVICOLE LIMITÉE /
NADEAU POULTRY FARM LIMITED

APPELANTE

- et -

COMMISSION DES PRODUITS DE FERME DU NOUVEAU-BRUNSWICK, LES RODUCTEURS DE POULET DU NOUVEAU-BRUNSWICK et GROUPE WESTCO INC.

INTIMÉS

Nadeau Ferme Avicole Limitée / Nadeau Poultry Farm Limited v. New Brunswick Farm Products Commission et al., 2009 NBCA 48

CORAM:
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Robertson
The Honourable Justice Richard

Appeal from a decision of the
New Brunswick Farm Products Commission:
September 10, 2008

History of Case:

Decision under appeal:
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
June 10, 2009

Judgment rendered:
August 20, 2009

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Robertson

Nadeau Ferme Avicole Limitée / Nadeau Poultry Farm Limited c. Commission des produits de ferme du Nouveau-Brunswick et autres, 2009 NBCA 48

CORAM :
L'honorable juge Larlee
L'honorable juge Robertson
L'honorable juge Richard

Appel d'une décision de la Commission
des produits de ferme du Nouveau-Brunswick :
Le 10 septembre 2008

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
Inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :
S.O.

Appel entendu :
Le 10 juin 2009

Jugement rendu :
Le 20 août 2009

Motifs de jugement :
L'honorable juge Robertson

Concurred in by:
The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Richard

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Larlee
L'honorable juge Richard

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:
Christopher J. Stewart,
Leah Price and Ron Folkes

Pour l'appelante :
Christopher J. Stewart
Leah Price et Ron Folkes

For the respondents:
G. Robert Basque, Q.C.
for the Chicken Farmers of New Brunswick

Pour les intimées :
G. Robert Basque, c.r.,
pour Les Producteurs de poulet
du Nouveau-Brunswick

John P. Townsend, Q.C.
for Groupe Westco Inc.

John P. Townsend, c.r.,
pour Groupe Westco Inc.

John M. McNair
for New Brunswick Farm Products Commission

John M. McNair,
pour la Commission des produits de ferme
du Nouveau-Brunswick

THE COURT

The appeal is dismissed. Each respondent is entitled to costs of $3,500.

LA COUR

L'appel est rejeté. Chacun des intimés a droit à des dépens de 3 500 $.

The judgment of the Court was delivered by

ROBERTSON J.A.

[1] While the appellant, Nadeau Poultry Farm Limited, has managed to reduce its substantive grounds of appeal from 14 to three, I need only address one. The pivotal issue is whether the respondent, the Chicken Farmers of New Brunswick ("CFNB"), a provincial marketing board, is authorized to issue an order that would effectively require the respondent, Groupe Westco Inc., and other New Brunswick chicken producers, to supply Nadeau with a fixed percentage of live chickens for its processing plant located in New Brunswick. Hereinafter, I refer to the order sought as a "plant supply allocation order". Nadeau sought the order after Westco had given notice that, effective July 20, 2008, it would no longer be supplying Nadeau with chickens. Instead, Westco decided to ship its entire production quota to Quebec. As it happens, Westco was a major supplier of chickens to Nadeau and, as it also happens, Westco is vertically integrated. It owns processing plants in Quebec. Nadeau is presently the only chicken processor in New Brunswick. Nadeau has consistently argued that without a plant supply allocation order, its processing operations in New Brunswick are not viable. This explains why Nadeau sought an order requiring producers to supply Nadeau with 85% of its chicken needs before these same producers would be entitled to market any surplus product outside New Brunswick.

[2] The CFNB held it lacked the requisite authority to issue an order that would restrict the rights of Westco and other producers from marketing their live chickens interprovincially until the needs of New Brunswick processors were first met. That decision was appealed to the respondent, New Brunswick Farm Products Commission, pursuant to s. 65(1) of the *Natural Products Act*, R.S.N.B., 1973, c. N-1.2. The Commission affirmed the CFNB's interpretative ruling and went one step further by holding that neither the CFNB nor the Commission possesses the requisite authority to "establish a plant allocation system" that would impact on a producer's right to market chicken "interprovincially". The present appeal comes to this Court pursuant to s. 71 of

the *Act*. In the reasons that follow, I arrive at two key findings: (1) the Commission's interpretative ruling is owed no deference; correctness is the proper review standard; and (2) the Commission did not err in its ultimate conclusion that the CFNB lacks the authority to issue plant supply allocation orders. Accordingly, I would dismiss the appeal.

[3] In brief, I conclude that neither the federal Parliament nor the provincial Legislature has delegated to the CFNB the authority to issue a plant supply allocation order that would affect the right of chicken producers in New Brunswick to sell their product to whomever they wish, irrespective of whether the sale qualifies as intraprovincial or interprovincial trade. The interlocking federal-provincial legislation, that carries into effect the objectives of the 2001 Federal–Provincial Agreement for Chicken is predicated on the free movement of this farm product, both within and outside Canada, so long as the "quota" limitation placed on each producer is faithfully observed.

[4] The law insists that courts must begin their analyses by determining the appropriate standard of review. *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, [2008] S.C.J. No. 9 (QL), 2008 SCC 9, tells us that in administrative law there are only two review standards: correctness and reasonableness. The third standard of patent unreasonableness has been relegated to the annals of legal history. This leaves us with the task of deciding whether the Commission's interpretative ruling is owed deference. The task is simplified to the extent the four factors outlined in *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, [1998] S.C.J. No. 46 (QL) provide the analytical framework. A reviewing court must weigh the following factors: (1) the nature of the question; (2) the presence or absence of a privative clause; (3) the purpose of the tribunal as determined by the tribunal's enabling legislation; and (4) the expertise of the tribunal in dealing with the issue at hand. Fortunately, this is one of those cases where the application of the first factor is determinative.

[5] Regarding the first of the *Pushpanathan* factors, it is common ground that the pivotal issue in this case involves a question of law (statutory interpretation) and not a question of fact or question of mixed fact and law. Nor has it escaped my attention that s.

71(1) of the *Act* provides for a right of appeal to this Court on the following grounds: (1) jurisdiction; (2) a question of law; or (3) a question of mixed law and fact. As the pivotal issue involves a question of statutory interpretation, we are dealing with a pure question of law. But the presence of s. 71(1) does not automatically mean that "correctness" is the proper standard of review. It merely tells us is that this Court has jurisdiction to hear the appeal. The section says nothing about whether the Commission's decisions are owed deference. All of these propositions flow directly from the Supreme Court's recent decision in *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, [2009] S.C.J. No. 12 (QL), 2009 SCC 12.

[6] To this point all we can say is that the issue before the tribunal involved a question of law (statutory interpretation). We also know this factor weighs against the application of the deferential review standard of reasonableness because courts also possess a relative expertise when it comes to the task of interpreting legislation. Typically, the search for the appropriate review standard requires consideration of the remaining three factors. However, *Dunsmuir* creates an exception to the analytical framework by reintroducing into the fabric of the jurisprudence the understanding that true questions of jurisdiction are always subject to the correctness standard and, hence, it is unnecessary to examine the remaining *Pushpanathan* factors. This understanding of the law flows from the following passage in *Dunsmuir*:

> Administrative bodies must also be correct in their determinations of true questions of jurisdiction or *vires*. We mention true questions of *vires* to distance ourselves from the extended definitions adopted before *CUPE*. It is important here to take a robust view of jurisdiction. We neither wish nor intend to return to the jurisdiction/preliminary question doctrine that plagued the jurisprudence in this area for many years. "Jurisdiction" is intended in the narrow sense of whether or not the tribunal had the authority to make the inquiry. In other words, true jurisdiction questions arise where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter. The tribunal must interpret the grant of authority correctly or its action will be found to be *ultra vires* or to constitute a

> wrongful decline of jurisdiction: D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at pp. 14-3 to 14-6. An example may be found in *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, [2004] 1 S.C.R. 485, 2004 SCC 19. In that case, the issue was whether the City of Calgary was authorized under the relevant municipal acts to enact bylaws limiting the number of taxi plate licences (para. 5, *per* Bastarache J.). That case involved the decision-making powers of a municipality and exemplifies a true question of jurisdiction or *vires*. These questions will be narrow. We reiterate the caution of Dickson J. in *CUPE* that reviewing judges must not brand as jurisdictional issues that are doubtfully so. [para. 59]

[7] In my view, we are dealing with an interpretative issue that qualifies as a jurisdictional question in the narrow sense of that term (see generally *U.E.S., local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, [1988] S.C.J. No. 101 (QL)). To reiterate, the interpretative issue is whether the CFNB is authorized to issue an order that would directly impact on the existing right of New Brunswick chicken producers to market their entire production quota to whomever they wish, irrespective of whether it qualifies as intraprovincial or interprovincial trade. One final and obvious point with respect to the standard of review issue. The interpretative issue at hand cannot be readily divorced from the constitutional implications surrounding the adoption of a federal-provincial scheme for marketing chickens throughout Canada. In brief, to answer the interpretative issue posed we must understand the constitutional framework applicable to national marketing schemes for farm products, together with the relevant jurisprudence emanating from the Supreme Court. When placed in this context, there can be no doubt as to the proper review standard. It is correctness. (See *Barrie Public Utilities v. Canadian Cable Television Assn.*, [2003] 1 S.C.R. 476, [2003] S.C.J. No. 27 (QL), 2003 SCC 28 and cases collected at para. 66, and *Greenisle Environmental Inc. v. New Brunswick (Minister of the Environment and Local Government)* (2007), 311 N.B.R. (2d) 161, [2007] N.B.J. No. 29 (QL), 2007 NBCA 9, para. 20)

[8] Turning to the interpretative issue at hand, there is one aspect of the Commission's reasoning that is problematic. As will be explained, the Commission should have addressed two distinct questions: (1) Does the Provincial legislation authorize the CFNB to issue plant supply allocation orders with respect to the intraprovincial trade in chickens; and (2) Does the federal legislation delegate to the CFNB the administrative authority to issue plant supply allocation orders with respect to interprovincial trade in the same farm product? If both questions are answered in the affirmative, a potential constitutional problem based on the division of powers set out in the *Constitution Act, 1867* is avoided. Regrettably, the Commission asked the wrong question. It asked whether either the federal or provincial legislation authorized the CFNB to issue orders that would impact on "interprovincial trade". Nothing was said about plant supply allocation orders that would impact on "intraprovincial trade". I agree with Nadeau that the questions I have posed must be addressed. But I also conclude that neither the federal Parliament nor the provincial Legislature has delegated to the CFNB the authority to issue a plant supply allocation order that would affect the right of chicken producers in New Brunswick to sell their product to whomever they wish, irrespective of whether the sale qualifies as intraprovincial or interprovincial trade.

[9] To address the interpretative questions posed above, it is first necessary to provide "context"; a context that explains the constitutional framework underscoring the adoption of interlocking federal-provincial legislation which carried into effect a national scheme for the production and marketing of chicken in Canada. The following analysis also provides an elementary overview of the constitutional restrictions facing governments that seek to regulate trade in any product. The analysis offers only a cursory examination of the jurisprudence save, for example, the Supreme Court's decision in *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, [2005] 1 S.C.R. 292, [2005] S.C.J. No. 19 (QL), 2005 SCC 20. This relatively recent decision is important because it elaborates on the essential features and components of the interlocking federal-provincial scheme applicable to the production and marketing of live chickens.

[10] Section 91(2) of the *Constitution Act, 1867* confers on Parliament the power to make laws in relation to "the regulation of trade and commerce". At the same time, s. 92(13) confers on the provincial legislatures the power to make laws in relation to "property and civil rights in the province". From these two provisions flow the following truisms: each provincial legislature has the constitutional power to regulate the intraprovincial trade of a product and federal Parliament has the constitutional power to regulate interprovincial trade with respect to the same product. However, a constitutional problem arises should the provincial marketing scheme have an impact on producers or consumers in other provinces, thereby intruding upon the federal government's sphere of power. The converse is also true. Any federal marketing scheme may well impact on producers and consumers within a province and, hence, intrude upon a province's power to regulate in regard to intraprovincial trade. This leads one to ask two reciprocal questions. To what extent is a province permitted to burden interprovincial trade in the course of regulating intraprovincial trade and to what extent is Parliament permitted to burden intraprovincial trade in the course of regulating interprovincial trade? Often, the answers to these constitutional questions are not self-evident.

[11] Professor Hogg posits that since the abolition of appeals to the Privy Council, Canadian courts have interpreted the "trade and commerce" power more liberally. But he leaves us with the question whether the federal power will be permitted to expand to the point of enabling Parliament to regulate any market which extends beyond one province. (See Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed., looseleaf (Scarborough: Tompson-Carswell, 2007) vol. 1, p. 21-17). The jurisprudence also deals with cases in which a province has enacted a marketing scheme which impacts on interprovincial trade. In a series of cases dating from 1938, either the Privy Council or the Supreme Court upheld provincial legislation adopted in relation to intraprovincial trade as it only "affected" interprovincial trade: *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708 (P.C.), [1938] J.C.J. No.2 (QL); *Home Oil Distributors v. Attorney-General of. British Columbia*, [1940] S.C.R. 444, [1940] S.C.J. No. 20 (QL), and *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agriculture Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238, [1968] S.C.J. No. 11 (QL); foll'd *Canadian Indemnity Company v. Attorney-General of*

British Columbia, [1977] 2 S.C.R. 504, [1976] S.C.J. No. 83 (QL), but see *Reference Re Farm Products Marketing Act*, [1957] S.C.R. 198, [1957] S.C.J. No. 11 (QL), and examination in Hogg, *supra* (p. 21-18).

[12] A case of significance to the present appeal is *Attorney-General for Manitoba v. Manitoba Egg and Poultry Assn.*, [1971] S.C.R. 689, [1971] S.C.J. No. 63 (QL) (The "Manitoba Egg Reference"). It involved a scheme to regulate the sale of all eggs within the province of Manitoba, irrespective of whether the eggs were produced within or outside the Province. On this occasion, the provincial legislation was held to be invalid as intruding upon the federal government's authority to legislate in regard to interprovincial trade. Not only did the legislation affect intraprovincial trade but the Supreme Court found that an essential part of the scheme was to control and regulate the sale in Manitoba of imported eggs. In short, the Court found the legislation to have been designed to restrict or limit the free flow of trade in eggs between provinces (interprovincial trade). Professor Hogg explains the political impetus behind the decision of the Manitoba legislature to introduce a new regulatory framework:

> The *Manitoba Egg Reference* arose out of a much-publicized "chicken and egg war" between Ontario (which produced a surplus of eggs) and Quebec (which produced a surplus of chickens). Those provinces had established marketing plans for eggs in Quebec and for chicken in Ontario which, according to the press, gave undue preference to the locally-produced product. Manitoba, which as a producer of agriculture surpluses claimed to be injured by both plans, created an egg marketing plan of its own on the Quebec model and referred it to the courts for a judicial decision which would also effectively determine the validity of the Quebec and Ontario plans. This background of the case may be relevant, because, although it is not mentioned in the opinions, it must have been present in the minds of the judges, and it may well have suggested to them the various marketing plans could be used as vehicles by which a province could discriminate against the out-of-province product. [21-19]

[13] Following the release of the *Manitoba Egg Reference* case, both the federal and provincial governments felt compelled to extinguish the flames of an interprovincial trade war. An agreement was reached amongst all 11 governments with respect to the acceptance of a national marketing plan for eggs (1971 Federal-Provincial Agreement). The plan was to be administered by a national marketing board and ten provincial marketing boards and would in time provide the blueprint for future agreements with respect to other farm products, including chicken. All of this was accomplished under the aegis of a federal marketing statute and ten provincial marketing statutes. Each marketing board was granted power by inter-delegation from both levels of government. As Professor Hogg explains, "through the cooperative action of both levels of government it was hoped to fill the gaps in federal and provincial legislative power" (p. 21-20).

[14] Specifically, the egg marketing plan called for interlocking federal and provincial statutes (and regulations and orders) that together: (1) established and empowered a national egg marketing agency and provincial egg marketing agencies; (2) controlled the supply of eggs by the imposition of quotas on each province and, within each provincial quota, on each producer; (3) provided for the disposal of surplus product; and (4) imposed levies on producers to finance the cost of the scheme. Federal quotas were based on volumes of production and volumes entering interprovincial trade; the disposal of surplus was not confined to interprovincial trade and federal levies were imposed on all producers, regardless of whether their production was destined for a local or out-of- province market. The constitutional validity of the cooperative scheme was upheld in the *Reference re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198, [1978] S.C.J. No. 58 (QL). Both the federal and provincial marketing statutes were upheld on the basis that the federal statute regulated the interprovincial elements of the plan while the provincial statute regulated the intraprovincial elements. With respect to the validity of the federal legislation, the Supreme Court upheld the delegation of administrative authority to a provincial board to exercise regulatory authority in an area of federal competence (interprovincial and export trade). At the same time, the same board would be exercising administrative authority in an area of provincial competence

(intraprovincial trade). With respect to the validity of the provincial statute, it was held that the province could impose production quotas on all producers within Ontario. The majority so held "irrespective of the destination of their output." The minority took a more cautious approach by upholding marketing controls on the basis that the primary object of the provincial *Act* was to "regulate marketing in intraprovincial trade".

[15] Once the Supreme Court upheld the constitutional validity of interlocking federal-provincial scheme for marketing eggs, agreements were reached with respect to other farm products. In 1978, the federal and provincial governments entered into an agreement with respect to chickens, modeled on the same legislation the Supreme Court found to be constitutionally valid in *Reference re Agricultural Products Marketing Act.* The 1978 Federal-Provincial Agreement established a comprehensive chicken marketing program for Canada which was premised on the adoption of interlocking federal and provincial legislation. With the passage of time, so too was this legislated framework subjected to a constitutional challenge. In *Fédération des producteurs de volailles du Québec v. Pelland*, [2005] 1 S.C.R. 292, [2005] S.C.J. No. 19 (QL), 2005 SCC 20, a Quebec chicken producer greatly exceeded his production quota. The bulk of his product was shipped outside the province. The provincial marketing board, acting pursuant to provincial regulations, automatically reduced the producer's quota to zero and imposed a monetary penalty. The producer then challenged the validity of the provincial legislation on the basis that it affected interprovincial trade. The Supreme Court upheld the provincial statute even though it limited production destined exclusively for the interprovincial market. (There was no interlocking or corresponding federal legislation dealing with this particular issue.) The Court held that the core character of the provincial legislation did not relate to the setting of quotas or fixing prices, nor did it attempt to regulate interprovincial or export trade. Any impact the provincial legislation had on interprovincial trade was incidental. The Court held that chicken producers within the province who had received a quota from the provincial body were free to market their products intraprovincially or extraprovincially (with a licence from the federal body). The fact the appellant's quota was reduced to zero had nothing to do with a provincial attempt

to regulate interprovincial or export trade. The appellant was being penalized for breaching his production quota.

[16] Writing for the Court in *Pelland*, Abella J. explained the purpose of the Federal-Provincial Agreement as one designed to ensure effective marketing and a dependable supply of chicken to Canadian consumers by weaving together the legislative jurisdiction of both levels of government with a view to ensuring a "seamless regulatory scheme". The essence of the scheme is as follows. Under the 1978 Federal-Provincial Agreement (to be replaced by the 2001 Federal-Provincial Agreement for Chicken), the national marketing agency, now the Chicken Farmers of Canada ("CFC"), established under the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4, assesses the national market for chicken before setting federal quotas for the production and marketing of chicken. *Pelland* elaborates on the role of the federal agency. It assesses the national market and sets a global production quota for each province, representing that province's share of the national marketing target. In brief, under the federal legislation each province is assigned a federal production quota. In turn, each provincial agency establishes a provincial quota which equals the federal quota and then allocates a proportion of that quota to each producer within the province. For a farmer to produce and market chickens in a province, he or she must receive a quota allocation from the provincial board and produce no more than the allocated quota for a given period. Each producer receives a single quota applicable to his or her entire production and marketing of chicken, regardless of intended destination. The relationship of the federal quota to the provincial quota, so far as each producer is concerned, is explained in s. 5 of the *Canadian Chicken marketing Quota Regulations* (SOR/2002-36):

> The quantity of chicken that a producer is authorized to market from a province under a federal quota for the period referred to in the schedule is equal to the quota allotment to the producer for that period by the Provincial commodity Board of the province minus the quantity of chicken marketed by the producer in intraprovincial trade in the province of during that period.

[17] As the Court in *Pelland* pointed out: "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" (para. 9). In a subsequent passage, Justice Abella reinforces this reality in the following terms: "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 the each producer" (para. 34). In brief, duly licensed chicken producers are permitted to market their product intraprovincially, extraprovincially or a combination of the two. This is true so long as producers do not exceed their individual production quotas.

[18] To facilitate the integration of production and marketing quotas, the CFC delegates its administrative authority to regulate the marketing of chickens in interprovincial and export trade to the provincial agency. This is done pursuant to s. 22(3) of the *Farm Products Agencies Act*, R.S.C. 1985, c. F-4. That section enables the CFC to authorize a provincial agency, responsible for the intraprovincial marketing of chicken to perform any function relating to interprovincial or export trade in the regulated market that the federal agency is authorized to perform.

[19] I pause here to note a difference between the regulatory scheme in place at the time the *Egg Marketing Reference* case was decided and the one in place when *Pelland* was decided. Under the original interlocking legislation, applicable to eggs, the Governor in Council was authorized to issue an order granting the provincial boards the administrative authority to regulate interprovincial and export trade. Under the scheme applicable to chickens, the federal legislation vests the federal agency (now the CFC) with the authority to delegate to the provincial boards the administrative authority to regulate in an area of federal jurisdiction. This explains why the *Chicken Farmers of Canada Delegation of Authority Order* ("*Delegation Order*") authorizes the CFNB to allocate New Brunswick's share of the federal quota to chicken producers in New Brunswick. The CFNB then allocates the federal quota to the various producers in New

Brunswick. Each producer, such as Westco, is entitled to market its quota share of chickens as it sees fit. The CFNB is by its nature and composition a producer marketing board which issues marketing orders that implement various aspects of its mandate. However, none expressly restricts any producer from marketing chicken to a processor of his or her own choice.

[20] Returning to the interpretative issue at hand, the Commission concluded that no provision of the *Natural Products Act* or its regulations, nor any provision of the 2001 Federal-Provincial Agreement for Chicken, the *Farm Products Act* or regulations or orders adopted thereunder, empowered the CFNB to: "impose a plant allocation system that would restrict the export of live chicken from the province by requiring the needs of New Brunswick processors to be met before chicken could be marketed by producers to out-of-province processors" (para. 22). It should be evident that the Commission erred in proceeding under the assumption that the Province could validly delegate to the CFNB the authority to issue orders impacting on interprovincial trade. What we are looking for is a federal provision which delegates to the CFNB the authority to issue administrative orders in an area of federal competence (interprovincial and export trade). At the same time, we are also looking for a provincial provision which delegates to the CFNB the authority to issue plant supply allocation orders in regard to matters over which the Province has competence (intraprovincial trade). As explained before, the constitutional validity of national schemes for the marketing and production of farm products is dependent on interlocking provincial and federal legislation that delegates to a provincial marketing board, such as the CFNB, the authority to issue orders that impact on both intraprovincial and interprovincial trade. If only one of the two legislative bodies delegates the authority to issue an order that impacts on trade matters within the competence of the legislative body (according to the division of powers set out in the *Constitution Act, 1867*) a constitutional challenge to the solitary legislation is invited. This is why it is necessary to examine the scope of both the federal and provincial legislation.

[21] From the outset, I have posed the interpretative question in terms of whether the CFNB has the authority to issue "plant supply allocation orders". I did so for convenience sake, as neither the legislation nor the jurisprudence speaks of such orders. Indeed, the respondents take exception to the characterization of the order being sought for the reason that there is only one processing plant in New Brunswick. In truth, what we are looking for is a statutory provision, for example, that empowers the CFNB to order that all chicken produced in New Brunswick be sold to or marketed through the CFNB, whether or not the chicken would have been destined for international or interprovincial trade. In this way the CFNB could ensure that Nadeau and any future processors received sufficient chicken for their processing plants. An alternative route would be for the legislative draftsperson to prescribe a statutory provision that simply authorizes the CFNB to issue an order requiring designated producers to sell a portion of their quota directly to Nadeau. This option could be criticized for various reasons, including arbitrariness. There may be other ways of drafting the authority to issue plant supply allocation orders but none has been explained to this Court. This leaves us with the task of foraging through the federal and provincial legislation for any provision which might reasonably be invoked in support of Nadeau's argument. Attached to these reasons is "Appendix A" which reproduces the legislation discussed below.

[22] Is there any provision in the provincial legislation which authorizes the CFNB to issue an order directing New Brunswick producers (*e.g.*, Westco) to sell to New Brunswick processors (*e.g.*, Nadeau) even though such an order would impact on the right of producers to market their product both intraprovincially and interprovincially? The answer to the question posed is "no". Section 24(1) of the *Natural Products Act* of New Brunswick states that a "board" may exercise such powers as vested in it by the *Act* or regulations. Sections 27(1)(a) and (b) empowers the Lieutenant-Governor in Council to adopt regulations vesting in a board the power, *inter alia*, to prohibit the marketing or the production and marketing, in whole or in part, of any regulated product and to market a regulated product. In my view, this general provision lacks the specificity required to support the interpretation being advanced by Nadeau to support the CFNB's authority to issue plant supply allocation orders.

[23] There are also two Provincial regulations which refer to the powers vested in the CFNB. I will refer only to those provisions that reasonably bear on the issue at hand. The *Chicken Plan Administration Regulation – Natural Products Act*, N.B. Reg. 2003-72, s. 12, vests the CFNB with the authority to regulate with respect to the quantity and quality of a regulated product and to grant personal exemptions from the legislation. Section 11 of the *Chicken Plan and Levies Regulation –Natural Products Act*, N.B. Reg. 2003-55, vests the CFNB with the power to: (a) to market the regulated product; and (b) to regulate the time and place at which, and to designate the body by or though which, the regulated product shall be marketed or produced or marketed. None of the provisions authorizes the CFNB to issue a supply allocation order that would force producers to sell to certain processors thereby restricting their right to market their product interprovincially. At most, it could be argued that s. 11 of the *Chicken Plan and Levies Regulation – Natural Products Act* empowers the CFNB to order producers to market their chicken through the CFNB leaving it up to individual producers to decide with which processors they wish to contract (see also ss. 11(t) and (u)). But even this argument is tenuous in light of the case law cited to this Court (see discussion below). Finally, there is s. 11(i) of the last mentioned *Regulation* which authorizes the CFNB to "fix and allot to persons quotas for the marketing or the production and marketing of the regulated product". Once again, I see nothing in that section to support the argument that the CFNB has the authority to issue plant supply allocation orders. At the end of the day, there is nothing in the CFNB's enabling legislation or in the subordinate regulations that would remotely support the argument that this board has the authority to issue supply allocation orders that would effectively dictate the person to whom chicken producers in New Brunswick must sell their regulated product.

[24] Once it is determined that the Province has failed to delegate to the CFNB the authority to issue plant supply allocation orders, one would expect the federal legislation to be as equally silent on this matter, if only to avoid a potential constitutional issue. As a preliminary consideration, I turn to the 2001 Federal-Provincial Agreement for Chicken to show that there is consistency between the underlying objectives of that Agreement and the federal legislation. Article 8.01 stipulates that the parties agree that

the marketing of chicken shall not be restricted in any manner that is inconsistent with the Agreement. Article 1.00 outlines the objectives of the Agreement in terms of providing for an "orderly marketing system" and to "work in the balanced interest of producers, industry stakeholders and consumers". So far as provincial commodity boards are concerned (*e.g.*, the CFNB), Article 3 stipulates that, in fulfilment of their obligations, each provincial board agrees to limit the total quantity of chicken produced in their province in accordance with quotas to be set; to set the minimum price at which live chicken may be sold in their respective provinces and, finally, to maintain and implement a coordinated system for quota allotment. Nothing is said about the need for producers to sell to processors within a province.

[25] I turn now to the relevant provisions of the federal legislation. Section 16(1) of the *Farm Product Agencies Act* authorizes the establishment of a federal marketing agency to oversee the interprovincial or export trade in a regulated product. Chicken Farmers of Canada (CFC) was established pursuant to the *Chicken Farmers of Canada Proclamation* (SOR/79-158). Section 17(1)(c) of the *Act* goes on to state that the CFC may set out the terms of any marketing plan that an agency is empowered to implement. The term "marketing plan" is defined in s. 2 of the *Act*. There is nothing in that definition that empowers the CFC to adopt plant supply allocation orders of the kind being urged upon us. Under s. 6 of the *Proclamation* the CFC is authorized to establish a quota system (by order or regulation) for the provinces by which quotas are to be allotted to chicken producers in each province. Section 22(3) of the *Act* authorizes the CFC, with the approval of the Governor in Council, to delegate its authority over interprovincial or export trade in a regulated product to a provincial agency so authorized under provincial law. Section 9 of the *Proclamation* states that if a delegation is made under s. 22(3) of the *Act*, the CFC shall by order prescribe the function that is to be preformed on behalf of the CFC and the limitations, if any, imposed on the provincial board.

[26] This leads us to the *Chicken Farmers of Canada Delegation of Authority Order* (SOR/2003-274) ("*Delegation Order*"). Section 2 of the *Delegation Order* grants each provincial board the authority to allot and administer, in accordance with the

Canadian Chicken Marketing Quota Regulations, federal quotas in the province on behalf of the CFC. Section 3 of the same *Delegation Order* goes on to state that a provincial board shall also apply any provincial laws in respect of the allotment and administration of provincial quotas to the extent that they are not inconsistent with the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* in relation to a number of enumerated matters. The only matter that remotely supports Nadeau's interpretative argument is s. 3(b)(xiii) which speaks of "the marketing arrangements with processors". Finally there are the provisions of the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations* which speak only to the matter of quotas, both federal and provincial, and the relationship of the former to the latter as set out in s. 5 of that *Regulation* which is reproduced earlier in these reasons.

[27] During the hearing of the present appeal, Nadeau was asked to identify precisely those provisions of the federal legislation that support its argument that the CFNB has been authorized by the CFC to issue supply allocation orders that would impact on interprovincial or export trade. Aside from singling out s. 3(b)(xiii) of the *Chicken Farmers of Canada Delegation of Authority Order*, Nadeau was unable to identify any other provision. Instead, it pleaded that the authority to issue plant supply allocation orders could be inferred from the scheme as a whole. I am not prepared to draw an inference which is inconsistent with the objectives of the cooperative federal-provincial scheme for marketing live chickens throughout Canada. History and case law shows us that the object of the scheme is not to create barriers to the movement of regulated products, but rather to ensure that federal/provincial production quotas are respected.

[28] Nadeau cites one case in support of its interpretative argument that the CFNB is authorized to issue supply allocation orders: *Allan v. Ontario (Attorney General*) (2005), 76 O.R. (3d) 616 (Div.Ct.), [2005] O.J. No. 3083 (QL). In my respectful view, that case undermines Nadeau's argument. It does so because it reveals that the administrative authority of other marketing boards has been carefully circumscribed so as

to eliminate any constitutional argument based on the division of powers under the *Constitution Act, 1867*. Let me explain.

[29] In *Allan*, the Court upheld the constitutional validity of a provincial regulation requiring all milk processed in Ontario, whether destined for international or interprovincial or Ontario markets, to be marketed (sold) exclusively to the provincial board (Dairy Farmers of Ontario). Based on this decision Nadeau argues that the CFNB has the authority to require all chicken producers in New Brunswick to sell their product to the CFNB. In turn, the CFNB would be in a position to sell the regulated product to processors in New Brunswick before selling any surplus interprovincially. However, there is a reason why the Ontario decision has no application to the case at hand. Section 8 of the *Dairy Products Marketing Regulations* SOR/94-466, expressly states that if a provincial law requires a dairy product to be marketed through a provincial board, that dairy product shall only be marketed in interprovincial or export trade through that board. But the analysis cannot end here. As one would expect, there is an interlocking provision found in the provincial legislation. Section 7(1) of the *Milk Act*, R.S.O. 1990, c. M-12, authorizes the Ontario Farm Products Marketing Commission to make regulations for its provincial marketing board (Dairy Farmers of Ontario), including regulations requiring that milk be marketed by, from or through the marketing board. The regulation was in fact adopted (*DFO Milk General Regulation* 11/04; now *DFO Milk General Regulation* 07/08). In these circumstances, it is hardly surprising that the Court in *Allan v. Ontario (Attorney General*) upheld the constitutional validity of the marketing scheme. More importantly, the decision reveals the specificity of both the federal and provincial legislation when it comes to vesting in marketing boards the administrative authority to regulate the marketing and production of a particular farm product. This is one more reason why I am not prepared to accept that the CFNB has the authority to issue plant supply allocation orders.

[30] In summary, I conclude that neither the federal Parliament nor the provincial Legislature has delegated to the CFNB the administrative authority to issue a plant supply allocation order that would affect the right of chicken producers in New

Brunswick to sell their product to whomever they wish. The interlocking federal-provincial legislation, effecting the objectives of the 2001 Federal–Provincial Agreement for Chicken, is predicated on the free movement of this farm product, both within and outside Canada, so long as the “quota” limitation placed on each producer is faithfully observed. Accordingly, I would dismiss the appeal and award costs of $3,500 to each respondent.

APPENDIX “A” / ANNEXE « A »

Natural Products Act,
S.N.B. 1999, c. N-1.2

Powers of boards

24(1) A board may exercise the powers conferred upon, delegated to or vested in it under this Act and the regulations.

[…]

Powers vested in board by Lieutenant-Governor in Council

27(1) The Lieutenant-Governor in Council may make regulations vesting in a board the following powers:

(a) to prohibit the marketing or the production and marketing, in whole or in part, of any regulated product;

(b) to market a regulated product;

Loi sur les produits naturels,
L.N.-B. 1999, ch. N-1.2

Pouvoirs des offices

24(1) Un office peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés, délégués ou dont il est investi en vertu de la présente loi et des règlements.

[…]

Pouvoirs dont est investi un office par le lieutenant-gouverneur en conseil

27(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements afin d’investir un office des pouvoirs suivants :

a) interdire la commercialisation ou la production et la commercialisation, en totalité ou en partie, de tout produit réglementé;

b) commercialiser un produit réglementé;

Chicken Plan Administration Regulation,
N.B. Reg. 2003-72

Powers of Board

12 The following powers are vested in the Board:

(a) to regulate the quantity and quality, grade or class of the regulated product that may be marketed at any time and to prohibit, in whole or in part, the marketing of any grade, quality or class of the regulated product except through the Board;

*Règlement concernant la gestion du Plan relatif au poulet***,**
Règl. du N.-B. 2003-72

Pouvoirs de l’Office

12 L’Office est investi des pouvoirs suivants :

a) régir la quantité et la qualité, la classe ou la catégorie du produit réglementé qui peut être commercialisé à toute époque et interdire, totalement ou partiellement, la commercialisation d’une classe, d’une qualité ou d’une catégorie du produit réglementé sauf par l’intermédiaire de l’Office;

(b) to exempt from any order of the Board any person or class of persons engaged in the marketing or the production and marketing of the regulated product or any class, variety or grade of the regulated product; and

b) soustraire à l'application d'un arrêté de l'Office toute personne ou catégorie de personnes s'occupant de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation du produit réglementé ou toute catégorie, variété ou classe quelconque du produit réglementé; et

(c) to appoint officers and employees, assign their duties and fix their remuneration.

c) nommer des dirigeants et employés, leur attribuer leurs devoirs et fixer leur rémunération.

Chicken Plan and Levies Regulation, N.B. Reg. 2003-55

Règlement concernant le Plan et les redevances relatifs au poulet, Règlement du Nouveau-Brunswick 2003-55

PART II
POWERS OF BOARD

Powers of Board

11 The following powers are vested in the Board:

[…]

(b) to market the regulated product;

(c) to regulate the time and place at which, and to designate the body by or through which, the regulated product shall be marketed or produced and marketed;

[…]

(i) to fix and allot to persons quotas for the marketing or the production and marketing of the regulated product on such basis as the Board considers proper and to establish such quotas with respect to designated lands and premises;

[…]

PARTIE II
POUVOIRS DE L'OFFICE

Pouvoirs de l'Office

11 L'Office est investi des pouvoirs suivants :

[…]

b) commercialiser le produit réglementé;

c) fixer la date et le lieu où le produit réglementé est commercialisé ou produit et commercialisé et désigner l'organisme qui se chargera de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation ou par l'intermédiaire duquel la commercialisation ou la production et la commercialisation sera effectuée;

[…]

i) fixer et allouer aux personnes des quotas de commercialisation ou de production et de commercialisation, du produit réglementé selon les conditions qu'il juge appropriées et établir ces quotas pour des terres et dépendances désignées;

[…]

(t) to require the price or prices payable or owing to persons for the regulated product to be paid to or through the Board and to recover such price or prices in a court of competent jurisdiction;

t) exiger que le paiement des sommes dues à des personnes en contrepartie du produit réglementé soit fait à l'Office ou se fasse par son intermédiaire et poursuivre leur recouvrement devant le tribunal compétent;

(u) to require any person who produces the regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the Board;

u) imposer à toute personne qui produit le produit réglementé l'obligation d'offrir en vente et de vendre ce produit à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office;

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

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

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

« plan de commercialisation » Plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé offert sur le marché inter-provincial ou d'exportation et comportant au moins l'un des éléments suivants :

(*a*) the determination of those persons engaged in the growing or production of the regulated product for interprovincial or export trade and the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof,

a) la détermination des personnes se livrant à la culture ou à la production du produit réglementé offert sur le marché interprovincial ou d'exportation et la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses éléments à toute catégorie de personnes se livrant à cette activité;

(*b*) the specification of those acts that constitute the marketing of the regulated product and of those persons engaged in its marketing, as so specified, in interprovincial or export trade, and for the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof,

b) la désignation des opérations qui constituent la commercialisation du produit réglementé et des agents de celle-ci, ainsi délimitée, sur le marché interprovincial ou d'exportation, ainsi que la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses éléments à toute catégorie de personnes se livrant à cette activité;

(*c*) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be

c) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office chargé de la mise en oeuvre du plan de fixer et de déterminer en quelle quantité ce produit ou l'une de ses variétés, classes ou qualités, peut

marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in the marketing thereof and by all persons so engaged, and the price, time and place at which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be so marketed,

être commercialisé sur le marché interprovincial ou d'exportation par chacun des agents de cette commercialisation et par l'ensemble de ceux-ci, et à quel prix et quel moment et en quel lieu il — ou elle — peut être ainsi commercialisé;

(*d*) the pooling of receipts from the marketing of the regulated product or any variety, class or grade thereof in interprovincial or export trade and the operation of pool accounts including provision for a system of initial, interim and final payments to producers and deduction from the pool of the expenses of the operation thereof,

d) la mise en commun des recettes provenant de la commercialisation du produit réglementé, ou de l'une de ses variétés, classes ou qualités, sur le marché interprovincial ou d'exportation et la gestion de comptes communs, et la création d'une caisse commune, notamment pour permettre un système de paiements initiaux, intérimaires et finals aux producteurs et la déduction, sur cette caisse, des dépenses de fonctionnement;

(*e*) a system for the licensing of persons engaged in the growing or production of the regulated product for, or the marketing thereof in, interprovincial or export trade, including provision for fees, other than fees related to the right to grow the regulated product, payable to the appropriate agency by any such person in respect of any licence issued to such person and for the cancellation or suspension of any such licence where a term or condition thereof is not complied with, and

e) la mise en place d'un régime d'attribution de licences aux personnes se livrant à la culture, à la production ou à la commercialisation du produit réglementé offert sur le marché interprovincial ou d'exportation, comportant une disposition relative aux redevances, autres que celles relatives au droit de cultiver le produit réglementé, payables à l'office compétent par les intéressés pour toute licence qui leur est attribuée et en cas d'annulation ou de suspension de la licence pour non-respect de ses modalités;

(*f*) the imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof and for such purposes classifying those persons into groups and specifying the levies or charges, if any, payable by the members of each group;

f) l'institution et la perception par l'office compétent de prélèvements à acquitter par les personnes se livrant à la culture, à la production ou à la commercialisation du produit réglementé, ainsi que la répartition à ces fins de ces personnes en groupes et la détermination des prélèvements à la charge des membres de ces groupes.

PART II
FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES ESTABLISHMENT

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.

17. (1) A proclamation establishing an agency shall

[…]

(*c*) set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement;

[…]

22.(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.

PARTIE II
OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME CRÉATION

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.

17. (1) La proclamation portant création d'un office doit :

[…]

c) énoncer les modalités des plans de commercialisation que l'office est habilité à mettre en oeuvre;

[…]

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.

Chicken Farmers of Canada Proclamation, SOR/79-158

ESTABLISHMENT OF A QUOTA SYSTEM [SOR/2002-1]

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

(2) CFC may, by order or regulation, establish a quota system for one or more non-signatory territories allowing CFC to fix and allot quotas to any person in a non-signatory territory engaged in the interprovincial marketing of chicken and to determine, for the purposes of orderly marketing, the quantity of chicken produced in a non-signatory territory that may be marketed into the signatory provinces, and the conditions under which it may be so marketed.

[…]

9. If a delegation is made under subsection 22(3) of the Act, CFC shall, by order, prescribe the function that is to be performed on behalf of CFC and the limitations, if any, imposed on the Board or Commodity Board in the exercise of that function.

Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada, DORS/79-158

ÉTABLISSEMENT D'UN CONTINGENTEMENT [DORS/2002-1]

6. (1) Les PPC doivent, par règlement ou ordonnance, établir un mécanisme de contingentement pour les provinces signataires par lequel des contingents sont attribués à tous les membres de différentes classes de producteurs de poulet de chaque province auxquels des contingents sont attribués par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent.

(2) Les PPC peuvent, par ordonnance ou règlement, établir un mécanisme de contingentement pour un ou plusieurs territoires non signataires, permettant aux PPC de fixer et d'allouer des contingents aux personnes d'un territoire non signataire qui se livrent à la commercialisation interprovinciale de poulet et de déterminer, aux fins d'une commercialisation ordonnée de poulet, la quantité de poulet produit dans un territoire non signataire pouvant être commercialisé dans les provinces signataires et les conditions de cette commercialisation.

[…]

9. S'il y a délégation de pouvoirs conformément au paragraphe 22(3) de la Loi, les PPC prescrivent, par ordonnance, la fonction qui doit être exercée en leur nom et, s'il y a lieu, les limites imposées à la Régie ou à l'Office de commercialisation dans l'exercice de cette fonction.

Chicken Farmers of Canada Delegation of Authority Order, SOR/2003-274

AUTHORITY TO ALLOT AND ADMINISTER FEDERAL QUOTAS AND FEDERAL MARKET DEVELOPMENT QUOTAS

2. (1) Subject to subsection (2), CFC grants authority to each Provincial Commodity Board to perform on its behalf the function of allotting and administering, in accordance with the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, federal quotas and federal market development quotas in the province and, for the purpose of performing that function, to exercise on behalf of CFC the powers that it would be entitled to exercise in the performance of that function.

(2) The authority granted to each Provincial Commodity Board under subsection (1) does not include the authority to allot

(*a*) the quotas referred to in subsection (1) to producers who are not in good standing with CFC; or

(*b*) federal market development quotas to producers to authorize the marketing of chicken to primary processors who do not hold a valid market development licence that has been issued by CFC under the *Canadian Chicken Licensing Regulations* and is in effect.

3. In performing the function referred to in section 2, a Provincial Commodity Board shall also apply the orders, regulations and rules of the province, if any, in respect of the allotment and administration of provincial quotas and provincial market development quotas, to the extent that they are not inconsistent with the *Canadian Chicken*

Ordonnance visant la délégation de pouvoirs par l'office appelé Les Producteurs de poulet du Canada, DORS/2003-274

AUTORISATION D'ALLOUER ET D'ADMINISTRER LES CONTINGENT FÉDÉRAUX ET LES CONTINGENTS FÉDÉRAUX D'EXPANSION DU MARCHÉ

2. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les PPC autorisent l'Office de commercialisation de chaque province à allouer et à administrer, en leur nom, conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, les contingents fédéraux et les contingents fédéraux d'expansion du marché dans la province et à exercer pour ce faire les pouvoirs que les PPC pourraient exercer dans l'accomplissement de ces fonctions.

(2) L'autorisation ne comprend pas le pouvoir :

a) d'allouer ces contingents à un producteur qui n'est pas en règle auprès des PPC;

b) d'allouer à un producteur un contingent fédéral d'expansion du marché qui autorise à commercialiser du poulet auprès d'un transformateur primaire qui n'est pas titulaire d'un permis d'expansion du marché valide et en vigueur délivré par les PPC aux termes du *Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada*.

3. Dans l'accomplissement de ces fonctions, l'Office de commercialisation applique aussi, relativement aux questions ci-après, dans la mesure où ils sont compatibles avec le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, les ordonnances, règlements et règles de la province visant l'allocation et

Marketing Quota Regulations, in relation to the following matters:

l'administration des contingents provinciaux et des contingents provinciaux d'expansion du marché :

[…]

[…]

(*b*) in the case of federal quotas and federal market development quotas,

b) s'agissant de contingents fédéraux et de contingents fédéraux d'expansion du marché :

[…]

[…]

(xiii) the marketing arrangements with processors, and

(xiii) les ententes de commercialisation avec les transformateurs,

Version française de la décision de la Cour rendue par

LE JUGE ROBERTSON

[1] Bien que l'appelante, Nadeau Ferme Avicole Limitée, ait réussi à ramener de quatorze à trois ses moyens d'appel sur le fond, il suffit que j'en discute un. Le noeud de l'affaire est de savoir si l'intimée, Les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick (les « Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick »), office provincial de commercialisation, est autorisée à rendre une ordonnance qui obligerait en fait l'intimée Groupe Westco Inc. et d'autres producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à fournir à Nadeau un pourcentage fixe de poulets vivants pour son usine de transformation située au Nouveau-Brunswick. Je désignerai ci-après l'ordonnance demandée comme une « ordonnance d'affectation de l'approvisionnement aux usines ». Nadeau a demandé cette ordonnance après que Westco lui a donné avis qu'il ne lui fournirait plus de poulets à partir du 20 juillet 2008. Westco a plutôt décidé d'envoyer tout son contingent de production au Québec. Il se trouve que Westco était pour Nadeau un important fournisseur de poulets; il se trouve aussi que Westco est intégré verticalement. Il possède des usines de transformation au Québec. Nadeau est actuellement le seul transformateur de poulets du Nouveau-Brunswick. Nadeau a constamment soutenu que, sans une ordonnance d'affectation de l'approvisionnement aux usines, ses activités de transformation au Nouveau-Brunswick ne sont pas viables. Cela explique pourquoi Nadeau a demandé une ordonnance obligeant les producteurs à lui fournir 85 % des poulets dont elle a besoin avant d'avoir le droit de commercialiser les produits excédentaires hors du Nouveau-Brunswick.

[2] Les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ont statué qu'ils n'avaient pas l'autorité voulue pour rendre une ordonnance restreignant le droit de Westco et d'autres producteurs de faire le commerce interprovincial de leurs poulets vivants tant que les besoins des transformateurs du Nouveau-Brunswick ne sont pas satisfaits. Appel a été interjeté de cette décision devant l'intimée la Commission des produits de ferme du Nouveau-Brunswick, conformément au par. 65(1) de la *Loi sur les*

produits naturels, L.R.N.-B. 1973, ch. N-1.2. La Commission a confirmé la décision interprétative des Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick et est allée un peu plus loin en statuant que ni les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ni la Commission ne possèdent l'autorité voulue pour [TRADUCTION] « établir un régime d'affectation aux usines » portant atteinte au droit d'un producteur de faire une commercialisation « interprovinciale » de ses poulets. Notre Cour est saisie du présent appel conformément à l'article 71 de la *Loi*. Pour les motifs qui suivent, je suis parvenu à deux conclusions clés : 1) aucune obligation de retenue n'est requise face à la décision interprétative de la Commission, la norme de contrôle appropriée étant celle de la décision correcte; 2) la Commission n'a pas fait d'erreur en tirant la conclusion finale que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick n'ont pas l'autorité requise pour rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines. En conséquence, je rejetterais l'appel.

[3] En bref, je conclus que ni le Parlement fédéral ni l'Assemblée législative provinciale n'ont délégué aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre une ordonnance d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui porterait atteinte au droit des producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick de vendre leurs produits à qui ils veulent, peu importe si la vente constitue du commerce intraprovincial ou interprovincial. Les dispositions législatives fédérales et provinciales imbriquées qui concrétisent les objectifs de l'Accord fédéral-provincial de 2001 sur le poulet sont fondées sur le principe de la libre circulation de ce produit agricole, tant au Canada qu'à l'extérieur, du moment que le « contingent » qui limite chaque producteur est fidèlement respecté.

[4] Les principes de droit prescrivent aux tribunaux de commencer leur analyse en déterminant la norme de contrôle appropriée. L'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, [2008] A.C.S. n° 9 (QL), 2008 CSC 9, nous dit qu'en droit administratif, il n'y a que deux normes de contrôle : celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable. La troisième norme, celle de la décision manifestement déraisonnable, n'a place maintenant que dans les annales du droit. Il nous reste alors à

décider s'il faut faire preuve de retenue devant la décision interprétative de la Commission. Cette tâche est simplifiée dans la mesure où les quatre facteurs décrits dans l'arrêt *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, [1998] A.C.S. n° 46 (QL), établissent le cadre analytique. Le tribunal saisi de la révision doit soupeser les facteurs suivants : 1) la nature de la question; 2) la présence ou l'absence d'une clause privative; 3) la raison d'être du tribunal administratif, déterminée par sa loi habilitante; 4) l'expertise du tribunal administratif à l'égard de la question à trancher. Heureusement, il s'agit ici d'une affaire où l'examen du premier facteur est déterminant.

[5] Au sujet du premier facteur de l'arrêt *Pushpanathan*, les parties s'entendent pour dire que le noeud de l'affaire en l'espèce consiste en une question de droit (interprétation de la loi) et non en une question de fait ou en une question mixte de fait et de droit. Je n'ai pas perdu de vue non plus que le par. 71(1) de la *Loi* prévoit un droit d'appel devant notre Cour pour les motifs suivants : 1) la compétence; 2) une question de droit; 3) une question mixte de droit et de fait. Puisque le noeud de l'affaire consiste en une question d'interprétation de la loi, nous avons à connaître d'une question qui est purement de droit. Toutefois, la présence du par. 71(1) ne veut pas dire automatiquement que la norme de contrôle appropriée est celle de la « décision correcte ». Ce paragraphe nous dit seulement que notre Cour a la compétence requise pour entendre l'appel. Il ne dit rien sur la retenue qu'il faut exercer ou non à l'égard des décisions de la Commission. Toutes ces assertions découlent directement de la décision récente de la Cour suprême dans l'affaire *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, [2009] A.C.S. n° 12 (QL), 2009 CSC 12.

[6] Jusqu'ici, tout ce que nous pouvons dire, c'est que la question dont le tribunal administratif était saisi consistait en une question de droit (interprétation de la loi). Nous savons aussi que ce facteur joue en défaveur de l'application de la norme de contrôle, empreinte de retenue, de la décision raisonnable, parce que les cours de justice possèdent aussi une expertise relative quand il s'agit d'interpréter la loi. Habituellement, la recherche de la norme de contrôle appropriée nécessite l'examen des trois autres

facteurs. Toutefois, l'arrêt *Dunsmuir* crée une exception au cadre analytique en réintroduisant dans le corpus de la jurisprudence le principe voulant que les véritables questions de compétence soient toujours assujetties à la norme de la décision correcte et qu'il soit inutile en conséquence d'examiner les autres facteurs énoncés dans l'arrêt *Pushpanathan*. Cette interprétation du droit découle du passage suivant de l'arrêt *Dunsmuir* :

> Un organisme administratif doit également statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence ou à la constitutionnalité. Nous mentionnons la question touchant véritablement à la constitutionnalité afin de nous distancier des définitions larges retenues avant l'arrêt *SCFP*. Il importe en l'espèce de considérer la compétence avec rigueur. Loin de nous l'idée de revenir à la théorie de la compétence ou de la condition préalable qui, dans ce domaine, a pesé sur la jurisprudence pendant de nombreuses années. La « compétence » s'entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question. L'interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d'exercer sa compétence : D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 14-3 et 14-6. L'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485, 2004 CSC 19, constitue un bon exemple. Il s'agissait de savoir si les dispositions municipales en cause autorisaient la ville de Calgary à limiter par règlement le nombre de permis de taxi délivrés (par. 5, le juge Bastarache). Cette affaire relative aux pouvoirs décisionnels d'une municipalité offre un exemple de véritable question de compétence ou de constitutionnalité. L'examen relatif à l'une et l'autre questions a une portée restreinte. Il convient de rappeler la mise en garde du juge Dickson selon laquelle, en cas de doute, il faut se garder de qualifier un point de question de compétence (*SCFP*). [Par. 59.]

[7] À mon avis, nous avons affaire à une question d'interprétation qui constitue une question de compétence au sens étroit du terme (voir en général *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, [1988] A.C.S. n° 101 (QL)). Répétons-le, la question d'interprétation consiste à savoir si les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick sont autorisés à rendre une ordonnance qui porterait directement atteinte au droit établi des producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick de vendre tout leur contingent de production à qui ils veulent, peu importe si cela constitue du commerce intraprovincial ou interprovincial. Voici un dernier point, qui est évident, concernant la question de la norme de contrôle. La question d'interprétation en l'espèce ne peut pas être facilement dissociée des répercussions constitutionnelles découlant de l'adoption d'un régime fédéral-provincial de commercialisation des poulets dans tout le Canada. Bref, pour répondre à la question d'interprétation posée, nous devons comprendre le cadre constitutionnel applicable aux régimes nationaux de commercialisation des produits de ferme, de même que la jurisprudence pertinente en provenance de la Cour suprême. Quand nous voyons les choses dans ce contexte, il ne peut y avoir aucun doute quant à la norme de contrôle appropriée : c'est celle de la décision correcte. (Voir *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, [2003] 1 R.C.S. 476, [2003] A.C.S. n° 27 (QL), 2003 CSC 28, et la jurisprudence compilée au par. 66, et *Greenisle Environmental Inc.* c. *New Brunswick (Minister of the Environment and Local Government)* (2007), 311 R.N.-B. (2e) 161, [2007] A.N.-B. n° 29 (QL), 2007 NBCA 9, au par. 20.)

[8] Pour en venir à la question d'interprétation qui nous intéresse, il y a un aspect du raisonnement de la Commission qui pose problème. Comme nous l'expliquerons, la Commission aurait dû aborder deux questions distinctes : 1) La législation provinciale autorise-t-elle les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui touchent le commerce intraprovincial des poulets? 2) La législation fédérale délègue-t-elle aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir administratif de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui touchent le commerce interprovincial de ce même produit de ferme? Si la réponse aux deux questions est

affirmative, nous évitons un problème constitutionnel éventuel fondé sur la distribution des pouvoirs établie dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Malheureusement, la Commission a posé la mauvaise question : elle s'est demandée si les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick étaient autorisés, soit par la législation fédérale, soit par la législation provinciale, à rendre des ordonnances modifiant le « commerce interprovincial ». Elle n'a rien dit sur des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui modifieraient le « commerce intraprovincial ». Je suis d'accord avec Nadeau pour dire que les questions que j'ai posées doivent être abordées. Cela dit, je conclus aussi que ni le Parlement fédéral ni l'Assemblée législative provinciale n'ont délégué aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre une ordonnance d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui porterait atteinte au droit des producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick de vendre leurs produits à qui ils veulent, peu importe si la vente constitue du commerce intraprovincial ou interprovincial.

[9] Pour répondre aux questions d'interprétation posées ci-dessus, il est d'abord nécessaire d'établir le « contexte », un contexte qui explique le cadre constitutionnel sous-jacent à l'adoption de lois fédérales et provinciales imbriquées mettant en application un régime national de production et de commercialisation des poulets au Canada. L'analyse suivante donne aussi un aperçu élémentaire des restrictions constitutionnelles imposées aux gouvernements qui cherchent à réglementer le commerce de n'importe quel produit. L'analyse n'offre qu'un examen rapide de la jurisprudence, sauf par exemple la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, [2005] A.C.S. n° 19 (QL), 2005 CSC 20. Cette décision relativement récente est importante parce qu'elle explique les caractéristiques et les éléments essentiels des régimes fédéral et provinciaux harmonisés applicables à la production et à la commercialisation des poulets vivants.

[10] Le paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement le pouvoir d'établir des lois concernant « [l]a réglementation du trafic et du commerce ». En même temps, le par. 92(13) confère aux législatures provinciales le

pouvoir d'établir des lois concernant « [l]a propriété et les droits civils dans la province ». De ces deux dispositions découlent les vérités élémentaires suivantes : chaque législature provinciale a le pouvoir constitutionnel de réglementer le commerce intraprovincial d'un produit, et le Parlement fédéral a le pouvoir constitutionnel de réglementer le commerce interprovincial du même produit. Toutefois, un problème constitutionnel surgit si le régime provincial de commercialisation a des répercussions sur les producteurs ou les consommateurs des autres provinces, empiétant ainsi sur le champ de compétence du gouvernement fédéral. L'inverse est également vrai : tout régime fédéral de commercialisation peut fort bien avoir des répercussions sur les producteurs et les consommateurs d'une province, et donc empiéter sur le pouvoir de la province de réglementer le commerce intraprovincial. Cela nous amène à nous poser deux questions interdépendantes. Dans quelle mesure une Province est-elle autorisée à grever le commerce interprovincial en réglementant le commerce intraprovincial, et dans quelle mesure le Parlement est-il autorisé à grever le commerce intraprovincial en réglementant le commerce interprovincial? Bien souvent, les réponses à ces questions constitutionnelles ne sont pas évidentes.

[11] Le professeur Hogg soutient que, depuis l'abolition des appels au Conseil privé, les tribunaux canadiens ont interprété de façon plus généreuse le pouvoir concernant le « trafic et [le] commerce ». Mais il ne répond pas à la question de savoir si le pouvoir fédéral est autorisé à s'élargir au point de permettre au Parlement de réglementer tout marché qui s'étend à plus d'une province. (Voir Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5e éd., feuilles mobiles (Scarborough : Tompson-Carswell, 2007), v. 1, p. 21-17). La jurisprudence traite aussi d'affaires où un gouvernement provincial a adopté un régime de commercialisation qui a des répercussions sur le commerce interprovincial. Dans une série d'affaires remontant à 1938, le Conseil privé ou la Cour suprême ont confirmé des lois provinciales adoptées au sujet du commerce intraprovincial parce qu'elles ne faisaient rien de plus qu'« affecter » le commerce interprovincial : *Shannon c. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708 (C.P.), [1938] J.C.J. No. 2 (QL), *Home Oil Distributors c. Attorney-General of British Columbia*, [1940] R.C.S. 444, [1940] A.C.S. no 20 (QL), et *Carnation Co. Ltd. c.*

Quebec Agriculture Marketing Board et al., [1968] R.C.S. 238, [1968] A.C.S. n° 11 (QL), suivi par *Canadian Indemnity Company et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504, [1976] A.C.S. n° 83 (QL), mais voir *Reference Re Farm Products Marketing Act*, [1957] R.C.S. 198, [1957] A.C.S. n° 11 (QL), et l'examen effectué dans Hogg, susmentionné (p. 21-18).

[12] Une affaire importante pour le présent appel est *Attorney-General for Manitoba c. Manitoba Egg and Poultry Association et al.*, [1971] R.C.S. 689, [1971] A.C.S. n° 63 (QL) (appelée « *Renvoi sur les oeufs du Manitoba* »). Elle concernait un régime réglementant la vente de tous les oeufs au Manitoba, qu'ils aient été produits dans la province ou non. À cette occasion, la loi provinciale a été déclarée invalide parce qu'elle empiétait sur le pouvoir de gouvernement fédéral de légiférer sur le commerce interprovincial. Non seulement la loi touchait le commerce intraprovincial, mais la Cour suprême a conclu qu'un aspect essentiel du régime était de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba des oeufs provenant d'ailleurs. Bref, la Cour a conclu que la loi avait été conçue pour restreindre ou limiter le libre échange commercial des oeufs entre les provinces (commerce interprovincial). Le professeur Hogg explique la motivation politique sous-tendant la décision de l'Assemblée législative du Manitoba d'établir un nouveau cadre de réglementation :

> [TRADUCTION]
> Le *Renvoi sur les oeufs du Manitoba* a eu pour origine une « guerre du poulet et des oeufs » qui a fait grand bruit entre l'Ontario (qui produisait un excédent d'oeufs) et le Québec (qui produisait un excédent de poulets). Ces provinces avaient institué des plans de commercialisation des oeufs au Québec et du poulet en Ontario qui, selon la presse, donnaient une préférence excessive aux produits locaux. Le Manitoba, qui, en tant que producteur d'excédents agricoles, soutenait qu'il était lésé par les deux plans, a établi son propre plan de commercialisation des oeufs suivant le modèle québécois et l'a renvoyé aux tribunaux pour obtenir une décision judiciaire qui déterminerait aussi, en pratique, la validité des plans québécois et ontarien. Le contexte de cette affaire peut être pertinent parce que, même s'il n'est pas mentionné dans les opinions, les juges

> ont dû le garder à l'esprit, et il peut bien leur avoir fait penser que les divers plans de commercialisation pouvaient servir d'instruments permettant à une province de faire de la discrimination contre les produits venant de l'extérieur de la province. [21-19]

[13] Après la publication du jugement dans le *Renvoi sur les oeufs du Manitoba*, les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, se sont sentis obligés d'éteindre les flammes de la guerre commerciale interprovinciale. Un accord a été conclu par les 11 gouvernements au sujet de l'adoption d'un plan national de commercialisation des oeufs (Accord fédéral-provincial de 1971). Le plan devait être appliqué par un office national de commercialisation et 10 offices provinciaux de commercialisation et constituerait plus tard un modèle pour des accords futurs concernant d'autres produits agricoles, y compris les poulets. Tout cela a été réalisé sous le régime d'une loi fédérale et de 10 lois provinciales sur la commercialisation. Les pouvoirs ont été conférés à chaque office de commercialisation par délégation bilatérale reçue des deux ordres de gouvernement. Comme l'explique le professeur Hogg, [TRADUCTION] « grâce à un travail de collaboration entre les deux ordres de gouvernement, on espérait combler les lacunes des pouvoirs législatifs fédéral et provinciaux » (p. 21-20).

[14] Pour être précis, le plan de commercialisation des oeufs supposait des lois fédérales et provinciales imbriquées (ainsi que des règlements et des ordonnances) dont l'ensemble : 1) constituait et habilitait un office national et des offices provinciaux de commercialisation des oeufs; 2) contrôlait l'offre d'oeufs en imposant des contingents à chaque province et, dans le cadre du contingent provincial, à chaque producteur; 3) prévoyait des dispositions concernant les produits excédentaires; 4) imposait des redevances aux producteurs pour financer le coût du régime. Les contingents fédéraux étaient fondés sur les volumes de production et les volumes qui entraient sur les marchés interprovinciaux; les dispositions sur les excédents ne visaient pas seulement le commerce interprovincial, et des redevances fédérales étaient imposées à tous les producteurs, peu importe si leur production était destinée aux marchés locaux ou aux marchés extraprovinciaux. La validité constitutionnelle du régime coopératif a été confirmée dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits*

agricoles, [1978] 2 R.C.S. 1198, [1978] A.C.S. n° 58 (QL). Les lois fédérale et provinciales sur la commercialisation ont été confirmées pour le motif que la loi fédérale régissait les aspects interprovinciaux du plan alors que la loi provinciale en régissait les aspects intraprovinciaux. Au sujet de la validité de la loi fédérale, la Cour suprême a confirmé la délégation du pouvoir administratif à un office provincial pour exercer le pouvoir de réglementation dans un champ de compétence fédéral (le commerce interprovincial et l'exportation). En même temps, le même office exercerait le pouvoir administratif dans un champ de compétence provinciale (le commerce intraprovincial). Au sujet de la validité de la loi provinciale, il a été statué que la Province pouvait imposer des contingents de production à tous les producteurs de l'Ontario. La majorité a statué que tel était le cas « quelle que soit la destination de leur production »; la minorité a adopté une optique plus prudente en confirmant les contrôles de la commercialisation pour le motif que l'objectif premier de la loi provinciale était de « réglementer la mise en marché dans le commerce intraprovincial ».

[15] Une fois que la Cour suprême a confirmé la validité constitutionnelle des régimes fédéral et provinciaux harmonisés de commercialisation des oeufs, des accords ont été conclus pour d'autres produits agricoles. En 1978, les gouvernements fédéral et provinciaux ont conclu un accord concernant les poulets, suivant le modèle de la même législation que la Cour suprême avait déclarée constitutionnellement valide dans la *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*. L'Accord fédéral-provincial de 1978 établissait un programme complet de commercialisation du poulet au Canada, qui était fondé sur l'adoption de lois fédérales et provinciales imbriquées. Avec le temps, ce cadre législatif, lui aussi, a fait l'objet d'une contestation constitutionnelle. Dans l'affaire *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, [2005] 1 R.C.S. 292, [2005] A.C.S. n° 19 (QL), 2005 CSC 20, un producteur de poulets québécois a dépassé largement son contingent de production. Le gros de ses produits a été expédié à l'extérieur de la province. L'office provincial de commercialisation, conformément aux règlements provinciaux, a automatiquement ramené à zéro le contingent du producteur et lui a infligé une sanction pécuniaire. Le producteur a alors contesté la validité de la législation provinciale pour le motif qu'elle

touchait le commerce interprovincial. La Cour suprême a confirmé la loi provinciale même si elle limitait la production destinée exclusivement au marché interprovincial. (Il n'y avait pas de loi fédérale « imbriquée » ou correspondante concernant cette question précise.) La Cour a statué que l'objet fondamental de la loi provinciale n'était pas de fixer des contingents ou des prix et que la loi ne tentait pas de régir le commerce interprovincial ou l'exportation. L'effet de la loi provinciale sur le commerce interprovincial était accessoire. La Cour a statué que les producteurs de poulet qui recevaient un contingent de l'office provincial étaient libres de vendre leurs produits comme ils l'entendaient, sur le marché intraprovincial ou extraprovincial (au moyen d'un permis de l'office fédéral). Le fait que le contingent de l'appelant ait été réduit à zéro n'avait rien à voir avec une tentative de la Province de réglementer le commerce interprovincial ou l'exportation. L'appelant subissait une sanction pour violation de son contingent de production.

[16] La juge Abella, écrivant au nom de la Cour dans l'arrêt *Pelland*, a expliqué que l'objet de l'Accord fédéral-provincial était d'assurer une commercialisation efficace des poulets et un approvisionnement régulier de ce produit au consommateur canadien en visant à établir un « régime de réglementation harmonieux » dans lequel seraient incorporées les compétences législatives des deux ordres de gouvernement. L'essentiel de ce régime se décrit comme suit. Aux termes de l'Accord fédéral-provincial de 1978 (remplacé en 2001 par l'Accord fédéral-provincial sur le poulet), l'office fédéral de commercialisation, qui est aujourd'hui Les Producteurs de poulet du Canada (« Producteurs de poulet du Canada »), constitué en vertu de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4, évalue le marché national du poulet avant de fixer les contingents fédéraux de production et de commercialisation des poulets. L'arrêt *Pelland* explique le rôle de l'office fédéral. Celui-ci évalue le marché national et fixe un contingent global de production pour chaque province, qui correspond à la part qu'elle détient de l'objectif du marché canadien. Bref, sous le régime de la loi fédérale, chaque province se voit attribuer un contingent fédéral de production. À son tour, chaque office provincial fixe un contingent provincial égal au contingent fédéral, puis attribue une part de ce contingent à chaque producteur de la province. Pour pouvoir produire et

commercialiser des poulets dans une province, l'agriculteur doit être titulaire d'un contingent délivré par l'office provincial et il ne peut produire une quantité supérieure à celle permise par son contingent pour la période visée. Chaque producteur se voit attribuer un contingent unique applicable à l'ensemble de sa production et de sa commercialisation, sans égard à la destination du produit. La relation entre le contingent fédéral et les contingents provinciaux, pour ce qui concerne chaque producteur, est expliquée à l'article 5 du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* (DORS/2002-36) :

> Le nombre de kilogrammes de poulet en provenance d'une province qu'un producteur est autorisé à commercialiser au titre d'un contingent fédéral, au cours de la période visée à l'annexe, correspond au contingent provincial que l'Office de commercialisation de la province en cause a alloué à ce producteur pour cette période, duquel a été soustrait le nombre de kilogrammes de poulet commercialisé par ce producteur au cours de la même période sur le marché intraprovincial.

[17] Comme la Cour l'a indiqué dans l'arrêt *Pelland* : « 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. » (Par. 9.) Plus loin dans ce jugement, la juge Abella insiste davantage sur cette réalité, en ces termes : « 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 » (par. 34). Bref, les producteurs de poulets titulaires des permis requis ont le droit de vendre leurs produits sur le marché intraprovincial ou extraprovincial, ou par une combinaison des deux, du moment qu'ils ne dépassent pas leur contingent de production individuel.

[18] Pour faciliter l'intégration des contingents de production et de commercialisation, les Producteurs de poulet du Canada délèguent à l'office provincial

leur pouvoir administratif de réglementation de la commercialisation des poulets sur les marchés interprovinciaux et d'exportation. Cela se fait en application du par. 22(3) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4. Ce paragraphe habilite les Producteurs de poulet du Canada à autoriser un office provincial responsable de la commercialisation intraprovinciale des poulets à remplir toute fonction qui est attribuée à cet organisme fédéral en matière de commerce interprovincial ou d'exportation de ce produit.

[19] Je m'arrête ici pour signaler une différence entre le régime de réglementation en vigueur à l'époque où le *Renvoi sur les oeufs du Manitoba* a été tranché et le régime en vigueur lors de l'arrêt *Pelland*. Selon les lois imbriquées originales qui s'appliquaient aux oeufs, le gouverneur en conseil était autorisé à rendre une ordonnance accordant aux offices provinciaux le pouvoir administratif de réglementer le commerce interprovincial et l'exportation. Selon le régime applicable aux poulets, la loi fédérale confère à l'office fédéral (les Producteurs de poulet du Canada actuellement) le pouvoir de déléguer aux offices provinciaux le pouvoir administratif de réglementer un champ de compétence fédérale. Cela explique pourquoi l'*Ordonnance visant la délégation de pouvoirs par l'office appelé Les Producteurs de poulet du Canada* (« Ordonnance de délégation ») autorise les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à attribuer la part néo-brunswickoise du contingent fédéral aux producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick. Les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick attribuent ensuite le contingent fédéral à divers producteurs du Nouveau-Brunswick. Chaque producteur, Westco par exemple, a le droit de vendre son contingent de poulets comme bon lui semble. Les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick, de par leur nature et leur composition, sont un office de commercialisation des producteurs qui rend des ordonnances de commercialisation en application de divers aspects de son mandat. Toutefois, aucun de ces aspects n'interdit expressément à un producteur de vendre des poulets à une entreprise de transformation de son choix.

[20] Pour revenir à la question d'interprétation qui nous occupe, la Commission a conclu qu'aucune disposition de la *Loi sur les produits naturels* ou de ses

règlements, ni aucune disposition de l'Accord fédéral-provincial de 2001 sur le poulet, de la *Loi sur la commercialisation des produits de ferme* ou des règlements ou ordonnances établis en vertu de cette loi, n'autorisait les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à [TRADUCTION] « imposer un régime d'affectations aux usines qui restreindrait l'exportation de poulets vivants hors de la province en exigeant que les besoins des transformateurs du Nouveau-Brunswick soient satisfaits avant que les producteurs puissent vendre des poulets aux transformateurs extraprovinciaux » (par. 22). Il devrait être évident que la Commission a fait erreur en partant de la supposition que la Province pouvait déléguer validement aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre des ordonnances ayant des répercussions sur le commerce interprovincial. Ce que nous cherchons, c'est une disposition fédérale qui délègue aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre des ordonnances administratives dans un champ de compétence fédérale (le commerce interprovincial et l'exportation). En même temps, nous cherchons aussi une disposition provinciale qui délègue aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines à l'égard de questions relevant de la compétence de la Province (le commerce intraprovincial). Comme je l'ai déjà expliqué, la validité constitutionnelle des régimes nationaux de commercialisation et de production de produits agricoles dépend de lois provinciales et fédérales imbriquées déléguant à un office provincial de commercialisation, tel que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick, le pouvoir de rendre des ordonnances ayant des répercussions sur le commerce intraprovincial et interprovincial. Si un seul des deux corps législatifs délègue le pouvoir de rendre une ordonnance ayant des répercussions sur les questions commerciales qui relèvent de ce corps législatif (conformément à la distribution des pouvoirs faite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*), il faut s'attendre à une contestation constitutionnelle de la loi unique. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner la portée des lois tant fédérales que provinciales.

[21] Au point de départ, j'ai posé la question d'interprétation en demandant si les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ont le pouvoir de rendre des « ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines ». Je l'ai fait par

commodité, car ni la législation ni la jurisprudence ne parlent de telles ordonnances. En fait, les intimés contestent le fait que l'ordonnance sollicitée soit ainsi caractérisée, pour la bonne raison qu'il y a une seule usine de transformation au Nouveau-Brunswick. À vrai dire, ce que nous cherchons, c'est une disposition législative, par exemple, qui habiliterait les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à ordonner que tous les poulets produits au Nouveau-Brunswick soient vendus ou commercialisés par leur entremise, qu'ils soient destinés ou non au commerce international ou interprovincial. De cette façon, les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick pourraient faire en sorte que Nadeau et tout autre transformateur éventuel reçoivent assez de poulets pour leurs usines de transformation. Une autre solution serait que le rédacteur législatif adopte une disposition législative autorisant simplement les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à rendre une ordonnance obligeant des producteurs désignés à vendre directement à Nadeau une partie de leur contingent. Cette option pourrait être critiquée pour diverses raisons, y compris son caractère arbitraire. Il peut y avoir d'autres manières de formuler le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines, mais aucune n'a été expliquée à notre Cour. La tâche qui nous reste est donc de décortiquer la législation fédérale et provinciale pour y découvrir une disposition qui puisse raisonnablement être invoquée à l'appui de la position de Nadeau. Les textes de loi discutés ci-dessous constituent l'annexe A jointe aux présents motifs.

[22] Existe-t-il une disposition de la législation provinciale qui autorise les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à rendre une ordonnance prescrivant aux producteurs du Nouveau-Brunswick (tels que Westco) de vendre des produits aux transformateurs du Nouveau-Brunswick (tels que Nadeau), même si une telle ordonnance porterait atteinte au droit des producteurs de vendre leurs produits aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la province? La réponse est non. Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur les produits naturels* du Nouveau-Brunswick prévoit qu'un « office » peut exercer les pouvoirs dont il est investi en vertu de la *Loi* et des règlements. Les alinéas 27(1)*a)* et *b)* habilitent le lieutenant-gouverneur en conseil à prendre des règlements investissant un office, entre autres, du pouvoir d'interdire la commercialisation ou la production et la commercialisation, en tout ou en partie, de tout produit réglementé, et de commercialiser

un produit réglementé. À mon avis, cette disposition générale n'est pas suffisamment spécifique pour appuyer l'interprétation avancée par Nadeau en faveur du pouvoir des Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines.

[23] Il y a aussi deux règlements provinciaux qui décrivent les pouvoirs dont les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick sont investis. Je mentionnerai seulement les dispositions qui sont raisonnablement pertinentes pour la question à trancher. Le *Règlement concernant la gestion du Plan relatif au poulet – Loi sur les produits naturels*, Règlement du Nouveau-Brunswick 2003-72, art. 12, investit les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick du pouvoir de régir la quantité et la qualité d'un produit réglementé et d'accorder des exemptions personnelles à l'application de la loi. L'article 11 du *Règlement concernant le Plan et les redevances relatifs au poulet – Loi sur les produits naturels*, Règlement du Nouveau-Brunswick 2003-55, investit les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick du pouvoir : a) de commercialiser le produit réglementé; b) de fixer la date et le lieu où le produit réglementé est commercialisé ou produit et commercialisé et désigner l'organisme qui se chargera de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation ou par l'intermédiaire duquel la commercialisation ou la production et la commercialisation sera effectuée. Aucune de ces dispositions n'autorise les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à rendre une ordonnance d'affectation de l'approvisionnement qui forcerait les producteurs à vendre à certains transformateurs et restreindrait ainsi leur droit de faire la vente interprovinciale de leurs produits. Tout au plus, on pourrait soutenir que l'art. 11 du *Règlement concernant le Plan et les redevances relatifs au poulet – Loi sur les produits naturels* habilite les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à ordonner aux producteurs de commercialiser leurs poulets par leur entremise, en laissant chaque producteur décider avec quels transformateurs il veut faire affaire (voir aussi les al. 11*t)* et *u)*). Même cet argument est mince compte tenu de la jurisprudence invoquée devant notre Cour (voir la discussion ci-après). Enfin, il y a l'al. 11*i)* de ce dernier *Règlement*, qui autorise les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick à « fixer et allouer aux personnes des quotas de commercialisation ou de production et de commercialisation, du

produit réglementé ». Là encore, je ne vois rien dans cet alinéa à l'appui de l'argument voulant que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick aient le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines. Au bout du compte, il n'y a rien dans la loi habilitante des Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ni dans ses règlements afférents qui appuierait le moindrement l'argument voulant que cet office ait le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement qui désigneraient en pratique la personne à qui les producteurs du poulet du Nouveau-Brunswick doivent vendre leur produit réglementé.

[24] Une fois établi que la Province n'a pas délégué aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines, on s'attendrait à ce que la législation fédérale ne dise rien non plus à ce sujet, ne serait-ce que pour éviter un problème constitutionnel éventuel. À titre de remarque préliminaire, j'examine maintenant l'Accord fédéral-provincial de 2001 sur le poulet pour montrer que les objectifs sous-jacents de cet accord sont en harmonie avec la législation fédérale. L'article 8.01 prescrit que les parties conviennent que la commercialisation du poulet ne doit pas être restreinte d'une quelconque manière qui soit contraire à l'Accord. L'article 1.00 décrit les objectifs de l'Accord en disant qu'il établit un « système de commercialisation ordonnée » afin de « travailler dans l'intérêt mutuel des producteurs, des intervenants de l'industrie et des consommateurs ». Pour ce qui concerne les offices de commercialisation provinciaux (tels que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick), l'art. 3 prescrit que, dans le cadre de la réalisation de ses obligations, chaque office provincial convient de limiter la quantité totale de poulet produite dans sa province conformément aux contingents qui seront fixés, d'établir des prix minimums de vente du poulet vivant dans sa province respective, et enfin de maintenir et de mettre en oeuvre un système coordonné d'allocation de contingents. On ne dit rien sur l'obligation qu'auraient les producteurs de vendre à des transformateurs d'une province.

[25] Je passe maintenant aux dispositions pertinentes de la législation fédérale. Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* autorise la création

d'un office de commercialisation fédéral pour surveiller le commerce interprovincial ou l'exportation d'un produit réglementé. Les Producteurs de poulet du Canada (Producteurs de poulet du Canada) ont été constitués en vertu de la *Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada* (DORS/79-158). L'alinéa 17(1)*c*) de la *Loi* indique ensuite que les Producteurs de poulet du Canada peuvent énoncer les modalités des plans de commercialisation qu'ils sont habilités à mettre en oeuvre. Le terme « plan de commercialisation » est défini à l'article 2 de la *Loi*. Rien dans cette définition n'habilite les Producteurs de poulet du Canada à adopter des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines comme celle qu'on veut nous convaincre d'accepter. En vertu de l'art. 6 de la *Proclamation*, les Producteurs de poulet du Canada sont autorisés à établir un mécanisme de contingentement (par ordonnance ou par règlement) pour les provinces, par lequel des contingents doivent être attribués à tous les producteurs de poulet de chaque province. Le paragraphe 22(3) de la *Loi* autorise les Producteurs de poulet du Canada, avec l'approbation du gouverneur en conseil, à déléguer leur autorité sur le commerce interprovincial et l'exportation d'un produit réglementé à un organisme provincial autorisé à le faire par la législation d'une province. L'article 9 de la *Proclamation* prévoit que s'il y a délégation de pouvoirs conformément au par. 22(3) de la *Loi*, les Producteurs de poulet du Canada prescrivent, par ordonnance, la fonction qui doit être exercée en leur nom et, s'il y a lieu, les limites imposées à l'office provincial.

[26] Cela nous amène à l'*Ordonnance visant la délégation de pouvoirs par l'office appelé Les Producteurs de poulet du Canada* (DORS/2003-274) (« ordonnance de délégation »). L'article 2 de cette ordonnance autorise chaque office provincial à allouer et à administrer, en son nom, conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, les contingents fédéraux dans la province. L'article 3 de la même ordonnance de délégation prévoit ensuite qu'un office provincial applique aussi les lois de la province visant l'allocation et l'administration des contingents provinciaux, dans la mesure où elles sont compatibles avec le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, relativement à plusieurs questions qu'il énumère. Le seul point qui appuie un tant soit peu l'argument d'interprétation de Nadeau est le s.-al. 3*b*)(xiii), qui mentionne « les ententes de

commercialisation avec les transformateurs ». Enfin, il y a les dispositions du *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets* qui portent uniquement sur la question des contingents, tant fédéraux que provinciaux, et de la relation entre les uns et les autres qui est expliquée à l'art. 5 de ce *Règlement*, lequel est reproduit plus haut dans les présents motifs.

[27] Pendant l'audition du présent appel, il a été demandé à Nadeau d'indiquer précisément les dispositions de la législation fédérale qui appuient son assertion voulant que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick aient été autorisés par les Producteurs de poulet du Canada à rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement qui auraient des répercussions sur le commerce interprovincial ou l'exportation. Après avoir signalé le s.-al. 3*b*)(xiii) *de l'Ordonnance visant la délégation de pouvoirs par l'office appelé Les Producteurs de poulet du Canada,* Nadeau n'a pu indiquer aucune autre disposition. Elle a plutôt soutenu qu'on pouvait inférer de l'ensemble du régime le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines. Je ne suis pas prêt à tirer une inférence qui est incompatible avec les objectifs du régime fédéral-provincial de commercialisation des poulets vivants dans l'ensemble du Canada. L'historique du régime et la jurisprudence nous montrent que le régime n'a pas pour objet de créer des obstacles à la circulation des produits réglementés, mais plutôt d'assurer le respect des contingents de production fédéraux et provinciaux.

[28] Nadeau n'invoque qu'un précédent à l'appui de son argument d'interprétation voulant que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick soient autorisés à rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement : *Allan c. Ontario (Attorney General*) (2005), 76 O.R. (3d) 616 (C. div. Ont.), [2005] O.J. No. 3083 (QL). Avec égards, je suis d'avis que ce précédent affaiblit la position de Nadeau. La raison en est qu'il révèle que le pouvoir administratif des autres offices de commercialisation a été soigneusement circonscrit de manière à éviter toute contestation constitutionnelle fondée sur la distribution des pouvoirs faite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je m'explique.

[29] Dans l'affaire *Allan*, la Cour a confirmé la validité constitutionnelle d'un règlement provincial exigeant que tout le lait transformé en Ontario, qu'il soit destiné aux marchés internationaux, interprovinciaux ou ontariens, soit commercialisé (vendu) uniquement à l'office provincial (Dairy Farmers of Ontario). En se basant sur cette décision, Nadeau soutient que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ont le pouvoir d'exiger que tous les producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick lui vendent leurs produits. De leur côté, les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick seraient en mesure de vendre les produits réglementés aux transformateurs du Nouveau-Brunswick avant de faire la vente interprovinciale de l'excédent. Toutefois, il y a une raison pour laquelle la décision de l'Ontario ne s'applique aucunement à la présente espèce. L'article 8 du *Règlement sur la commercialisation des produits laitiers*, DORS/94-466, prévoit expressément que si la législation d'une province exige que des produits laitiers soient commercialisés par l'entremise d'un office provincial, ces produits laitiers ne peuvent être commercialisés sur les marchés interprovincial et d'exportation que par l'entremise de cet office. Toutefois, l'analyse ne peut pas finir là. Comme on pouvait s'y attendre, on trouve, dans la loi provinciale, une disposition qui vient s'imbriquer avec cet article. Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur le lait*, L.R.O. 1990, ch. M-12, autorise la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario à établir des règlements pour son office de commercialisation provincial (Dairy Farmers of Ontario), y compris des règlements exigeant que le lait soit commercialisé par l'office de commercialisation ou par son entremise. Le règlement a effectivement été adopté (*DFO Milk General Regulation* 11/04, aujourd'hui le *DFO Milk General Regulation* 07/08). Dans les circonstances, il n'est guère surprenant que la Cour, dans la décision *Allan c. Ontario (Attorney General*), ait confirmé la validité constitutionnelle du régime de commercialisation. Surtout, la décision révèle la spécificité de chaque législation, fédérale et provinciale, quand il s'agit d'investir les offices de commercialisation du pouvoir administratif de réglementer la commercialisation et la production d'un produit de ferme donné. Voilà une autre raison pour laquelle je ne suis pas disposé à admettre que les Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick ont le pouvoir de rendre des ordonnances d'affectation de l'approvisionnement aux usines.

[30] Pour résumer, je conclus que ni le Parlement fédéral ni l'Assemblée législative provinciale n'ont délégué aux Producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick le pouvoir administratif de rendre une ordonnance d'affectation de l'approvisionnement aux usines qui porterait atteinte au droit des producteurs de poulet du Nouveau-Brunswick de vendre leurs produits à qui ils veulent. Les lois fédérales et provinciales imbriquées, qui concrétisent les objectifs de l'Accord fédéral-provincial de 2001 sur le poulet, sont fondées sur la libre circulation de ce produit agricole, tant au Canada qu'à l'extérieur, du moment que le « contingent » qui limite la production fournie par chaque producteur est fidèlement respecté. En conséquence, je rejetterais l'appel et j'accorderais des dépens de 3 500 $ à chaque intimé.

APPENDIX “A” / ANNEXE « A »

Natural Products Act,
S.N.B. 1999, c. N-1.2

Powers of boards

24(1) A board may exercise the powers conferred upon, delegated to or vested in it under this Act and the regulations.

[…]

Powers vested in board by Lieutenant-Governor in Council

27(1) The Lieutenant-Governor in Council may make regulations vesting in a board the following powers:

(a) to prohibit the marketing or the production and marketing, in whole or in part, of any regulated product;

(b) to market a regulated product;

Loi sur les produits naturels,
L.N.-B. 1999, ch. N-1.2

Pouvoirs des offices

24(1) Un office peut exercer les pouvoirs qui lui sont conférés, délégués ou dont il est investi en vertu de la présente loi et des règlements.

[…]

Pouvoirs dont est investi un office par le lieutenant-gouverneur en conseil

27(1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des règlements afin d’investir un office des pouvoirs suivants :

a) interdire la commercialisation ou la production et la commercialisation, en totalité ou en partie, de tout produit réglementé;

b) commercialiser un produit réglementé[.]

Chicken Plan Administration Regulation,
N.B. Reg. 2003-72

Powers of Board

12 The following powers are vested in the Board:

(a) to regulate the quantity and quality, grade or class of the regulated product that may be marketed at any time and to prohibit, in whole or in part, the marketing of any grade, quality or class of the regulated product except through the Board;

*Règlement concernant la gestion du Plan relatif au poulet***,**
Règl. du N.-B. 2003-72

Pouvoirs de l’Office

12 L’Office est investi des pouvoirs suivants :

a) régir la quantité et la qualité, la classe ou la catégorie du produit réglementé qui peut être commercialisé à toute époque et interdire, totalement ou partiellement, la commercialisation d’une classe, d’une qualité ou d’une catégorie du produit réglementé sauf par l’intermédiaire de l’Office;

(b) to exempt from any order of the Board any person or class of persons engaged in the marketing or the production and marketing of the regulated product or any class, variety or grade of the regulated product; and

(c) to appoint officers and employees, assign their duties and fix their remuneration.

b) soustraire à l'application d'un arrêté de l'Office toute personne ou catégorie de personnes s'occupant de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation du produit réglementé ou toute catégorie, variété ou classe quelconque du produit réglementé; et

c) nommer des dirigeants et employés, leur attribuer leurs devoirs et fixer leur rémunération.

Chicken Plan and Levies Regulation, N.B. Reg. 2003-55

Règlement concernant le Plan et les redevances relatifs au poulet, Règlement du Nouveau-Brunswick 2003-55

PART II
POWERS OF BOARD

PARTIE II
POUVOIRS DE L'OFFICE

Powers of Board

11 The following powers are vested in the Board:

[…]

(b) to market the regulated product;

(c) to regulate the time and place at which, and to designate the body by or through which, the regulated product shall be marketed or produced and marketed;

[…]

(i) to fix and allot to persons quotas for the marketing or the production and marketing of the regulated product on such basis as the Board considers proper and to establish such quotas with respect to designated lands and premises;

[…]

Pouvoirs de l'Office

11 L'Office est investi des pouvoirs suivants :

[…]

b) commercialiser le produit réglementé;

c) fixer la date et le lieu où le produit réglementé est commercialisé ou produit et commercialisé et désigner l'organisme qui se chargera de la commercialisation ou de la production et de la commercialisation ou par l'intermédiaire duquel la commercialisation ou la production et la commercialisation sera effectuée;

[…]

i) fixer et allouer aux personnes des quotas de commercialisation ou de production et de commercialisation, du produit réglementé selon les conditions qu'il juge appropriées et établir ces quotas pour des terres et dépendances désignées;

[…]

(t) to require the price or prices payable or owing to persons for the regulated product to be paid to or through the Board and to recover such price or prices in a court of competent jurisdiction;

t) exiger que le paiement des sommes dues à des personnes en contrepartie du produit réglementé soit fait à l'Office ou se fasse par son intermédiaire et poursuivre leur recouvrement devant le tribunal compétent;

(u) to require any person who produces the regulated product to offer to sell and to sell the regulated product to or through the Board;

u) imposer à toute personne qui produit le produit réglementé l'obligation d'offrir en vente et de vendre ce produit à l'Office ou par l'intermédiaire de l'Office[.]

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

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

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

« plan de commercialisation » Plan relatif au développement, à la réglementation et au contrôle de la commercialisation de tout produit réglementé offert sur le marché inter-provincial ou d'exportation et comportant au moins l'un des éléments suivants :

(*a*) the determination of those persons engaged in the growing or production of the regulated product for interprovincial or export trade and the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof,

a) la détermination des personnes se livrant à la culture ou à la production du produit réglementé offert sur le marché interprovincial ou d'exportation et la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses éléments à toute catégorie de personnes se livrant à cette activité;

(*b*) the specification of those acts that constitute the marketing of the regulated product and of those persons engaged in its marketing, as so specified, in interprovincial or export trade, and for the exemption of any class of persons so engaged from the marketing plan or any aspect thereof,

b) la désignation des opérations qui constituent la commercialisation du produit réglementé et des agents de celle-ci, ainsi délimitée, sur le marché interprovincial ou d'exportation, ainsi que la non-application du plan de commercialisation ou de l'un de ses éléments à toute catégorie de personnes se livrant à cette activité;

(*c*) the marketing of the regulated product on a basis that enables the agency that is implementing the plan to fix and determine the quantity, if any, in which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be

c) la commercialisation du produit réglementé suivant une formule qui permet à l'office chargé de la mise en oeuvre du plan de fixer et de déterminer en quelle quantité ce produit ou l'une de ses variétés, classes ou qualités, peut

marketed in interprovincial or export trade by each person engaged in the marketing thereof and by all persons so engaged, and the price, time and place at which the regulated product or any variety, class or grade thereof may be so marketed,

être commercialisé sur le marché interprovincial ou d'exportation par chacun des agents de cette commercialisation et par l'ensemble de ceux-ci, et à quel prix et quel moment et en quel lieu il — ou elle — peut être ainsi commercialisé;

(*d*) the pooling of receipts from the marketing of the regulated product or any variety, class or grade thereof in interprovincial or export trade and the operation of pool accounts including provision for a system of initial, interim and final payments to producers and deduction from the pool of the expenses of the operation thereof,

d) la mise en commun des recettes provenant de la commercialisation du produit réglementé, ou de l'une de ses variétés, classes ou qualités, sur le marché interprovincial ou d'exportation et la gestion de comptes communs, et la création d'une caisse commune, notamment pour permettre un système de paiements initiaux, intérimaires et finals aux producteurs et la déduction, sur cette caisse, des dépenses de fonctionnement;

(*e*) a system for the licensing of persons engaged in the growing or production of the regulated product for, or the marketing thereof in, interprovincial or export trade, including provision for fees, other than fees related to the right to grow the regulated product, payable to the appropriate agency by any such person in respect of any licence issued to such person and for the cancellation or suspension of any such licence where a term or condition thereof is not complied with, and

e) la mise en place d'un régime d'attribution de licences aux personnes se livrant à la culture, à la production ou à la commercialisation du produit réglementé offert sur le marché interprovincial ou d'exportation, comportant une disposition relative aux redevances, autres que celles relatives au droit de cultiver le produit réglementé, payables à l'office compétent par les intéressés pour toute licence qui leur est attribuée et en cas d'annulation ou de suspension de la licence pour non-respect de ses modalités;

(*f*) the imposition and collection by the appropriate agency of levies or charges from persons engaged in the growing or production of the regulated product or the marketing thereof and for such purposes classifying those persons into groups and specifying the levies or charges, if any, payable by the members of each group;

f) l'institution et la perception par l'office compétent de prélèvements à acquitter par les personnes se livrant à la culture, à la production ou à la commercialisation du produit réglementé, ainsi que la répartition à ces fins de ces personnes en groupes et la détermination des prélèvements à la charge des membres de ces groupes.

PART II
FARM PRODUCTS MARKETING AGENCIES

ESTABLISHMENT

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.

17. (1) A proclamation establishing an agency shall

[…]

(*c*) set out the terms of any marketing plan that the agency is empowered to implement;

[…]

22.(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.

PARTIE II
OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME

CRÉATION

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.

17. (1) La proclamation portant création d'un office doit :

[…]

c) énoncer les modalités des plans de commercialisation que l'office est habilité à mettre en oeuvre;

[…]

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.

Chicken Farmers of Canada Proclamation, SOR/79-158

ESTABLISHMENT OF A QUOTA SYSTEM [SOR/2002-1]

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

(2) CFC may, by order or regulation, establish a quota system for one or more non-signatory territories allowing CFC to fix and allot quotas to any person in a non-signatory territory engaged in the interprovincial marketing of chicken and to determine, for the purposes of orderly marketing, the quantity of chicken produced in a non-signatory territory that may be marketed into the signatory provinces, and the conditions under which it may be so marketed.

[…]

9. If a delegation is made under subsection 22(3) of the Act, CFC shall, by order, prescribe the function that is to be performed on behalf of CFC and the limitations, if any, imposed on the Board or Commodity Board in the exercise of that function.

Proclamation visant Les Producteurs de poulet du Canada, DORS/79-158

ÉTABLISSEMENT D'UN CONTINGENTEMENT [DORS/2002-1]

6. (1) Les PPC doivent, par règlement ou ordonnance, établir un mécanisme de contingentement pour les provinces signataires par lequel des contingents sont attribués à tous les membres de différentes classes de producteurs de poulet de chaque province auxquels des contingents sont attribués par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent.

(2) Les PPC peuvent, par ordonnance ou règlement, établir un mécanisme de contingentement pour un ou plusieurs territoires non signataires, permettant aux PPC de fixer et d'allouer des contingents aux personnes d'un territoire non signataire qui se livrent à la commercialisation interprovinciale de poulet et de déterminer, aux fins d'une commercialisation ordonnée de poulet, la quantité de poulet produit dans un territoire non signataire pouvant être commercialisé dans les provinces signataires et les conditions de cette commercialisation.

[…]

9. S'il y a délégation de pouvoirs conformément au paragraphe 22(3) de la Loi, les PPC prescrivent, par ordonnance, la fonction qui doit être exercée en leur nom et, s'il y a lieu, les limites imposées à la Régie ou à l'Office de commercialisation dans l'exercice de cette fonction.

Chicken Farmers of Canada Delegation of Authority Order, SOR/2003-274

AUTHORITY TO ALLOT AND ADMINISTER FEDERAL QUOTAS AND FEDERAL MARKET DEVELOPMENT QUOTAS

2. (1) Subject to subsection (2), CFC grants authority to each Provincial Commodity Board to perform on its behalf the function of allotting and administering, in accordance with the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, federal quotas and federal market development quotas in the province and, for the purpose of performing that function, to exercise on behalf of CFC the powers that it would be entitled to exercise in the performance of that function.

(2) The authority granted to each Provincial Commodity Board under subsection (1) does not include the authority to allot

(*a*) the quotas referred to in subsection (1) to producers who are not in good standing with CFC; or

(*b*) federal market development quotas to producers to authorize the marketing of chicken to primary processors who do not hold a valid market development licence that has been issued by CFC under the *Canadian Chicken Licensing Regulations* and is in effect.

3. In performing the function referred to in section 2, a Provincial Commodity Board shall also apply the orders, regulations and rules of the province, if any, in respect of the allotment and administration of provincial quotas and provincial market development quotas, to the extent that they are not

Ordonnance visant la délégation de pouvoirs par l'office appelé Les Producteurs de poulet du Canada, DORS/2003-274

AUTORISATION D'ALLOUER ET D'ADMINISTRER LES CONTINGENT FÉDÉRAUX ET LES CONTINGENTS FÉDÉRAUX D'EXPANSION DU MARCHÉ

2. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les PPC autorisent l'Office de commercialisation de chaque province à allouer et à administrer, en leur nom, conformément au *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, les contingents fédéraux et les contingents fédéraux d'expansion du marché dans la province et à exercer pour ce faire les pouvoirs que les PPC pourraient exercer dans l'accomplissement de ces fonctions.

(2) L'autorisation ne comprend pas le pouvoir :

a) d'allouer ces contingents à un producteur qui n'est pas en règle auprès des PPC;

b) d'allouer à un producteur un contingent fédéral d'expansion du marché qui autorise à commercialiser du poulet auprès d'un transformateur primaire qui n'est pas titulaire d'un permis d'expansion du marché valide et en vigueur délivré par les PPC aux termes du *Règlement sur l'octroi de permis visant les poulets du Canada*.

3. Dans l'accomplissement de ces fonctions, l'Office de commercialisation applique aussi, relativement aux questions ci-après, dans la mesure où ils sont compatibles avec le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation des poulets*, les ordonnances, règlements et règles de la

inconsistent with the *Canadian Chicken Marketing Quota Regulations*, in relation to the following matters:

province visant l'allocation et l'administration des contingents provinciaux et des contingents provinciaux d'expansion du marché :

[…]

[…]

(*b*) in the case of federal quotas and federal market development quotas,

b) s'agissant de contingents fédéraux et de contingents fédéraux d'expansion du marché :

[…]

[…]

(xiii) the marketing arrangements with processors, and

(xiii) les ententes de commercialisation avec les transformateurs[.]