

**Dominion Stores Limited** *Appellant;*

and

**Her Majesty The Queen** *Respondent;*

and

**The Attorney General for Ontario** *Intervenor.*

1979: March 15; 1979: December 13.

Present: Laskin C.J. and Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte and McIntyre JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO**

*Constitutional law — Distribution of legislative authority — Marketing standards prescribed at both provincial and federal levels — Apples marketed under federal grade name — Intraprovincial transaction — Validity/applicability of legislation — Whether federal legislation ultra vires — Canada Agricultural Standards Act, R.S.C. 1970, c. A-8, ss. 3(1), 3(2)(a), 13(1) — The Farm Products Grades and Sales Act, R.S.O. 1970, c. 161 — B.N.A. Act, ss. 91(2), 92(13), (16), 95.*

Appellant was charged under the *Canada Agricultural Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8, s. 3(2)(a), as being in possession for sale of some apples under a grade name, under s. 3(1), which did not meet the requirements prescribed in the Regulations under the Act in that they were bruised. The Act's grading plan is voluntary in that it does not apply unless the product in question is offered for sale under a grade name prescribed pursuant to the statute. The relevant provincial Act made mandatory the use of the same grade names as prescribed by the federal Act. Appellant is a retailer and the offence was said to have occurred in Metropolitan Toronto, presumably in a retail outlet. No evidence was taken prior to the motion to quash and all parties took it that the apples were offered for sale in a wholly intraprovincial transaction. Appellant challenged the constitutional validity of Part I of the Act so far as purporting to regulate or apply to a transaction wholly within Ontario. The Provincial Judge concluded that the statute was *ultra vires* and quashed the information. On appeal by way of stated case the acquittal was set aside and Part I held to be *intra vires*. The Court of Appeal agreed. The further appeal to this Court was limited to

**Les Supermarchés Dominion Limitée**  
*Appelante;*

et

**Sa Majesté La Reine** *Intimée;*

et

**Le procureur général de l'Ontario**  
*Intervenant.*

1979: 15 mars; 1979: 13 décembre.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Ritchie, Pigeon, Dickson, Beetz, Estey, Pratte et McIntyre.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO**

*Droit constitutionnel — Répartition du pouvoir législatif — Normes de commercialisation prescrites à la fois au niveau provincial et fédéral — Pommes commercialisées sous un nom de qualité fédéral — Opération intra-provinciale — Validité/applicabilité de la loi — S'agit-il d'une loi fédérale constitutionnelle? — Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, S.R.C. 1970, chap. A-8, art. 3(1), 3(2)a), 13(1) — The Farm Products Grades and Sales Act, R.S.O. 1970, chap. 161 — A.A.N.B., art. 91(2), 92(13), (16), 95.*

L'appelante a été inculpée en vertu de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, al. 3(2)a), d'avoir eu en sa possession pour la vente des pommes sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1), lesquelles n'étaient pas conformes aux exigences du règlement d'application, savoir, elles avaient des meurtrissures. Le système de classification prévu à la Loi est volontaire en ce qu'il ne s'applique pas à moins que le produit en question ne soit offert en vente sous un nom de qualité prescrit par la loi. La loi provinciale pertinente a rendu obligatoire l'emploi des mêmes noms de qualité que ceux prévus par la loi fédérale. L'appelante est un détaillant et l'infraction aurait été commise dans le Toronto métropolitain, apparemment dans un point de vente au détail. Aucune preuve n'a été produite avant que soit présentée la requête en annulation et toutes les parties ont tenu pour acquis que les pommes étaient offertes en vente dans des opérations entièrement intraprovinciales. L'appelante conteste la constitutionnalité de la Partie I de la Loi dans la mesure où elle tend à réglementer ou à viser une opération qui a lieu entièrement en Ontario. Le juge de la Cour provinciale a conclu que la loi était *ultra vires* et

the Constitutional question whether Part I of the Act is *ultra vires* in whole or in part.

*Held* (Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ., dissenting): The appeal should be allowed and the order quashing the charges restored.

*Per Martland, Pigeon, Beetz, Estey and Pratte JJ.:* Under the interpretation placed upon s. 91(2) of the *B.N.A. Act* in a number of decisions, the power of Parliament with reference to the regulation of trade and commerce is limited to trade in the international and interprovincial sense and Parliament is not empowered thereby to regulate local trade simply as part of a scheme to regulate international and interprovincial trade. Further, Parliament may not in the guise of regulating trade and commerce reach into the fields allocated to the provinces by s. 92(13) and (16) and regulate transactions that are entirely intraprovincial. Appellant here offered apples for sale pursuant to an admittedly valid provincial statute which imposed a mandatory grading scheme. The dealer did not select and adopt a grade name prescribed by a federal statute, but rather complied with applicable, valid provincial legislation. The offence here, if any, must be under the provincial legislation and not the artificially extended federal statute. It is not necessary to determine whether Part I is *ultra vires in toto* but is sufficient if it be found inapplicable to the allegations of the charge against the appellant under the federal statute.

The possibility canvassed by the respondent that Part I could find its validity in criminal law [s. 91(27)] can be disposed of by the words of Rand J. in *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, at p. 50.

*Per Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ., dissenting:* Allegedly, appellant had three lots of Spartan Apples under a grade name established under s. 3(1) of the federal Act, "Canada Extra Fancy" which did not meet the required standards as established by s. 3(1)(c) of the Act and regulations made thereunder. There was in this case no question of any reliance by the appellant on provincial grading standards or of any compliance therewith as a defence to the charge. Provincial legislation was not in issue. Section 3 of the federal Act does not compel the use of grade names pursuant to s. 1 but imposes a sanction if an intending seller elects to use a federally established grade name without observ-

a annulé la dénonciation. Sur appel par voie d'exposé de cause, l'acquittement a été infirmé et la Partie I a été déclarée *intra vires*. La Cour d'appel était du même avis. Le pourvoi devant cette Cour a été limité à la question constitutionnelle de savoir si la Partie I de la Loi est *ultra vires* en totalité ou en partie.

*Arrêt* (le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre sont dissidents): Le pourvoi est accueilli et l'ordonnance annulant les accusations est rétablie.

*Les juges Martland, Pigeon, Beetz, Estey et Pratte:* Selon l'interprétation donnée au par. 91(2) de l'*A.A.N.B.* dans nombre d'arrêts, le pouvoir de réglementation des échanges et du commerce du Parlement est limité au commerce au sens international et interprovincial, ce qui ne lui donne pas le pouvoir de réglementer le commerce local en tant que partie d'un système de réglementation du commerce international et interprovincial. De plus, le Parlement ne peut pas, sous prétexte de réglementer les échanges et le commerce, agir dans les domaines accordés aux provinces par les par. 92(13) et (16) et réglementer les opérations qui sont entièrement intraprovinciales. L'appelante en l'espèce a offert des pommes en vente conformément à une loi provinciale reconnue valide, qui impose un système de classification obligatoire. Le vendeur n'a ni choisi ni adopté un nom de qualité imposé par une loi fédérale; il s'est plutôt conformé à une loi provinciale valide et applicable. L'infraction en l'espèce, si elle existe, doit violer la loi provinciale et non la loi fédérale artificiellement étendue. Il n'est pas nécessaire de décider si la Partie I est complètement *ultra vires*, mais il suffit qu'elle soit jugée inapplicable aux allégations dans l'accusation portée contre l'appelante en vertu de la loi fédérale.

La possibilité évoquée par l'intimée que la Partie I puisse trouver sa source dans le droit criminel [par. 91(27)] peut être tranchée par ce qu'a dit le juge Rand dans *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*, [1949] R.S.C. 1, à la p. 50.

*Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre, dissidents:* L'appelante avait apparemment trois lots de pommes Spartan, sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1) de la loi fédérale, catégorie «Canada Extra de fantaisie», lesquelles n'étaient pas conformes aux normes prescrites par l'al. 3(1)c) de la Loi et son règlement d'application. En l'espèce, l'appelante n'invoque en défense aucune norme de qualité provinciale et n'allègue pas non plus s'y être conformée. La loi provinciale n'est pas en litige. L'article 3 de la loi fédérale n'ordonne pas l'utilisation des noms de qualité en vertu de l'art. 1, mais inflige une sanction lorsqu'un vendeur éventuel choisit d'utiliser un nom de qualité

ing the prescriptions applicable to the particular grade; so too, with respect to the application of such a grade name to an agricultural product or to a package containing the product. It was implicit, if not explicit, in the position taken by appellant that it could use a federally established grade name without complying with the terms governing its use. It was logical for the Parliament of Canada, having enacted compulsory grading requirements for agricultural products moving in export and interprovincial trade, to complement those provisions to give dealers the opportunity to use the same grade prescriptions for local transactions.

[*Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] S.C.R. 434; *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*, [1931] S.C.R. 357; *A.G. (B.C.) v. A.G. (Can.)*, [1937] A.C. 377; *Reference respecting The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, c. 131, as amended, [1957] S.C.R. 198; *A.G. (N.S.) v. A.G. (Can.)*, [1951] S.C.R. 31; *Reference as to the applicability of The Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*, [1948] S.C.R. 248; *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1 referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario<sup>1</sup> affirming a judgment by Grange J.<sup>2</sup> on an appeal by stated case as to the validity of certain federal legislation. Appeal allowed, Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ. dissenting, order quashing the charges restored.

*P. S. A. Lamek, Q.C., and C. H. H. McNairn*, for the appellant.

*T. B. Smith, Q.C., L. R. Olsson, Q.C., and Graham Reynolds*, for the respondent.

*D. W. Mundell, Q.C., and Carol Creighton, Q.C.*, for the intervenor.

The reasons of Laskin C.J. and Ritchie, Dickson and McIntyre JJ. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—There is one issue in this appeal, which is here by leave, and it

établi par le fédéral, sans que le produit réponde aux exigences de cette classe; il en est de même pour l'application de ce nom de qualité à un produit agricole ou à l'emballage du produit. Il découle implicitement sinon explicitement de la position prise par l'appelante qu'elle pourrait utiliser un nom de qualité établi par le fédéral sans respecter les conditions en régissant l'utilisation. Ayant édicté des normes obligatoires pour les produits agricoles destinés à l'exportation et au commerce interprovincial, il est logique que le Parlement du Canada complète ces dispositions pour permettre aux marchands de s'en servir pour les opérations locales.

[*Jurisprudence: Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*, [1931] R.C.S. 357; *A.G. (B.C.) v. A.G. (Can.)*, [1937] A.C. 377; *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, chap. 131, et modifications, [1957] R.C.S. 198; *P.g. (N.-É) c. P.g. (Can.)*, [1951] R.C.S. 31; *Renvoi sur l'applicabilité de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste*, [1948] R.C.S. 248; *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*, [1949] R.C.S. 1.]

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario<sup>1</sup> qui a confirmé un jugement du juge Grange<sup>2</sup> sur un appel par voie d'exposé de cause relatif à la constitutionnalité d'une loi fédérale. Pourvoi accueilli, le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson et McIntyre étant dissidents, et ordonnance annulant les accusations rétablie.

*P. S. A. Lamek, c.r., et C. H. H. McNairn*, pour l'appelante.

*T. B. Smith, c.r., L. R. Olsson, c.r., et Graham Reynolds*, pour l'intimée.

*D. W. Mundell, c.r., et Carol Creighton, c.r.*, pour l'intervenant.

Version française des motifs du juge en chef Laskin et des juges Ritchie, Dickson et McIntyre rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Le seul point en litige dans ce pourvoi, interjeté sur autorisation,

<sup>1</sup> (1978), 39 C.C.C. (2d) 127.

<sup>2</sup> (1977), 37 C.C.C. (2d) 20, 17 O.R. (2d) 168, 79 D.L.R. (3d) 627.

<sup>2</sup> (1977), 37 C.C.C. (2d) 20, 17 O.R. (2d) 168, 79 D.L.R. (3d) 627.

is stated in the following constitutional question fixed by an order of Pigeon J.:

Is Part I of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8 *ultra vires* in whole or in part?

The case arises out of a charge laid against the appellant, reading as follows:

on or about the 12th day of February 1976, at the Municipality of Metropolitan Toronto in the Judicial District of York [Dominion Stores Limited] unlawfully did have in possession for sale an agricultural product to wit: three lots of Spartan Apples, under a grade name established under subsection (1) of Section 3 of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, Chapter A-8, to wit: Canada Extra Fancy, which Spartan Apples did not meet the requirements prescribed for the said Grade as established by Section 3(1)(c) and Section 3(2)(a)(i) of Table 1 of Schedule A of the *Fresh Fruit and Vegetable Regulations* as made and established by Order in Council P.C. 1965-1599, to wit: they contained soft bruises, contrary to Section 3(2)(a) of the said *Act*, thereby committing an offence under Section 13(1) of the said *Act*.

Before any evidence was taken, even before arraignment and plea, counsel for the appellant moved to quash the information, challenging the validity of Part I of the federal Act in its purported application to a transaction taking place wholly within the Province of Ontario. There was some intimation that the apples referred to in the charge were produce of British Columbia, but this is not reflected in the charge nor was it a consideration on the argument of the constitutional issue raised by the appellant or in the disposition made by the judge of first instance or in the case which he stated in pursuance of an appeal from his determination that Part I aforesaid was *ultra vires*. I therefore approach the constitutional issue on the basis that a wholly intraprovincial transaction is involved in the charge.

Part I of the federal Act consists of one substantive section, namely, s. 3, which itself consists of two subsections, as follows:

3. (1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for any class of agricultural products and, without limit-

est énoncé dans la question constitutionnelle suivante délimitée par une ordonnance du juge Pigeon:

La Partie I de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, est-elle *ultra vires* en totalité ou en partie?

Le litige a pris naissance suite au dépôt d'une dénonciation contre l'appelante, dont voici le texte:

[TRADUCTION] le ou vers le 12 février 1976, dans la municipalité du Toronto métropolitain dans le district judiciaire de York [Les Supermarchés Dominion Limitée] a illégalement eu en sa possession pour la vente un produit agricole, savoir: trois lots de pommes Spartan, sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe 3(1) de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, savoir: catégorie Canada Extra de fantaisie, lesquelles pommes Spartan n'étaient pas conformes aux exigences prescrites pour cette catégorie par l'al. 3(1)c) et le sous-al. 3(2)a)(i) du Tableau 1 de l'Annexe A du *Règlement sur les fruits et les légumes frais* édicté par le décret C.P. 1965-1599, savoir: elles avaient des meurtrissures contrairement à l'al. 3(2)a) de la *Loi*, se rendant ainsi coupables d'une infraction en vertu du par. 13(1) de la *Loi*.

Avant toute production de la preuve, avant même la mise en accusation et les plaidoyers, l'avocat de l'appelante a présenté une requête pour faire annuler la dénonciation en contestant la validité de la Partie I de la loi fédérale, lorsqu'elle se veut applicable à une opération qui a eu lieu entièrement dans la province de l'Ontario. On a laissé entendre que les pommes visées par l'accusation provenaient de la Colombie-Britannique, mais l'accusation n'en parle pas et cela n'a pas fait l'objet d'un examen au cours du débat sur la question constitutionnelle soulevée par l'appelante, ni dans la décision du juge de première instance, ni dans son exposé de cause suite à l'appel logé contre sa décision que la Partie I, susmentionnée, est *ultra vires*. J'aborde donc la question constitutionnelle en tenant pour acquis que l'opération visée par l'accusation est entièrement intra-provinciale.

La Partie I de la loi fédérale se compose d'un article de droit positif, savoir, l'art. 3, qui comprend les deux paragraphes suivants:

3. (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités ainsi que des noms de qualité appropriés pour toute catégorie de produits agri-

ing the generality of the foregoing, may, by such regulations

(a) prescribe the terms and conditions on which and the manner in which agricultural products may be graded or inspected under this Part;

(b) without limiting the generality of paragraph (a), require, as a condition to the grading or inspection of an agricultural product under this Part, that it be prepared and graded in an establishment that, at the time of the preparation or grading of the product,

- (i) complied with prescribed conditions, and
- (ii) was registered in the prescribed manner,

and in respect of which the prescribed registration fee was paid;

(c) prescribe fees that may be charged for the grading or inspection of agricultural products; and

(d) prescribe the sizes, dimensions and other specifications of packages in which an agricultural product must be packed and the manner in which it must be packed and marked as a condition to application or use of the name of a grade so established.

(2) No person shall

(a) sell, offer for sale, or have in possession for sale an agricultural product under a grade name established under subsection (1) or under a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor, or

(b) apply to an agricultural product or to a package containing an agricultural product a grade name established under subsection (1) or a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor,

unless the agricultural product meets the requirements prescribed for the grade, has been graded and inspected as required by the regulations, and is packed and marked in prescribed manner.

The long title of the statute is in these words:

*An Act to establish national standards for agricultural products and to regulate international and interprovincial trade in agricultural products.*

It is followed by s. 1, stating the short title and then by s. 2, a definition section, which defines, *inter alia*, "agricultural product", "grade", "grade

coles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

a) prescrire les conditions auxquelles les produits agricoles peuvent être classés ou inspectés selon la présente Partie et le mode de classement ou de cette inspection;

b) sans restreindre la généralité de l'alinéa a), exiger, comme condition du classement ou de l'inspection d'un produit agricole sous le régime de la présente Partie, qu'il ait été préparé et classé dans un établissement qui, au moment de la préparation ou du classement du produit

(i) se conformait aux conditions prescrites, et

(ii) était enregistré d'une façon prescrite,

et à l'égard duquel les droits d'enregistrement prescrits étaient acquittés;

c) prescrire les droits exigibles pour le classement ou l'inspection de produits agricoles; et

d) prescrire le volume, les dimensions et autres caractéristiques des emballages ou contenants dans lesquels un produit agricole doit être empaqueté et la manière dont il doit être empaqueté et marqué comme condition d'application ou emploi du nom d'une qualité ainsi établie.

(2) Nul ne doit

a) vendre, offrir en vente ou avoir en sa possession pour la vente un produit agricole sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou sous un nom de qualité ou une autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom, ou

b) appliquer à un produit agricole ou à un emballage renfermant un produit agricole un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou un nom de qualité ou autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom,

sauf si le produit agricole répond aux exigences prescrites pour la qualité, s'il a été classé et inspecté comme l'exigent les règlements, et s'il est empaqueté et marqué de la manière prescrite.

Voici le titre complet de la Loi:

*Loi établissant des normes nationales pour les produits agricoles et réglementant le commerce international et interprovincial de ces produits.*

Il est suivi de l'art. 1, qui donne le titre abrégé, et ensuite de l'art. 2, celui des définitions, où l'on trouve, notamment, les définitions d'"emballage",

name" and "package". These definitions are respectively as follows:

"agricultural product" means livestock (including fur-bearing animals raised in captivity), eggs, poultry, milk, vegetables, fruit, honey and maple syrup, and products thereof, and leaf tobacco;

"grade" includes standard;

"grade name" includes any mark, description or designation of a grade;

"package" means an inner or outer receptacle or covering used for containing, packing, wrapping or covering an agricultural product;

It is evident from a reading of s. 3 that it does not compel the use of grade names established pursuant to s. 1, but it does impose a sanction if an intending seller of an agricultural product elects to use a federally established grade name without observing the prescriptions applicable to the particular grade. So too, with respect to the application of such a grade name to an agricultural product or to a package containing the product. It is implicit if not explicit in the position taken by the appellant that it could use a federally established grade name without at the same time complying with the terms governing its use laid down under Part I of the federal Act.

In contrast to Part I, Part II of the Act, beginning with s. 4, compels the use of the federally prescribed grade names in the export and interprovincial movement of agricultural products for which grades have been established under Part I. The validity of this Part is not challenged and, indeed, is conceded. The difference in formulation from s. 3 in Part I is evident from the following terms of s. 4:

4. Except as provided by regulations of the Governor in Council, no person shall export out of Canada, or send or convey from one province to another, an agricultural product of a class for which grades have been established under Part I unless the product has been graded and inspected under that Part and is packed and

de «nom de qualité», de «produit agricole» et de «qualité». Voici, respectivement, ces définitions:

«emballage» ou «contenant» signifie une enveloppe ou un récipient, intérieur ou extérieur, employé pour contenir, emballer, empaqueter ou recouvrir un produit agricole;

«nom de qualité» comprend toute marque, description ou désignation d'une qualité ou classe;

«produit agricole» signifie le bétail (y compris les animaux à fourrure élevés en captivité), les œufs, les volailles, le lait, les légumes, les fruits, le miel et le sirop d'érable, ainsi que leurs produits, et le tabac en feuilles; «qualité» ou «classe» comprend la norme;

Il appert clairement, à la lecture de l'art. 3, que cet article n'ordonne pas l'utilisation des noms de qualité établis en vertu de l'art. 1, mais qu'il inflige une sanction lorsque le vendeur éventuel d'un produit agricole choisit d'utiliser un nom de qualité établi par le fédéral, sans que le produit réponde aux exigences de cette classe. Il en est de même pour l'application de ce nom de qualité à un produit agricole ou à l'emballage du produit. Il découle implicitement sinon explicitement de la position prise par l'appelante qu'elle pourrait utiliser un nom de qualité établi par le fédéral sans toutefois respecter les conditions en régissant l'utilisation imposées par la Partie I de la loi fédérale.

Contrairement à la Partie I, la Partie II de la Loi, qui commence à l'art. 4, ordonne l'utilisation des noms de qualité prescrits par le fédéral en vertu de la Partie I pour l'exportation et le commerce interprovincial de produits agricoles pour lesquels des qualités ont été établies en vertu de la Partie I. On ne conteste pas la validité de cette Partie et, de fait, on la reconnaît. La différence de formulation par rapport à l'art. 3 de la Partie I se dégage clairement du texte de l'art. 4:

4. Sous réserve des règlements du gouverneur en conseil, nul ne doit exporter du Canada, ni envoyer ou transporter d'une province à une autre, un produit agricole d'une catégorie pour laquelle des qualités ont été établies en vertu de la Partie I, à moins que le produit n'ait été classé et inspecté en application de ladite Partie

marked in accordance with the regulations made under that Part.

The course of proceedings in the Courts below was as follows. Judge McMahon of the Ontario Provincial Court quashed the information on the ground that Part I, and particularly s. 3(2), invaded provincial legislative authority under s. 92(13) of the *British North America Act* in its application to a wholly intraprovincial transaction. He was asked to state a case and did so, and the matter came before Grange J. who, in extensive reasons for judgment, held that the judge of first instance had erred in his constitutional conclusion. Accordingly, he set aside the acquittal which had been directed by Judge McMahon and remitted the case to him for disposition on the merits. On further appeal, the judgment of Grange J. was affirmed by the Ontario Court of Appeal which said, in quite short reasons, that it agreed "essentially with his reasons for judgment".

The Ontario Court of Appeal added to this conclusion by putting forward another ground for upholding Part I, saying this:

... In our view the pith and substance of this legislation is the regulation of export and inter-provincial trade. We think the provisions of Part I, section 3(2) are necessarily incidental to the effective operation of the scheme established by maintaining the integrity of the national standards grade and to prevent the misuse of the grade and confusion. For these reasons we are all of the opinion that this is valid legislation, within the exclusive legislative authority of Parliament under section 91.2 of the *British North America Act*.

Counsel for the appellant attacked this ground of decision and contended, as I understood his submission, that in view of the existence of *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161 covering intraprovincial transactions, and which was therefore valid provincial legislation under governing case law, Part I could not be swept into provisions governing export and international trade as being "necessarily incidental" under the line of authority dealing with that concept. Given that this be so in the present case, I am

et ne soit empaqueté et marqué conformément aux règlements édictés selon ladite Partie.

Voici la marche des procédures devant les cours d'instance inférieure. Le juge McMahon de la Cour provinciale de l'Ontario a annulé la dénonciation au motif que la Partie I, et son par. 3(2) en particulier, empiète sur les pouvoirs législatifs provinciaux aux termes du par. 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, dans son application à une opération entièrement intra-provinciale. Il a formulé un exposé de cause, comme on le lui avait demandé, et l'affaire a été entendue par le juge Grange qui a statué, dans des motifs approfondis, que le juge de première instance avait commis une erreur dans sa conclusion sur la question constitutionnelle. Il a, par conséquent, infirmé l'acquittement prononcé par le juge McMahon et lui a renvoyé la cause pour qu'il se prononce sur le fond. En appel, la décision du juge Grange a été confirmée par la Cour d'appel de l'Ontario qui a jugé, dans des motifs très brefs, qu'elle était d'accord [TRADUCTION] «en substance avec ses motifs de jugement».

La Cour d'appel de l'Ontario a complété cette conclusion en formulant un autre motif, à l'appui de la validité de la Partie I:

[TRADUCTION] ... A notre avis, cette loi a pour caractère véritable la réglementation de l'exportation et du commerce interprovincial. Nous croyons que la Partie I, notamment le par. 3(2), est nécessairement accessoire au fonctionnement efficace du régime établi en assurant le maintien de l'intégrité des normes de qualité nationales, et à la prévention de la confusion et de l'emploi abusif de la qualité. Pour ces motifs, nous sommes tous d'avis que c'est un texte de loi valide, qui relève du pouvoir législatif exclusif du Parlement en vertu du par. 91.2 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

L'avocat de l'appelante a contesté ce motif de jugement. Si je comprends bien, il a soutenu que, vu l'existence de *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161, loi qui régit les opérations intra-provinciales et qui est donc une loi provinciale valide selon la jurisprudence applicable, la Partie I ne peut être amalgamée aux dispositions régissant l'exportation et le commerce international comme «nécessairement accessoire» selon la jurisprudence qui traite de ce concept. Si l'on tient cela pour acquis en l'espèce, je suis d'avis que

of the opinion that the judgment in appeal should be affirmed on the ground taken by Grange J. and, accordingly, I turn to his reasons. Before doing so, I should add that no question arose in the present case of any reliance by the appellant on provincial grading standards or of any compliance therewith as a defence to the charge. Provincial legislation was in no way in issue here.

Grange J. based his conclusion on the judgment of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*<sup>3</sup> which sustained the validity of ss. 18 and 19 of the *Dominion Trade and Industry Commission Act*, 1935 (Can.), c. 59. These provisions set up as a national mark the words "Canada Standard" or "C.S." and invited its use by persons on the conditions specified under the legislation. No one was compelled to use it but, as in the present case, a person who did so was obliged to accept the terms on which it was made available. Counsel for the appellant suggested at one point in his submission that there was licensing involved in the "C.S." case and, indeed, the Privy Council used the word "licence" in its dispositive sentence, as follows (at p. 418):

The substance of the legislation in question is to define a national mark, to give the exclusive use of it to the Dominion so as to provide a logical basis for a system of statutory licences to producers, manufacturers and merchants.

However, as clearly appears from a preceding portion of its reasons, the Privy Council was using the word in the sense of "permission" or availability of the mark for use, saying (at p. 417) that "By s. 19, subs. 1, any producer or manufacturer or merchant is given permission to apply the national mark to any commodity provided it conforms to the appropriate statutory specification".

As Grange J. noted, there is a parallel between the provisions sustained by the Privy Council and those of Part I of the Act in the present case. There is no special constitutional significance in the fact that in the *Dominion Trade and Industry*

l'arrêt en appel doit être confirmé pour les motifs retenus par le juge Grange et, par conséquent, je vais examiner ses motifs. Avant de ce faire, j'ajouterai qu'en l'espèce l'appelante n'invoque, en défense à l'accusation, aucune norme de qualité provinciale et n'allègue pas non plus s'y être conformée. La loi provinciale n'est pas en litige ici.

Le juge Grange fonde sa conclusion sur l'arrêt du Conseil privé, *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*<sup>3</sup> qui confirme la validité des art. 18 et 19 de la *Loi sur la Commission fédérale du commerce et de l'industrie*, 1935 (Can.), chap. 59. Ces dispositions y font de l'expression «Canada Standard» ou des initiales «C.S.» une marque de commerce nationale et invitent les gens à en faire usage en respectant les conditions prévues par la législation. Elles ne contraignent personne à l'utiliser mais, comme en l'espèce, celui qui en fait usage doit respecter les conditions de son emploi. L'avocat de l'appelante a notamment avancé dans sa plaidoirie que l'affaire du «C.S.» impliquait la délivrance de permis et, de fait, le Conseil privé a utilisé le mot «permis» comme suit, dans son dispositif (à la p. 418):

[TRADUCTION] La substance de la législation en question est de définir une marque nationale, d'en accorder l'usage exclusif au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement logique à un système de permis accordés par la loi aux producteurs, manufacturiers et marchands.

Cependant, comme il appert clairement d'une partie précédente de ses motifs, le Conseil privé employait le mot dans le sens d'«autorisation» ou de disponibilité de la marque pour utilisation, disant (à la p. 417) que [TRADUCTION] «En vertu du par. 19(1), tout producteur, manufacturier ou marchand peut apposer la marque nationale à n'importe quelle marchandise en autant que celle-ci réponde aux exigences prévues par la loi en l'espèce».

Comme l'a fait remarquer le juge Grange, il y a un parallèle entre les dispositions que le Conseil privé a approuvées et celles de la Partie I de la Loi en l'espèce. Le fait que dans l'arrêt *Dominion Trade and Industry Commission*, on précise que la

<sup>3</sup> [1937] A.C. 405.

<sup>3</sup> [1937] A.C. 405.

*Commission* case the mark is stated to be vested in the Crown. It is a creature of the statute just as the grade names here are creatures of the statute. The Privy Council found that federal power in relation to the regulation of trade and commerce provided support for what this Court in *MacDonald v. Vapor Canada Ltd.*<sup>4</sup>, at p. 166, called "non-compulsory regulation". So too here, and it seems to me that it was quite logical that the Parliament of Canada, having enacted compulsory grading requirements for agricultural products moving in export and interprovincial trade, should complement those provisions by giving an opportunity to dealers in such products to avail themselves, if they so wished, of the same grade prescriptions for local transactions. It could be a convenience for them and for consumers as well.

It was urged by the intervenant Attorney-General of Ontario as well as by the appellant that the prohibitions in s. 3(2) of the Act went beyond the mere giving of permission to use the federally established national standards and that their practical effect was to control or regulate local transactions in agricultural products. What the intervenant and the appellant are objecting to is, however, the character of the sanction imposed by Parliament upon a person who chooses to use the federal grade names but refuses to take them *cum onere*. Parliament might have chosen another sanction as, for example, a simple prohibitory order against the use of the grade names established under its authority where a person who elects to use them refuses to abide by the associated prescriptions for their use. The type of sanction does not change the substance of the matter in issue which is simply making available, if one chooses to use them, a set of natural standards but without in any way compelling their use.

The present case falls to be decided on the one point raised by the appellant, namely, that it could not constitutionally be visited with the sanctions flowing from a breach of Part I of the federal Act, although it had elected to use a grade name prescribed under that Part. What the appellant's legal position would have been if it had claimed by way

marque est attribuée au gouvernement ne revêt aucune importance constitutionnelle spéciale. C'est une création de la loi tout comme le sont, ici, les noms de qualité. Le Conseil privé a jugé que le pouvoir fédéral relatif à la réglementation des échanges et du commerce fournissait un appui à ce que cette Cour a appelé une «réglementation facultative» dans *MacDonald c. Vapor Canada Ltd.*<sup>4</sup>, à la p. 166. Il en est de même, ici, et il me semble parfaitement logique qu'ayant édicté des normes obligatoires pour les produits agricoles destinés à l'exportation et au commerce interprovincial, le Parlement du Canada complète ces dispositions en permettant aux marchands de tels produits de s'en servir pour les opérations locales. Cela peut être un avantage tant pour eux que pour les consommateurs.

Le procureur général de l'Ontario, intervenant, et l'appelante ont fait valoir que les interdictions prévues par le par. 3(2) de la Loi vont au-delà de la simple autorisation d'utiliser les normes nationales établies par le gouvernement fédéral et que leur effet pratique était de contrôler ou de réglementer les opérations locales sur les produits agricoles. Toutefois, ce à quoi s'opposent l'intervenant et l'appelante est le type de sanction imposée par le Parlement à une personne qui décide d'utiliser les noms de qualité du fédéral, mais qui refuse de les prendre avec les obligations. Le Parlement aurait pu choisir une autre sanction comme, par exemple, une simple ordonnance interdisant d'utiliser les noms de qualité qu'il a établis lorsque la personne qui choisit de les utiliser refuse de se conformer aux prescriptions associées à leur usage. Le type de sanction ne modifie pas le fond de la question en litige qui est simplement de mettre à la disposition des usagers qui veulent, un ensemble de normes nationales sans d'aucune façon en ordonner l'usage.

On doit décider de la présente affaire sur le seul point soulevé par l'appelante, savoir, qu'elle ne peut constitutionnellement subir de sanctions pour avoir violé la Partie I de la loi fédérale, bien qu'elle ait choisi d'utiliser un nom de qualité y prescrit. La situation juridique qui existerait si l'appelante avait fait valoir comme moyen de défense qu'elle

<sup>4</sup> [1977] 2 S.C.R. 134.

<sup>4</sup> [1977] 2 R.C.S. 134.

of defence that it was obeying provincial legislation is not a question that arises here, and I leave it open.

I would dismiss the appeal and, like the Courts below, I would make no order as to costs.

The judgment of Martland, Pigeon, Beetz, Estey and Pratte JJ. was delivered by

**ESTEY J.**—The appellant was charged under the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8, s. 3(2)(a). In the charge the allegation is made that the appellant had in possession for sale some apples under a grade name authorized under s. 3(1) of the Act which did not meet the requirements prescribed in the regulations promulgated under the statute in that they were bruised, contrary to s. 3(2)(a) of the statute which in turn constitutes an offence under s. 13(1).

The appellant is a retailer and the alleged offence was said to have occurred in the Municipality of Metropolitan Toronto, presumably in a retail outlet. There was no evidence taken prior to the motion to quash before the Provincial Court Judge. All parties here and below have approached the constitutional issue which has herein arisen on the basis that the apples were offered for sale by the appellant in a wholly intraprovincial transaction and that it mattered not whether they were produced in or out of Ontario. The appellant challenges the constitutional validity of Part I of the statute so far as it purports “to regulate, govern or apply to a transaction wholly within the Province of Ontario”. The learned Provincial Court Judge, following argument, concluded that the statute was *ultra vires* the powers of the Parliament of Canada and quashed the information. An application was then made for a stated case under s. 762 of the *Criminal Code*. The appeal by way of stated case was heard by Grange J., sitting in High Court Chambers, who set aside “the acquittal” and remitted the proceedings to the Provincial Court Judge for disposition accordingly, the learned Justice of the High Court having concluded that Part I of the statute was valid legislation under s. 91(2) of the *British North America Act*.

obéissait à la loi provinciale n'est pas une question en litige ici et je la laisse en suspens.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi et, comme les cours d'instance inférieure, je n'adjuderai aucun dépens.

Version française du jugement des juges Martland, Pigeon, Beetz, Estey et Pratte rendu par

**LE JUGE ESTEY**—L'appelante a été inculpée en vertu de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, al. 3(2)a). On allègue dans l'accusation qu'elle a eu en sa possession pour la vente des pommes sous un nom de qualité établi en vertu du par. 3(1) de la Loi, lesquelles n'étaient pas conformes aux exigences du règlement d'application, savoir, elles avaient des meurtrissures contrairement à l'al. 3(2)a) de la Loi, ce qui est une infraction visée au par. 13(1).

L'appelante est un détaillant et l'infraction imputée aurait été commise dans la municipalité du Toronto métropolitain, apparemment dans un point de vente au détail. Aucune preuve n'a été produite avant que soit présentée la requête en annulation devant le juge de la Cour provinciale. Toutes les parties ici et devant les cours d'instance inférieure ont abordé la question constitutionnelle qui se pose en l'espèce en tenant pour acquis que les pommes étaient offertes en vente par l'appelante dans des opérations entièrement intra-provinciales et qu'il importait peu qu'il s'agisse d'un produit de l'Ontario ou de l'extérieur. L'appelante conteste la constitutionnalité de la Partie I de la Loi dans la mesure où elle tend [TRADUCTION] «à réglementer, à régir ou à viser une opération qui a lieu entièrement dans la province de l'Ontario». Après les plaidoiries, le savant juge de la Cour provinciale a conclu que la loi était *ultra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada et a annulé la dénonciation. Une demande d'exposé de cause a été présentée en vertu de l'art. 762 du *Code criminel*. L'appel par voie d'exposé de cause a été entendu par le juge Grange de la Haute Cour, siégeant en chambre; il a infirmé «l'acquittement» et renvoyé le dossier au juge de la Cour provinciale pour qu'il donne suite à sa conclusion que la Partie I de la Loi est un texte valide selon le par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

The Court of Appeal of Ontario confirmed the disposition made in the High Court and with reference to s. 3(2) of Part I of the statute expressly found it to be "necessarily incidental to the effective operation of the scheme established by maintaining the integrity of national standards grade and to prevent a misuse of the grade and confusion". The appeal to this Court was limited to the following constitutional question:

Is Part I of the *Canada Agricultural Products Standards Act*, R.S.C. 1970, c. A-8 *ultra vires* in whole or in part?

The allocation of the power with respect to regulation of trade and commerce in this country under the *British North America Act* has been settled, until now at least, by *Citizens Insurance Co. v. Parsons*<sup>5</sup>; *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*<sup>6</sup>; *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*<sup>7</sup>, and *The Attorney-General for British Columbia v. The Attorney-General for Canada*<sup>8</sup>. Under the interpretation placed upon s. 91(2) of the *British North America Act* in these decisions, the power of Parliament with reference to the regulation of trade and commerce is limited to trade in the international and interprovincial sense and Parliament is not empowered thereby to regulate local trade simply as a part of a scheme for the regulation of international and interprovincial trade. In *R. v. Eastern Terminal Elevator Co.*, *supra*, Duff J. described the limitation of federal power as follows:

It is undeniable that one principal object of this Act is to protect the external trade in grain, and especially in wheat, by ensuring the integrity of certificates issued by the Grain Commission in respect of the quality of grain, and especially of wheat; and the beneficent effect and the value of the system provided by the legislation as a whole is not at all disputed by anybody.

It does not follow that it is within the power of Parliament to accomplish this object by assuming, as this legislation does, the regulation in the provinces of par-

La Cour d'appel de l'Ontario a confirmé le jugement de la Haute Cour et, au sujet du par. 3(2) de la Partie I de la Loi, elle a expressément conclu qu'il est [TRADUCTION] «nécessairement accessoire au fonctionnement efficace du régime établi en assurant le maintien de l'intégrité des normes de qualité nationales, et à la prévention de la confusion et de l'emploi abusif de la qualité». Le pourvoi devant cette Cour a été limité à la question constitutionnelle suivante:

La Partie I de la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, S.R.C. 1970, chap. A-8, *ultra vires* en totalité ou en partie?

L'attribution du pouvoir de réglementation des échanges et du commerce dans ce pays en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a été réglée, du moins jusqu'à maintenant, par les arrêts *Citizens Insurance Co. v. Parsons*<sup>5</sup>; *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*<sup>6</sup>; *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee*<sup>7</sup>, et *The Attorney-General for British Columbia v. The Attorney-General for Canada*<sup>8</sup>. Selon l'interprétation donnée au par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* dans ces arrêts, le pouvoir de réglementation des échanges et du commerce du Parlement est limité au commerce au sens international et interprovincial, ce qui ne lui donne pas le pouvoir de réglementer le commerce local en tant que partie d'un système de réglementation du commerce international et interprovincial. Voici en quels termes le juge Duff a décrit les limites du pouvoir fédéral dans *R. c. Eastern Terminal Elevator Co.*, précité:

[TRADUCTION] Il est incontestable que l'un des principaux objets de cette loi est de protéger le commerce extérieur du grain, particulièrement celui du blé, en assurant l'intégrité des certificats délivrés par la Commission des grains sur la qualité du grain, particulièrement du blé; et personne ne conteste l'effet bénéfique et la valeur du système établi par la législation dans son ensemble.

Il ne s'ensuit pas que le Parlement a le pouvoir de réaliser cet objet en prenant sur lui, comme le fait cette loi, de réglementer dans les provinces des occupations

<sup>5</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>6</sup> [1925] S.C.R. 434.

<sup>7</sup> [1931] S.C.R. 357.

<sup>8</sup> [1937] A.C. 377.

<sup>5</sup> (1881), 7 App. Cas. 96.

<sup>6</sup> [1925] R.C.S. 434.

<sup>7</sup> [1931] R.C.S. 357.

<sup>8</sup> [1937] A.C. 377.

ticular occupations, as such, by a licensing system and otherwise, and of local works and undertakings, as such, however important and beneficial the ultimate purpose of the legislation may be. (pp. 446-7).

Consequently, subject to my observations found at the end of these reasons, I approach the issue raised in this appeal on the basis that the Parliament of Canada may not, in the guise of regulating trade and commerce, reach into the fields allocated to the provinces by s. 92(13) and (16) and regulate trading transactions occurring entirely within the provinces. In actual fact the provinces and Parliament taking the lead from the Privy Council marketing decision of 1937, *supra*, have adopted cooperative and complementary schemes for the marketing of natural products. The Ontario statute here involved in fact was first enacted in 1937 (*vide S.O. 1 Geo. VI, c. 24*) immediately after the Privy Council judgment.

Parenthetically, I would add that, whatever the state of the federal trade and commerce power, nothing that I say here should be taken to apply to federal attempts to regulate the language of labels on various commodities (e.g., the *Textile Labelling Act*, R.S.C. 1970, c. 46 (1st Supp.) and the regulations thereunder). It may well be that regulation of commodity standards presents two aspects: the substantive content of those standards, and their form, including the language in which they must be displayed. However, as the issue is not before us, nothing more need be said at this time.

The foregoing seems to be the state of our constitutional law acknowledged by Parliament when the statutory plan in the *Canada Agricultural Products Standards Act*, 1955, c. 27, was adopted. At that time it was noted the provincial statutory regulation of these same natural products had been operative for several years. Section 3 of the present federal Act provides as follows:

- (1) The Governor in Council may make regulations establishing grades with appropriate grade names for

particulières, comme telles, par un système de permis et autrement, et des ouvrages et entreprises d'une nature locale, comme tels, quel qu'avantageux et important que soit le but ultime de la législation. (pp. 446 et 447).

Par conséquent, sous réserve des remarques que je fais à la fin des présents motifs, j'aborde la question posée dans ce pourvoi en tenant pour acquis que le Parlement du Canada ne peut pas, sous prétexte de réglementer les échanges et le commerce, agir dans les domaines accordés aux provinces par les par. 92(13) et (16) et réglementer les opérations commerciales qui ont lieu entièrement à l'intérieur des provinces. En réalité, les provinces et le fédéral, dans la foulée de l'arrêt précité du Conseil privé de 1937 sur la commercialisation, ont adopté des mécanismes complémentaires et solidaires pour la commercialisation des produits naturels. De fait, la loi ontarienne à l'étude ici a été édictée à l'origine en 1937 (voir S.O. 1 Geo. VI, chap. 24) immédiatement après l'arrêt du Conseil privé.

Entre parenthèses, j'ajouterais que quel que soit le pouvoir fédéral sur les échanges et le commerce, rien de ce que je dis ici ne doit être considéré comme un commentaire sur les tentatives de réglementation fédérale du texte des étiquettes apposées sur différentes marchandises (par ex. la *Loi sur l'étiquetage des textiles*, S.R.C. 1970, chap. 46 (1<sup>er</sup> Supp.) et son règlement d'application). La réglementation des normes des marchandises peut fort bien présenter deux aspects: la teneur réelle de ces normes et leur forme, y compris le texte qu'elles doivent suivre. Toutefois, comme la question ne nous est pas soumise, point n'est besoin d'ajouter autre chose ici.

Ce qui précède semble être l'état de notre droit constitutionnel reconnu par le Parlement lorsque le régime prescrit par la *Loi sur les normes des produits agricoles du Canada*, 1955, chap. 27, a été adopté. Il convient de souligner qu'à cette époque-là, la réglementation provinciale de ces mêmes produits naturels était en vigueur depuis plusieurs années. L'article 3 de la loi fédérale actuelle prévoit:

- (1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités ainsi que des noms de

any class of agricultural products and, without limiting the generality of the foregoing, may, by such regulations

(a) prescribe the terms and conditions on which and the manner in which agricultural products may be graded or inspected under this Part;

(b) without limiting the generality of paragraph (a), require, as a condition to the grading or inspection of an agricultural product under this Part, that it be prepared and graded in an establishment that, at the time of the preparation or grading of the product,

- (i) complied with prescribed conditions, and
- (ii) was registered in the prescribed manner,

and in respect of which the prescribed registration fee was paid;

(c) prescribe fees that may be charged for the grading or inspection of agricultural products; and

(d) prescribe the sizes, dimensions and other specifications of packages in which an agricultural product must be packed and the manner in which it must be packed and marked as a condition to application or use of the name of a grade so established.

(2) No person shall

(a) sell, offer for sale, or have in possession for sale an agricultural product under a grade name established under subsection (1) or under a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor, or

(b) apply to an agricultural product or to a package containing an agricultural product a grade name established under subsection (1) or a grade name or other designation so closely resembling a grade name so established as to be likely to be mistaken therefor,

unless the agricultural product meets the requirements prescribed for the grade, has been graded and inspected as required by the regulations, and is packed and marked in prescribed manner.

It is relevant to note that while Part I of the Act is thus voluntary, Part II which is entitled "International and Interprovincial Trade" is compulsory. As counsel for the Attorney General of Canada points out, the grading plan under Part I, so far as it applies within a province, is voluntary in the sense that the strictures of the statute do not apply unless and until the products in question are

qualité appropriés pour toute catégorie de produits agricoles et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

a) prescrire les conditions auxquelles les produits agricoles peuvent être classés ou inspectés selon la présente Partie et le mode de ce classement ou de cette inspection;

b) sans restreindre la généralité de l'alinéa a), exiger, comme condition du classement ou de l'inspection d'un produit agricole sous le régime de la présente Partie, qu'il ait été préparé et classé dans un établissement qui, au moment de la préparation ou du classement du produit,

- (i) se conformait aux conditions prescrites, et
- (ii) était enregistré d'une façon prescrite,

et à l'égard duquel les droits d'enregistrement prescrits étaient acquittés;

c) prescrire les droits exigibles pour le classement ou l'inspection de produits agricoles; et

d) prescrire le volume, les dimensions et autres caractéristiques des emballages ou contenants dans lesquels un produit agricole doit être empaqueté et la manière dont il doit être empaqueté et marqué comme condition d'application ou emploi du nom d'une qualité ainsi établie.

(2) Nul ne doit

a) vendre, offrir en vente ou avoir en sa possession pour la vente un produit agricole sous un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou sous un nom de qualité ou une autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom, ou

b) appliquer à un produit agricole ou à un emballage renfermant un produit agricole un nom de qualité établi en vertu du paragraphe (1) ou un nom de qualité ou autre désignation ressemblant à un nom de qualité ainsi établi au point d'être vraisemblablement confondu avec ce nom,

sauf si le produit agricole répond aux exigences prescrites pour la qualité, s'il a été classé et inspecté comme l'exigent les règlements, et s'il est empaqueté et marqué de la manière prescrite.

Il est pertinent de remarquer que bien que la Partie I de la Loi soit ainsi facultative, la Partie II intitulée «Commerce international et interprovincial» est obligatoire. Comme le fait remarquer le substitut du procureur général du Canada, quand le système de classification prévu par la Partie I s'applique à l'intérieur d'une province, il est volontaire en ce sens que les restrictions législatives ne

offered for sale under a grade name prescribed pursuant to the statute.

A complication arises by reason of the fact that the Province of Ontario, by a series of statutes culminating for our purposes in *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161, authorized the establishment of regulations relating to the marketing of agricultural products under which it was made an offence to offer for sale or have in possession for sale any produce not accompanied by a sign stating the grade of the produce. Such produce also had to conform to all the standards prescribed by the regulations promulgated pursuant to the statute. By these regulations, the grades applicable to apples were identified by precisely the same grade names as those adopted by regulation under the Canadian statute now before the Court. Thus a vendor such as the appellant, upon receiving apples for resale, must, under the Ontario statute, sell the apples in association with a grade name prescribed by regulation and in conformity with quality standards specified in the regulation. Simultaneously with the marking of the grade name on the apples pursuant to the Ontario law, the retailer, here the appellant, is confronted with s. 3(2) and s. 13 of the federal statute.

Notwithstanding this statutory background, the respondent, the Attorney General of Canada, asserts that the appellant's participation in the federal grading standard program is voluntary. If the federal legislation were, by its own terms, compulsory as regards intraprovincial transactions, it would undoubtedly be *ultra vires* as regulation of an individual form of trade within the province, assuming the present state of the law to be as I have summarized it above. Such legislation was struck down by the Privy Council in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*<sup>9</sup>. The existing provincial legislation in this case is, on the same basis, valid: see the *Reference respecting The Farm Products Market-*

s'appliquent pas à moins que les produits en question ne soient offerts en vente sous un nom de qualité prescrit par la loi.

Une difficulté survient du fait que par une série de lois qui, aux fins qui nous intéressent, ont abouti à *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161, la province de l'Ontario a autorisé l'adoption de règlements sur la commercialisation des produits agricoles qui font une infraction d'offrir en vente ou d'avoir en sa possession pour la vente un produit non accompagné d'une indication de qualité. Ce produit doit également être conforme à toutes les normes prescrites par le règlement promulgué en vertu de la Loi. Selon ce règlement, les qualités applicables aux pommes sont identifiées exactement par les mêmes noms de qualité que ceux adoptés par le règlement d'application de la loi fédérale dont la Cour est présentement saisie. Ainsi, lorsqu'il reçoit des pommes pour la revente, un vendeur, comme l'appelante, doit, en vertu de la loi ontarienne, vendre les pommes en leur donnant un nom de qualité prévu par le règlement et en conformité avec les normes de qualité y spécifiées. En même temps qu'il donne aux pommes un nom de qualité conformément à la loi ontarienne, le détaillant, ici l'appelante, doit faire face au par. 3(2) et à l'art. 13 de la loi fédérale.

Nonobstant ce contexte législatif, l'intimée, par la voix du procureur général du Canada, soutient que la participation de l'appelante au programme des normes de qualité du fédéral est volontaire. Si, par son propre texte, la législation fédérale créait une obligation à l'égard des opérations intra-provinciales, elle serait sans aucun doute *ultra vires* parce qu'elle viserait à réglementer une forme de commerce individuel dans les limites de la province, si l'on présume que l'état actuel du droit est celui que j'ai résumé précédemment. Le Conseil privé a déclaré une telle loi invalide dans *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*<sup>9</sup>. En l'espèce, la loi provinciale actuelle est, selon le même principe, valide:

<sup>9</sup> [1937] A.C. 377.

<sup>9</sup> [1937] A.C. 377.

*ing Act*, R.S.O. 1950, c. 131, as amended<sup>10</sup>. Thus the only course open to the federal authorities was to establish a "voluntary" marketing scheme, as was done by the regulations promulgated in 1965 (see Schedule attached hereto). However, a *truly* voluntary scheme establishing a system of grades distinct from those already promulgated by the province would not, as one can well imagine, have attracted much of a clientele. Accordingly, in order to inject some vitality into its own scheme, the Government of Canada was obliged to incorporate the provincial standards into its 'voluntary' regulatory scheme. Yet ironically the charge against the appellant here has been laid under the voluntary program and not the compulsory trade regulation.

Of course, it does not follow that provincial legislation, which has the factual effect of changing the operative nature of a federal statute, can thereby make the federal statute invalid. The federal statute must be *intra* or *ultra vires* standing on its own and without the presence or absence of provincial legislation. The court is, however, entitled, and indeed required, to examine the interrelationship of federal and provincial legislation if it appears that Parliament has incorporated provincial enactments into its own legislation in an effort to "colour" (to adopt the language of the Privy Council) it so as to enter a field which, by our constitution, rests solely within the legislative competence of the provinces. In other words, Parliament cannot do indirectly, with provincial aid, what it could not have done directly. It is for this reason that I shall continue to examine both schemes in tandem.

As was stated by Taschereau J. in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada*<sup>11</sup>, at p. 40:

It is a well settled proposition of law that jurisdiction cannot be conferred by consent.

If the Parliament of Canada cannot find justification for its legislation in the *British North America Act*, consent or acquiescence in the adoption of a statute by Parliament, either individual consent or

voir le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act*, R.S.O. 1950, chap. 131, et modifications<sup>10</sup>. Ainsi, la seule option du fédéral était d'établir un régime "volontaire" de commercialisation, ce qu'il a fait par le règlement promulgué en 1965 (voir l'annexe aux présentes). Cependant, un régime *vraiment* volontaire créant un système de classes distinctes de celles déjà instituées par la province n'aurait bien évidemment pas attiré beaucoup d'intéressés. Par conséquent, afin de donner une impulsion à son propre régime, le gouvernement fédéral a dû incorporer les normes provinciales dans son régime de réglementation "volontaire". Ironiquement, c'est en vertu du programme volontaire et non du règlement obligatoire sur le commerce que l'appelante a été inculpée.

Bien sûr, il ne s'ensuit pas qu'une législation provinciale qui dans les faits vient modifier la nature essentielle d'une loi fédérale peut, par le fait même, la rendre invalide. La loi fédérale doit être constitutionnelle ou inconstitutionnelle en elle-même, indépendamment de la présence ou de l'absence d'une législation provinciale. Toutefois, la Cour peut, et en fait doit, étudier l'interdépendance des lois fédérales et provinciales s'il appert que le Parlement a incorporé des dispositions provinciales dans sa propre législation en cherchant à la «déguiser» (pour reprendre le terme du Conseil privé) pour pénétrer dans un domaine qui, aux termes de notre constitution, relève exclusivement de la compétence législative des provinces. En d'autres mots, le Parlement ne peut pas faire indirectement, avec l'aide provinciale, ce qu'il ne pourrait pas faire directement. C'est pour cette raison que je poursuivrai mon examen des deux régimes en regard l'un de l'autre.

Comme l'a dit le juge Taschereau dans *Procureur général de la Nouvelle-Écosse c. Procureur général du Canada*<sup>11</sup>, à la p. 40:

[TRADUCTION] C'est un principe de droit bien établi que la compétence ne peut être conférée par consentement.

Si le Parlement du Canada ne peut rien trouver dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* pour justifier sa législation, le consentement ou l'acquiescement à l'adoption d'une loi par le Parle-

<sup>10</sup> [1957] S.C.R. 198.

<sup>11</sup> [1951] S.C.R. 31.

<sup>10</sup> [1957] R.C.S.198.

<sup>11</sup> [1951] R.C.S. 31.

consent obtained through the operation of provincial legislation, cannot provide the missing jurisdiction and authority. In the statute now before us, if Part I be invalid as purporting to establish a regulatory scheme in relation to local marketing, voluntary acceptance and participation therein by individual citizens or legal entities cannot make it valid. In reality there is in these circumstances no true voluntary adoption of the federal marketing scheme by the retailer. The mechanical or perhaps even unwitting adoption of the federal marketing scheme is the direct result of provincial coercion flowing from a valid provincial scheme regulating local marketing.

Stripping off the complexities of the constitutional argument and reducing the transaction to its real proportions, the appellant here offered apples for sale pursuant to an admittedly valid provincial statute. The dealer did not select and adopt a grade name prescribed by a federal statute, but rather complied with applicable, valid provincial legislation. The precise issue facing the Court in this proceeding is whether or not, in these circumstances, a charge may be laid under the federal statute. It may be, of course, that the provincial inspectors took a different view of the apples in question than did the federal inspectors, which may explain why no action was taken under the provincial statute. However, the offence, if any, must, in my view, be against the provincial legislation and not the artificially extended federal statute. Here the sequence of passage of marketing schemes was first the provincial statute, followed by a like federal statute purporting to reach down to intraprovincial trade. If, however, the Attorney General for Canada be correct, the latter is valid and the offence allegedly committed by the appellant is against the federal statute and not the provincial statute without which the federal statute would have no legal application as regards local trade. The parasite and not the host thereby becomes the bigger and more important animal.

ment, que ce soit un consentement individuel ou un consentement obtenu par le mécanisme d'une loi provinciale, ne peut combler l'absence de compétence et de pouvoir. Si la Partie I de la Loi qui nous est maintenant soumise est invalide parce qu'elle cherche à établir un programme de réglementation de la commercialisation locale, l'acceptation et la participation volontaires de simples citoyens ou d'entités juridiques ne peuvent la rendre valide. En réalité, il n'y a, dans ces circonstances, aucune adoption volontaire du programme fédéral de commercialisation par le détaillant. L'adoption mécanique ou peut-être même inconsciente du programme fédéral de commercialisation est le résultat direct de la contrainte qui découle du programme provincial valide réglementant la commercialisation locale.

Si l'on fait abstraction des difficultés que présente l'argument constitutionnel et si l'on réduit l'opération à ses dimensions réelles, l'appelante en l'espèce a offert des pommes en vente conformément à une loi provinciale reconnue valide. Le vendeur n'a ni choisi ni adopté un nom de qualité imposé par une loi fédérale; il s'est plutôt conformé à une loi provinciale valide et applicable. La question précise à laquelle cette Cour doit répondre en l'espèce est de savoir si, dans ces circonstances, une accusation peut être portée en vertu de la loi fédérale. Il se peut, bien sûr, que les inspecteurs provinciaux aient eu une opinion différente de celle des inspecteurs fédéraux sur ces pommes, ce qui peut expliquer pourquoi aucune poursuite n'a été entamée en vertu de la loi provinciale. Toutefois l'infraction, si elle existe, doit à mon avis violer la loi provinciale et non la loi fédérale artificiellement étendue. Ici, dans l'ordre d'adoption des programmes de commercialisation, la loi provinciale vient en premier suivie d'une loi fédérale semblable visant à s'appliquer au commerce intraprovincial. Si, toutefois, la prétention du procureur général du Canada est bien fondée, cette dernière est valide et l'appelante aurait commis une infraction contre la loi fédérale et non contre la loi provinciale sans laquelle la première n'aurait aucune application juridique quant au commerce local. Ainsi, le parasite devient plus gros et plus important que l'hôte.

Grange J. decided and the respondent in this court submits that the decision of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*<sup>12</sup> is applicable on all fours to this statutory pattern. In that case, the Parliament of Canada created a national trade mark "Canada Standard" which could be adopted by anyone with reference to any goods so long as the producer or merchant thereof conformed to the standards and specifications prescribed in any Act of Parliament. The trade mark program was found to be *intra vires* the Parliament of Canada by the Privy Council and where the producer or vendor of the product in question adopted the trade mark, the Parliament of Canada was able to regulate the quality of the merchandise marketed in association therewith. It is evident from the terms of the judgment that the federal legislation was valid by reason of the vesting in the Federal Government of the use of the statutory trade mark so as to provide a legal basis for its licensing program.

The respondent places great reliance on the trade mark case. In that case, there was no accompanying provincial legislation which made the adoption of a trade mark licence by the producer mandatory. If by some comparable arrangement the federal licensing program had effectively been made mandatory by the presence of prior provincial marketing legislation and the federal statute had thereby been brought into play in the regulation of local sales within a province, the conditions under which the Privy Council found the Canada Standard legislation to be valid would not exist. That body found the legislation to be *intra vires* because:

... there seems no reason why the legislative competence of the Dominion Parliament should not extend to the creation of juristic rights in novel fields if they can be brought fairly within the classes of subjects confided to Parliament by the constitution. The substance of the legislation in question is to define a national mark, to give the exclusive use of it to the Dominion so as to provide a logical basis for a system of statutory licences to producers, manufacturers and merchants. To vest the "exclusive property" in the mark in His Majesty is probably no more than to vest "the use of" the mark in

Le juge Grange a conclu que l'arrêt du Conseil privé, *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*<sup>12</sup> est directement applicable à cette structure législative, thèse que l'intimée reprend devant cette Cour. Le Parlement du Canada avait créé une marque de commerce nationale «Canada Standard» que toute personne pouvait adopter pour des produits en autant que le producteur ou le marchand respectait les normes et les caractéristiques prévues par toute loi fédérale. Le Conseil privé a jugé que le programme relatif aux marques de commerce était *intra vires* du Parlement du Canada et que, lorsque le producteur ou le vendeur du produit en question adoptait la marque de commerce, le Parlement du Canada pouvait réglementer la qualité de la marchandise ainsi commercialisée. Il se dégage nettement des termes de l'arrêt que la législation fédérale était valide parce que l'utilisation de la marque de commerce était dévolue au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement juridique à son système de permis.

L'intimée accorde beaucoup d'importance à l'affaire des marques de commerce. Aucune loi provinciale cointerante n'imposait alors au producteur l'adoption d'un permis de marque de commerce. Si par un mécanisme comparable, on avait, en réalité, rendu obligatoire le programme fédéral de permis par le canal d'une loi provinciale antérieure sur la commercialisation et que la loi fédérale soit ainsi devenue applicable à la réglementation des ventes locales à l'intérieur d'une province, les conditions dans lesquelles le Conseil privé a jugé valide la législation sur la marque «Canada Standard» n'existeraient pas. Il a jugé que la législation était *intra vires* parce que:

[TRADUCTION] ... aucune raison ne semble s'opposer à ce que la compétence législative du Parlement fédéral s'étende à la création de droits juridiques dans des domaines nouveaux s'ils peuvent raisonnablement entrer dans les catégories de sujets confiés au Parlement par la constitution. La substance de la législation en question est de définir une marque nationale, d'en accorder l'usage exclusif au gouvernement fédéral de façon à assurer un fondement logique à un système de permis accordés par la loi aux producteurs, manufacturiers et marchands. Accorder «la propriété exclusive» de la

<sup>12</sup> [1937] A.C. 405.

<sup>12</sup> [1937] A.C. 405.

His Majesty. It may afford a useful civil protection for the mark when it is violated in Canada by persons who have not violated the somewhat restricted prohibition of the penal sub-section (which only applies to persons who "apply" the mark to commodities), or violated abroad, where the penal provisions of the law of Canada could not be applied at all.

*Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada, supra*, at p. 418 per Lord Atkin.

Here there is no comparable statutory pattern in fact or in law. The program here in question is not optional but, in reality, mandatory. There is no property right in respect of which the federal government is issuing a statutory licence on the voluntary application of a producer or retailer. Here the thrust of the federal statute is the regulation of local as well as interprovincial and international marketing, as for example, by the detailed regulation of packaging. Marketing schemes affecting as they do the process of marketing as such, are in no way comparable in fact or in law with a program for the creation of a property right in the form of a trade mark coupled with a truly voluntary scheme for licensing the users of that trade mark. Furthermore, the statute now before the Court, unlike the *Canada Standards* statute, requires provincial participation in order to make the application of the federal statute inevitable in local trade. The true nature, the pith and substance, of the federal program is exposed by the circumstances and context in which it was enacted and now enforced. The presence of the provincial Act did not of itself invalidate the federal action, but it forms part of the surroundings to be scrutinized in discerning the substantive core of the federal legislation.

The *Canada Standards* legislation was approached and validated by the Privy Council as legislation in relation to trade marks. The pith and substance of the *Canada Standards* statute was clearly a trade mark creation and licensing plan which the Privy Council found to be valid legisla-

marque à Sa Majesté revient sans doute à accorder «l'usage de» la marque à Sa Majesté. Cela peut assurer une protection civile utile à la marque lorsqu'elle est violée au Canada par des personnes qui n'ont pas violé l'interdiction quelque peu restreinte du paragraphe pénal (qui s'applique seulement aux personnes qui «apposent» la marque sur des marchandises), ou lorsqu'elle est violée à l'étranger, où l'on ne peut pas du tout faire appliquer les dispositions pénales de la loi canadienne.

*Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, précité, à la p. 418, lord Atkin.

Ici il n'existe aucun mécanisme législatif comparable, ni en fait ni en droit. Le programme en cause n'est pas optionnel mais est, en réalité, obligatoire. Il n'existe aucun droit de propriété à l'égard duquel le gouvernement fédéral délivre un permis en vertu de la loi à la demande d'un producteur ou d'un détaillant. Ici, la loi fédérale a pour portée véritable la réglementation de la commercialisation locale, aussi bien qu'interprovinciale et internationale comme, par exemple, par la réglementation détaillée de l'emballage. Les régimes de commercialisation qui touchent effectivement au processus même de commercialisation ne se comparent aucunement en fait ou en droit à un programme de création d'un droit de propriété sous forme d'une marque de commerce reliée à un régime vraiment volontaire qui permet d'accorder un permis aux usagers de cette marque de commerce. De plus, la loi soumise maintenant à cette Cour, contrairement à celle sur la marque «*Canada Standard*», requiert la participation des provinces pour qu'elle devienne inévitablement applicable au commerce local. La vraie nature du programme fédéral, son caractère véritable, se dégage des circonstances et du contexte dans lesquels il a été édicté et est maintenant appliqué. La présence de la loi provinciale n'invalider pas en soi l'action fédérale, mais elle fait partie des circonstances à analyser pour discerner l'essence réelle de la législation fédérale.

La législation sur la marque «*Canada Standard*» a été examinée et entérinée par le Conseil privé comme une loi relative aux marques de commerce. Elle visait, de par son caractère véritable, à créer une marque de commerce et un système de permis et le Conseil privé a jugé que c'était une loi valide

tion based on s. 91(2) of the *British North America Act*. Because the Privy Council were not there concerned with legislation whose pith and substance was the regulation of the local marketing of agricultural products, the application or extension of that decision to our circumstances is necessarily attended with great risk. One should not forget the limits of 91(2) as set out in the comments of Rand J. in the *Reference Respecting The Farm Products Marketing Act, as amended, supra*, at pp. 208-9:

Although not specifically mentioned in s. 92 of the *British North America Act*, there is admittedly a field of trade within provincial power . . . The power is a subtraction from the scope of the language conferring on the Dominion by head 2 of s. 91 exclusive authority to make laws in relation to the regulation of trade and commerce, and was derived under an interpretation of the Act which was found necessary

in order to preserve from serious curtailment, if not from virtual extinction, the degree of autonomy which, as appears from the scheme of the Act as a whole, the provinces were intended to possess

(*per Duff J.* in *Lawson v. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [supra]). In examining the legislation for the purpose mentioned we should bear in mind Lord Atkin's admonition in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [supra], that

the legislation will have to be carefully framed, and will not be achieved by either party leaving its own sphere and encroaching upon that of the other.

The definitive statement of the scope of Dominion and Provincial jurisdiction was made by Duff C.J. in *Re The Natural Products Marketing Act, 1934*, [1936] S.C.R. 398. The regulation of particular trades confined to the Province lies exclusively with the Legislature subject, it may be, to Dominion general regulation affecting all trade, and to such incidental intrusion by the Dominion as may be necessary to prevent the defeat of Dominion regulation; interprovincial and foreign trade are correspondingly the exclusive concern of Parliament. That statement is to be read with the judgment of this Court in *R. v. Eastern Terminal Elevator Company*, [supra], approved by the Judicial Committee in *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, supra, at p. 387, to the effect that Dominion regulation cannot embrace local trade merely because in

sur le fondement du par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Puisque le Conseil privé n'examinait pas dans cette affaire-là une loi dont le caractère véritable était la réglementation de la commercialisation locale des produits agricoles, l'application ou l'élargissement de cet arrêt aux circonstances actuelles présente nécessairement un grand risque. Il ne faut pas oublier les limites du par. 91(2) qu'énonce le juge Rand dans le *Renvoi relatif à The Farm Products Marketing Act, et modifications*, précité, aux pp. 208 et 209:

[TRADUCTION] Bien que l'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ne le prévoie pas expressément, il est admis qu'il existe un domaine de commerce relevant du pouvoir provincial . . . Ce pouvoir diminue la portée du texte accordant au Dominion, en vertu du par. 2 de l'art. 91, l'autorité exclusive d'adopter des lois relatives à la réglementation des échanges et du commerce. Il découle aussi d'une interprétation de l'Acte qui était nécessaire

afin de préserver de toute diminution, sinon d'extinction effective, le degré d'autonomie dont les provinces étaient destinées à jouir d'après le plan d'ensemble de l'Acte.

(Le juge Duff, dans l'arrêt *Lawson c. Interior Tree, Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [précité]). En analysant la législation dans cette optique, nous devons avoir à l'esprit la déclaration de lord Atkin dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada et al.*, [précité], portant qu'il faudra élaborer la législation

avec prudence, et ce résultat ne saurait être atteint si les parties sortent de leur propre sphère pour empiéter sur celle de l'autre.

C'est le juge en chef Duff qui a fait l'exposé décisif sur l'étendue des compétences relatives du Dominion et des provinces dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits naturels, 1934*, [1936] R.C.S. 398. La réglementation de commerces particuliers limités à la province relève exclusivement de la législature, sous réserve, le cas échéant, de la réglementation générale du Dominion se rapportant à tous les échanges et d'empêtements accessoires du Dominion qui peuvent être nécessaires pour assurer l'application de sa réglementation; les échanges inter provinciaux et extérieurs relèvent donc exclusivement du Parlement. Il faut lire cet exposé en corrélation avec le jugement de cette Cour dans l'affaire *R. c. Eastern Terminal Elevator Company*, [précité], confirmé par le Comité judiciaire dans l'arrêt *Attorney-General for British Columbia v.*

undifferentiated subject-matter the external interest is dominant.

Should a province consider undesirable the result of the combination of its legislation with that of the Parliament of Canada, in this case the prosecution of a local vendor, what recourse does a province have in such a circumstance? It might, of course, repeal its admittedly valid regulatory program. Alternatively, the province might steer its legislation away from the federal statute by adopting different descriptive terminology for the product regulation. Such action would, of course, be rendered futile if the federal Parliament should then embrace those terms in complementary amending legislation or authorize such action by regulation. The result would be that the sale of natural products within a province would be validly regulated by a national statute at least as to standards applicable to such sales at any level of trade. It would appear that the provincial power to regulate local trade could be permanently frustrated by persistent "shadow legislation" on the part of the federal Parliament. The answer to this problem may be discovered in other proceedings where these issues arise and must be answered, but the disposition of this appeal does not require the establishment of the line of demarcation between the trade and commerce domain and the regulation of local trade by the provincial Legislature.

The learned Justice in Chambers in the High Court, in finding the federal statute to be applicable, stated in part:

It is the creation of a national mark to which traders, including local traders, may have recourse. It is only when the province enacts legislation requiring those local traders to resort to that mark and fulfil the requirements for its use that there arises regulation of trade and commerce within the province. And that, of course, is brought about by Provincial and not Federal legislation.

That, in my respectful view, represents a line of convenience rather than a line of differentiation. The local traders have no "recourse" to the nation-

*Attorney-General for Canada*, précité, p. 387. Ce jugement déclarait que la réglementation du Dominion ne peut pas embrasser les échanges locaux simplement parce que, dans une matière identique, l'intérêt extérieur est prédominant.

Si une province considère inopportun le résultat de sa législation combinée avec celle du Parlement du Canada, en l'espèce la poursuite judiciaire d'un vendeur local, quel recours a-t-elle dans de telles circonstances? Elle pourrait, bien sûr, abolir son programme de réglementation reconnu valide. Subsidiairement, la province pourrait dégager sa législation de l'emprise de la loi fédérale en adoptant une terminologie descriptive différente pour la réglementation des produits. Une telle mesure deviendrait, bien sûr, futile si le Parlement fédéral décidait d'adopter ces termes par une loi modificatrice complémentaire ou d'autoriser à le faire par règlement. De cette façon, la vente des produits naturels à l'intérieur d'une province serait validement réglementée par une loi nationale, au moins en ce qui concerne les normes applicables à ces ventes à tous les paliers d'échange. Il semble que le pouvoir provincial de réglementer le commerce local pourrait être frustré de façon permanente par une «législation parallèle» persistante du Parlement fédéral. On pourra trouver la solution à ce problème dans d'autres procédures où ces points litigieux se poseront et devront être tranchés, mais il n'est pas nécessaire dans ce pourvoi de tirer la ligne de démarcation entre le domaine des échanges et du commerce et la réglementation du commerce local par la Législature provinciale.

En concluant à l'applicabilité de la loi fédérale, le savant juge de la Haute Cour, en chambre, a notamment dit:

[TRADUCTION] C'est la création d'une marque nationale à laquelle les marchands, y compris les marchands locaux, peuvent avoir recours. C'est uniquement lorsque la province édicte une loi obligeant ces marchands locaux à utiliser cette marque et à se conformer aux exigences de son utilisation qu'il y a réglementation des échanges et du commerce à l'intérieur de la province. Et cela, bien sûr, découle de la loi provinciale et non de la loi fédérale.

Avec égards, je crois que cela représente plus une solution de facilité qu'une différenciation. On ne peut pas plus dire que les marchands locaux ont

al statute any more than it can be said that a person may or may not exert his right to breathe. It is also, in my respectful view, quite wrong to regard the federal statute as being an innocent creation of something akin to a trade mark and to thereby assume that this federal statute is trade mark legislation. In fact and in law, it is marketing legislation enacted without sovereign power to do so in the hope that this deficiency will be filled with dovetailing provincial sovereign legislation. The province has cooperated in bringing in the marketing plan but takes the position here, and I believe rightly so, that the operative statute which may have been offended by the appellant is not the so-called trade mark legislation but the genuine marketing legislation of the province designed to fill the constitutional gap with reference to the marketing of fruit and vegetables in the Province of Ontario.

The Ontario Lieutenant-Governor in Council may have responded to the federal statute by adopting the same standards and terminology in its marketing legislation concerning natural products. It may be helpful to refer for the legislative and regulatory history of these trade regulation schemes to the schedule attached hereto. The executive branch of the federal government now seeks to arrogate to itself the enforcement, in real terms, of the provincial cooperating statute. It is resisted, not surprisingly, by the executive branch of the Ontario government. The legislative branches having cooperated so eminently in establishing a comprehensive marketing scheme, it is as unseemly as it is wasteful for this contest to have arisen between the two administrative or executive agencies. In the result, we have the spectacle of the respective executive branches of the two cooperating governments disputing the rights of administration of a marketing plan which could only be implemented at the local level by the exercise of provincial authority. If such cooperation at the legislative level must result in the wasteful overlapping or doubledecking of administration or enforcement, the constitutional plan designed and constructed in the *British North America Act* and as evolved through the decisions of the Privy

«recours» à la loi nationale qu'on ne peut dire qu'une personne peut ou non exercer son droit de respirer. De plus, je crois avec égards qu'il est tout à fait erroné de considérer la loi fédérale comme une création innocente de quelque chose semblable à une marque de commerce et de présumer par le fait même qu'il s'agit d'une loi fédérale en matière de marques de commerce. En fait et en droit, il s'agit d'une loi sur la commercialisation édictée sans pouvoir souverain à cette fin dans l'espoir que cette faille sera comblée par une loi provinciale réconciliable, relevant de la souveraineté provinciale. La province a coopéré en instaurant un régime de commercialisation mais invoque, avec raison je crois, que la loi applicable à laquelle l'appelante peut avoir contrevenu n'est pas la soi-disant législation sur les marques de commerce, mais la véritable législation provinciale sur la commercialisation qui vise à combler la lacune constitutionnelle relative à la commercialisation des fruits et légumes dans la province de l'Ontario.

Le lieutenant-gouverneur en conseil de la province de l'Ontario a peut-être réagi à la loi fédérale en adoptant les mêmes normes et la même terminologie dans sa loi sur la commercialisation des produits naturels. Il pourra être utile de se référer à l'annexe ci-jointe en ce qui a trait à l'histoire législative et réglementaire de ces régimes de réglementation du commerce. L'exécutif fédéral cherche maintenant à s'arroger à proprement parler la mise en application de la loi provinciale solidaire de la sienne. Il n'est pas étonnant que l'exécutif du gouvernement de l'Ontario s'y oppose. Les pouvoirs législatifs ayant coopéré de façon aussi remarquable en instaurant un programme de commercialisation global, il est aussi incongru qu'inutile que ce conflit ait pris naissance entre les deux organismes administratifs ou exécutifs. Finalement, voilà les exécutifs respectifs des deux gouvernements coopérateurs qui se disputent les droits d'administration d'un programme de commercialisation qui ne peut être mis en vigueur au niveau local que par l'exercice d'un pouvoir provincial. Si une telle coopération sur le plan législatif doit entraîner un empiétement et un chevauchement inutiles de l'administration ou des poursuites, le régime constitutionnel conçu et élaboré dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*

Council and this Court must surely be defeated. Constitutional interpretation is not, of course, controlled completely by competing results or consequences. Where, however, a reasonable interpretation consistent with the authorities can be put upon the constitution so as to ensure or bring about a sensible, workable result, a court should, in my view, adopt such interpretation. This must be particularly true where the alternative interpretation is offensive to the very plan into which the two plenary authorities have entered for the joint regulation of a segment of the community's activities.

The federal statute seeks to add another consequence to the same action already proscribed under the Ontario Act. It is said that the result is simply that if the retailer affixes to the apples the "extra fancy" grade identification, he is to be prosecuted under the federal statute (assuming quality does not match the prescribed standards), but if he does not affix the label, he is to be prosecuted under the provincial Act. To that result, my strong preference is for the simple solution that Part I of the federal statute is inapplicable to the local trade here in question, and hence the charge, if any, must be laid under the provincial statute.

This is not to say that the public is left unprotected, for indeed, the provincial legislation, *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, c. 161 as amended, is co-extensive with the federal legislation. Indeed it is typical of action taken by the provinces for the regulation of the marketing of farm products.

It is not necessary to determine, in my view, whether Part I is *ultra vires* the Parliament of Canada *in toto* and we are not invited by the appellant to do so. It is sufficient if it is found to be inapplicable to the events as alleged in the charge laid against the appellant under the federal statute. It may be that Part I has at least a partial validity in that the grading program of s. 3 is integrated with the international and interprovincial trade program which is the subject of Part II of the statute, but in my view, s. 3 has no validity in relation to purely intraprovincial transactions

*que et issu des arrêts du Conseil privé et de cette Cour, va sûrement être mis en échec. Des conséquences ou des résultats divergents ne peuvent évidemment pas être une source exclusive d'interprétation constitutionnelle. Cependant, s'il est possible de donner à la constitution une interprétation raisonnable et compatible avec la jurisprudence de manière à assurer ou à amener un résultat sensé et pratique, une cour doit, à mon avis, l'adopter. Cela doit être particulièrement vrai lorsque l'interprétation subsidiaire va à l'encontre du programme même que, dans la plénitude de leurs pouvoirs, les deux autorités ont institué pour la réglementation conjointe d'un secteur d'activités de la collectivité.*

La loi fédérale cherche à ajouter une autre conséquence à la conduite déjà prohibée par la loi ontarienne. On allègue que le résultat est simplement que si le détaillant indique sur les pommes la catégorie «extra de fantaisie», il sera poursuivi en vertu de la loi fédérale (si la qualité ne répond pas aux normes prescrites), mais s'il n'appose pas l'étiquette, il sera poursuivi en vertu de la loi provinciale. A ce résultat, je préfère de beaucoup la solution simple voulant que la Partie I de la loi fédérale soit inapplicable au commerce local dont il est question ici et, donc, que l'accusation, le cas échéant, doive être portée en vertu de la loi provinciale.

Cela ne veut pas dire que le public n'est pas protégé car, en réalité, la loi provinciale *The Farm Products Grades and Sales Act*, R.S.O. 1970, chap. 161 et modifications, a la même portée que la loi fédérale. D'ailleurs, elle illustre bien ce que font les provinces pour réglementer la commercialisation des produits agricoles.

Il n'est pas nécessaire, à mon avis, de décider si la Partie I est complètement *ultra vires* du Parlement du Canada, l'appelante ne nous a d'ailleurs pas demandé de le faire. Il suffit qu'elle soit jugée inapplicable aux circonstances alléguées dans l'accusation portée contre l'appelante en vertu de la loi fédérale. Il se peut que la Partie I soit au moins partiellement valide parce que le régime de classification de l'art. 3 est intégré à celui du commerce international et interprovincial qui fait l'objet de la Partie II de la Loi mais, à mon avis, l'art. 3 n'est aucunement valide à l'égard des opérations pure-

and in that respect is *ultra vires*. This was the course followed in the interpretation of legislation by Kellock J. in somewhat similar circumstances in the *Reference as to the Applicability of The Minimum Wage Act of Saskatchewan to an Employee of a Revenue Post Office*<sup>13</sup>, at p. 268.

It may well be that the state of the interpretation of the *British North America Act*, which I have summarized at the outset with reference to the decisions of the Privy Council, is not now a correct description of the federal power under s. 91(2). It may well be that in a proper proceeding where the circumstances raise the issue of the reach of s. 91(2), this Court will have occasion to deal with the interlocking of the federal and provincial power with reference to the local marketing of articles of commerce, both natural products and otherwise, which have entered the interprovincial and international trade stream. It is not necessary, in my view, to investigate those principles in order to properly dispose of this case, and I therefore do no more than reiterate that the disposition which I propose is based entirely on the state of the law as we find it to be in those decisions mentioned at the outset.

The respondent touched upon the possibility that Part I could find its constitutional validity in criminal law (91 (27)). One need go no further in disposing of this issue than to refer to the words of Rand J. in *Re The Validity of s. 5(a) of the Dairy Industry Act*<sup>14</sup>, at p. 50. Argument was also submitted by the respondent that Part I might be constitutionally supported by the power in relation to agriculture found in s. 95. I say no more than to point out that these apples clearly form no part of the process of agriculture once they have entered the commercial marketing conduits and therefore I believe the fate of these proceedings in no way turns upon the availability of s. 95 of the *British North America Act*. See *Re Agricultural Products Marketing Act*<sup>15</sup>, per Pigeon J. at p. 1294.

ment intra-provinciales et est à cet égard *ultra vires*. Tel est le raisonnement suivi par le juge Kellock pour interpréter une loi dans des circonstances assez semblables, dans le *Renvoi sur l'applicabilité de la Minimum Wage Act de la Saskatchewan à un employé d'un bureau de poste*<sup>13</sup>, à la p. 268.

Il se peut bien que l'état de l'interprétation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* que j'ai résumé au début compte tenu des décisions du Conseil privé, ne soit plus maintenant une description exacte du pouvoir fédéral aux termes du par. 91(2). Il se peut bien que dans des procédures appropriées où les circonstances soulèveront la question de la portée du par. 91(2), cette Cour soit appelée à examiner l'interdépendance des pouvoirs fédéral et provinciaux relativement à la commercialisation locale des articles de commerce, tant des produits naturels que des autres, qui circulent dans le commerce international et interprovincial. Il n'est pas nécessaire, à mon avis, d'étudier ces principes pour trancher la présente affaire de façon appropriée et je me contente donc de répéter que la décision que j'envisage est entièrement fondée sur l'état du droit tel qu'il se dégage des arrêts mentionnés au début.

L'intimée a évoqué que la constitutionnalité de la Partie I pourrait trouver sa source dans le droit criminel (91(27)). Pour trancher cet argument, il suffit de se référer à ce qu'a dit le juge Rand dans *Re la validité du par. 5a) de la Loi de l'industrie laitière*<sup>14</sup>, à la p. 50. L'intimée a également avancé que le pouvoir relatif à l'agriculture qui se trouve à l'art. 95 pourrait appuyer la constitutionnalité de la Partie I. Je me contente de souligner que dès qu'elles se retrouvent dans le réseau de la commercialisation, ces pommes ne font nettement plus partie du domaine de l'agriculture et je crois donc que le sort des présentes procédures ne dépend aucunement d'un recours à l'art. 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Voir *Re Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*<sup>15</sup>, le juge Pigeon à la p. 1294.

<sup>13</sup> [1948] S.C.R. 248.

<sup>14</sup> [1949] S.C.R. 1.

<sup>15</sup> [1978] 2 R.C.S. 1198.

<sup>13</sup> [1948] R.C.S. 248.

<sup>14</sup> [1949] R.C.S. 1.

<sup>15</sup> [1978] 2 R.C.S. 1198.