

The Attorney-General for Manitoba *Appellant*;
and

**Manitoba Egg and Poultry Association,
Manitoba Egg and Pullet Producers' Association,
Manitoba Feed Manufacturers Association,
Manitoba Hatchery Association,
Meat Packers Council of Canada, and
Canadian Feed Manufacturers Association**
Respondents.

1971: May 31, June 1, 2; 1971: June 28.

Present: Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon and Laskin JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Constitutional law—Provincial legislation—Validity—Trade and Commerce—Control over all eggs whether produced in Manitoba or elsewhere.

The Lieutenant-governor in Council for Manitoba referred to the Court of Appeal for hearing and consideration, certain questions as to the legislative competence of the province to authorize a Regulation proposed to be made by the Lieutenant-governor in Council and an Order proposed to be made by the Producer Board to be established by the Regulation. The proposed Regulation and Order would vest in the Producer Board complete control over all eggs whether produced in Manitoba or elsewhere. The opinion of the Court of Appeal for Manitoba was that this was *ultra vires*. The Attorney-General for Manitoba appealed to this Court.

Held: The appeal should be dismissed.

Per Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ.: The Plan, constituted by the Regulation and the Order, is intended to govern the sale in Manitoba of all eggs, wherever produced; it is to be operated by and for the benefit of the egg producers of Manitoba and to be carried out by a Board armed with the power to control the sale of eggs in Manitoba, brought in from outside Manitoba, by means of quotas, or even outright prohibition. This Plan is *ultra vires* of the Manitoba legislature because it trespasses upon the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada to legislate on the matter of the regulation of trade and commerce conferred by s. 91(2) of the *B.N.A. Act*. It not only affects inter-provincial trade in eggs, but it aims at the regulation of such trade. It is an essential part of

Le Procureur général du Manitoba *Appelant*;
et

**Manitoba Egg and Poultry Association,
Manitoba Egg and Pullet Producers' Association,
Manitoba Feed Manufacturers Association,
Manitoba Hatchery Association,
Meat Packers Council of Canada, and
Canadian Feed Manufacturers Association**
Intimés.

1971: le 31 mai, les 1^{er} et 2 juin; 1971: le 28 juin.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence, Pigeon et Laskin.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU MANITOBA

Droit constitutionnel—Loi provinciale—Validité—Trafic et Commerce—Contrôle de tout le commerce des œufs produits au Manitoba ou ailleurs.

Le Lieutenant-gouverneur en conseil du Manitoba a soumis à la Cour d'appel, pour audition et étude, certaines questions portant sur la compétence législative de la province d'autoriser un Règlement que le Lieutenant gouverneur en conseil projette d'adopter et une Ordonnance que l'Office des producteurs qui sera créé en vertu du Règlement projette d'adopter. Le Règlement et l'Ordonnance confèreraient à l'Office des producteurs le contrôle de tout le commerce des œufs, produits au Manitoba ou ailleurs. La Cour d'appel du Manitoba a été d'avis que cela était *ultra vires*. Le procureur général du Manitoba en appela à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie et Spence: Le Plan que le Règlement et l'Ordonnance forment ensemble, vise à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent; il doit être mis en œuvre par les producteurs d'œufs du Manitoba et à leur avantage et être appliqué par un office investi du pouvoir de réglementer la vente, au Manitoba, d'œufs venant de l'extérieur de la province, par contingentement ou même par interdiction pure et simple. Ce Plan dépasse les limites de la compétence de la législature du Manitoba parce qu'il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada, conféré par l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce. Il a non seulement un effet sur le

this scheme specifically to control and regulate the sale in Manitoba of imported eggs. It is designed to restrict or limit the free flow of trade between provinces as such. The Regulation and Order are not severable because those portions which deal with local provincial trade in eggs are inextricably bound up with those which concern inter-provincial trade.

Per Hall and Laskin JJ.: The scheme embraces products which are in the current of inter-provincial trade and embraces them in whatever degree they seek to enter the provincial market. The scheme is on its face an invasion of federal power in relation to s. 91(2) of the *B.N.A. Act*. The proposed scheme has as a direct object the regulation of the importation of eggs, and it is not saved by the fact that the local market is under the same regime. Conversely, the general limitation upon provincial authority to exercise of its powers within or in the province precludes it from intercepting either goods moving into the province or goods moving out, subject to possible exceptions, as in the case of danger to life or health. The Manitoba scheme cannot be considered in isolation from similar schemes in other provinces. The existence of egg marketing schemes in more than one province, with objectives similar to the proposed Manitoba scheme, makes it clear that inter-provincial trade in eggs is being struck at by the provincial barriers to their movement into various provincial markets. To arrest such movement the aid of the Parliament of Canada must be sought. The question of severability does not arise.

Per Pigeon J.: The Plan is invalid as being designed to restrict or limit trade in eggs between provinces as such. An essential part of this scheme is to enable the Manitoba producers through the Board to restrict by means of quotas the local sale of eggs produced elsewhere to whatever extent will best serve their interests, even if this means a complete prohibition of such sale.

APPEAL from an opinion pronounced by the Court of Appeal for Manitoba¹, on a matter re-

¹ [1971] 3 W.W.R. 204, 18 D.L.R. (3d) 326.

commerce interprovincial des œufs, mais il vise à réglementer ce commerce. C'est un élément essentiel de ce Plan précisément que de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba d'œufs importés. Il est destiné à restreindre ou à limiter la liberté des échanges commerciaux entre les provinces comme tel. Le Règlement et l'Ordonnance ne sont pas divisibles parce que les dispositions qui traitent du commerce local provincial des œufs sont inextricablement liées à celles qui portent sur le commerce inter-provincial.

Les Juges Hall et Laskin: Le Plan embrasse des produits qui sont dans le commerce interprovincial, et il embrasse ces produits peu importe la mesure où l'on cherche à les introduire sur le marché provincial. Il empiète, de par sa formulation même, sur le pouvoir fédéral exposé à l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le Plan proposé a pour objet direct de réglementer l'importation des œufs et cela n'est pas racheté par le fait que le marché local est assujéti au même régime. Par contre, la restriction générale à laquelle est soumise l'autorité provinciale quant à l'exercice de ses pouvoirs à l'intérieur ou dans la province l'empêche d'intercepter les marchandises qui pénètrent dans la province ou qui en sortent, sous réserve de certaines exceptions possibles, par exemple lorsque la vie ou la santé sont menacées. Le Plan du Manitoba ne peut être considéré indépendamment de plans semblables dans d'autres provinces. Le fait que des plans de mise en marché des œufs existent dans plus d'une province et tendent vers des objectifs semblables à ceux visés par le Plan manitobain démontre clairement que le commerce interprovincial des œufs est visé par les barrières que des provinces opposent à leur mouvement vers divers marchés provinciaux. Pour arrêter ce mouvement, il faut faire appel au Parlement du Canada. La question de la divisibilité ne se pose pas.

Le Juge Pigeon: Le Plan est nul du fait qu'il est destiné à restreindre ou à limiter comme tel le commerce des œufs entre provinces. Un aspect essentiel de ce projet est, en fait, le pouvoir conféré aux producteurs d'œufs du Manitoba, par l'intermédiaire de l'Office, de restreindre par des quotas, autant que le dictent leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs, même si cela signifie en interdire complètement la vente.

APPEL à l'encontre d'un avis prononcé par la Cour d'appel du Manitoba¹, sur une affaire

¹ [1971] 3 W.W.R. 204, 18 D.L.R. (3d) 326.

ferred to it by the Lieutenant-governor in Council. Appeal dismissed.

D. W. Moylan, Q.C., for the appellant.

Alan W. Scarth, Q.C., and *T. P. Dooley*, for the respondents, Manitoba Egg & Poultry Assoc., Manitoba Egg & Pullet Producers' Assoc., Manitoba Feed Manufacturers Assoc. and Manitoba Hatchery Assoc.

Ronald J. Rolls, for the respondent, Canadian Feed Manufacturers Assoc.

John W. Morden, for the respondent, Meat Packers Council of Canada.

C. R. O. Munro, Q.C., and *T. B. Smith*, for the Attorney-General of Canada.

G. S. Cumming, Q.C., and *G. H. Cross, Q.C.*, for the Attorney-General of British Columbia.

J. E. Warner, Q.C., for the Attorney-General of New Brunswick.

François Mercier, Q.C., *Marcel Trudeau, Q.C.*, and *André Villeneuve, Q.C.*, for the Attorney-General of Quebec.

J. D. Hilton, Q.C., and *D. Bernstein*, for the Attorney-General of Ontario.

J. Holgate, Q.C., and *G. Mylks*, for the Attorney-General of Saskatchewan.

R. Riendeau, for Le Conseil de l'Alimentation du Québec.

C. H. Goulet, Q.C., and *P. P. Hébert*, for La Fédération des Producteurs d'Oeufs de Consommation du Québec.

The judgment of Fauteux C.J. and of Abbott, Martland, Judson, Ritchie and Spence JJ. was delivered by

MARTLAND J.—This is an appeal from an opinion pronounced, unanimously, by the Court of Appeal for Manitoba¹ on a matter referred to it by an Order of the Lieutenant-Governor-in-Council, dated November 5, 1970, as amended

qui lui a été soumise par le Lieutenant-gouverneur en conseil. Appel rejeté.

D. W. Moylan, c.r., pour l'appellant.

Alan W. Scarth, c.r., et *T. P. Dooley*, pour les intimées, Manitoba Egg & Poultry Assoc., Manitoba Egg & Pullet Producers' Assoc., Manitoba Feed Manufacturers Assoc. et Manitoba Hatchery Assoc.

Ronald J. Rolls, pour l'intimée, Canadian Feed Manufacturers Assoc.

John W. Morden, pour l'intimé, Meat Packers Council of Canada.

C. R. O. Munro, c.r., et *T. B. Smith*, pour le Procureur général du Canada.

G. S. Cumming, c.r., et *G. H. Cross, c.r.*, pour le Procureur général de la Colombie-Britannique.

J. E. Warner, c.r., pour le Procureur général du Nouveau-Brunswick.

François Mercier, c.r., *Marcel Trudeau, c.r.*, et *André Villeneuve, c.r.*, pour le Procureur général du Québec.

J. D. Hilton, c.r., et *D. Bernstein*, pour le Procureur général de l'Ontario.

J. Holgate, c.r., et *G. Mylks*, pour le Procureur général de la Saskatchewan.

R. Riendeau, pour le Conseil de l'Alimentation du Québec.

C. H. Goulet, c.r., et *P. P. Hébert*, pour la Fédération des Producteurs d'Oeufs de Consommation du Québec.

Le jugement du Juge en Chef Fauteux et des Juges Abbott, Martland, Judson, Ritchie et Spence a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Il s'agit ici d'un appel interjeté à l'encontre d'un avis prononcé à l'unanimité par la Cour d'appel du Manitoba¹ sur une affaire qui lui avait été soumise par un décret du Lieutenant-gouverneur en conseil, daté

¹ [1971] 3 W.W.R. 204, 18 D.L.R. (3d) 326.

¹ [1971] 3 W.W.R. 204, 18 D.L.R. (3d) 326.

by a further Order-in-Council dated December 18, 1970. An appeal to this Court is permitted by s. 37 of the *Supreme Court of Canada Act*.

The Order-in-Council approved a recommendation of the Attorney-General for Manitoba for the submission to the Court of Appeal for its consideration of certain questions. The relevant portions of the Order-in-Council, as amended, are reproduced, as follows, with the answers given by the Court of Appeal to each of the questions:

To His Honour the Lieutenant-Governor-in-Council

The undersigned, the Attorney-General, submits for approval of Council a report setting forth that:

WHEREAS many Provinces of Canada, including the Province of Manitoba, have enacted legislation pertaining to the regulation and control of marketing of agricultural products;

AND WHEREAS certain of the marketing agencies established under the aforementioned legislation in some of the Provinces assert the right to prohibit, regulate and control the marketing within a Province of agricultural products produced outside that Province;

AND WHEREAS doubt exists concerning the extent to which a Province, or its creature, can lawfully exercise a right of the kind described in the preceding recital having in mind the limits of provincial legislative competence under the British North America Act, 1867;

AND WHEREAS pursuant to An Act for Expediting the Decision of Constitutional and Other Provincial Questions, being chapter C 180 of the Revised Statutes of Manitoba, 1970, it is deemed expedient and in the public interest to refer to The Court of Appeal for the Province of Manitoba for hearing and consideration the questions hereinafter set out;

THEREFORE he, the Minister, recommends:

THAT

1. Pursuant to the provisions of the above recited An Act for Expediting the Decision of Constitutional and Other Provincial Questions, and on the basis of the assumptions set out in paragraph 2, the questions set out in paragraph 3 be referred to The Court of Appeal for the Province of Manitoba, for hearing and consideration.

du 5 novembre 1970, modifié par un autre décret du conseil, daté du 18 décembre 1970. L'article 37 de la *Loi sur la Cour suprême du Canada* permet l'appel à cette Cour.

Le décret du conseil a approuvé une recommandation du procureur général du Manitoba de soumettre certaines questions à l'examen de la Cour d'appel. Les passages pertinents du décret, tel qu'il a été modifié, sont reproduits ainsi qu'il suit avec les réponses données par la Cour d'appel à chaque question: [TRADUCTION]

A Son Honneur, le Lieutenant-gouverneur en conseil

Le soussigné, le procureur général, soumet à l'approbation du Conseil le rapport suivant:

ATTENDU que plusieurs provinces du Canada, y compris la province du Manitoba, ont adopté une législation ayant trait à la réglementation et au contrôle de la mise en marché des produits agricoles;

ET ATTENDU que certains organismes de mise en marché établis dans certaines provinces en vertu de la législation susmentionnée se reconnaissent le droit de prohiber, de réglementer et de contrôler la mise en marché dans une province de produits agricoles produits à l'extérieur de cette province;

ET ATTENDU qu'il y a doute quant à savoir jusqu'à quel point une province, ou sa créature, peuvent légalement exercer un droit du genre décrit à l'attendu précédent eu égard aux limites imposées à la compétence législative des provinces sous le régime de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867;

ET ATTENDU que, en conformité de *An Act for Expediting the Decision of Constitutional and Other Provincial Questions*, soit le chapitre C 180 des Statuts Révisés du Manitoba, 1970, il est considéré opportun et dans l'intérêt public de soumettre à la Cour d'appel de la province du Manitoba, pour audition et étude, les questions énoncées ci-après;

PAR CONSÉQUENT, le ministre recommande
QUE

1. En conformité des dispositions de *An Act for Expediting the Decision of Constitutional and Other Provincial Questions*, précité, et sur la base des hypothèses énoncées à l'alinéa 2, les questions formulées à l'alinéa 3 soient soumises à la Cour d'appel de la province du Manitoba pour audition et étude.

2. In answering the questions referred to it, The Court of Appeal be requested to make the following assumptions:—

- (1) The Regulation attached as Schedule "A" hereto is proposed to be made by the Lieutenant-Governor-in-Council.
- (2) The Act of the Legislature under which the Regulation is proposed to be made purports to authorize the making of such a Regulation by the Lieutenant-Governor-in-Council.
- (3) The Order attached as Schedule "B" hereto is proposed to be made by the Producer Board to be established by the Regulation.
- (4) The Act referred to in subparagraph (2), and the Regulation, purport to authorize the making of such an Order by the Producer Board.
- (5) The Producer Board will have authority granted to it by the Governor-in-Council under Section 2 of the Agricultural Products Marketing Act (Can) R.S.C. 1952, Chap. 6, to regulate the marketing of eggs produced in Manitoba in interprovincial and export trade and for such purpose, with respect to persons and property situated within Manitoba, to exercise all or any powers like the powers exercisable by it in relation to the marketing of eggs locally within the Province.

3. The questions to be referred to The Court of Appeal be as follows:—

With especial reference to Sections 91, 92 and 121 of the British North America Act, 1867, and on the basis of the assumptions set out in paragraph 2,

- (1) (a) Are the Regulation and the Order ones that it is within the legislative competence of the Manitoba Legislature to authorize the Lieutenant-Governor-in-Council and the Producer Board respectively, to make?

ANSWER: No.

- (b) If the Regulation and the Order or either of them, are in part only outside the powers of provincial legislative competence, which parts are so outside?

ANSWER: This should not arise.

- (2) If the Regulation and the Order or either of them, are wholly or in part within the powers of provincial legislative competence

2. La Cour d'appel soit priée, en répondant aux questions qui lui sont soumises, de faire les hypothèses suivantes:

- (1) Le Lieutenant-gouverneur en conseil projette d'adopter le règlement ci-joint, constituant l'Annexe A.
- (2) La loi de la législature en vertu de laquelle l'on projette d'adopter le Règlement est censée autoriser l'adoption d'un tel règlement par le Lieutenant-gouverneur en conseil.
- (3) L'Office de producteurs qui sera créé en vertu du Règlement, projettera d'adopter l'Ordonnance ci-jointe, constituant l'Annexe B.
- (4) La loi mentionnée au sous-alinéa (2) et le Règlement sont censés autoriser l'Office de producteurs à adopter une telle Ordonnance.
- (5) L'Office de producteurs se verra autorisé par le Gouverneur en conseil, en vertu de l'article 2 de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles (Can.) S.R.C. 1952, c. 6, à réglementer la mise en marché des œufs produits au Manitoba sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation et, pour ces fins, relativement aux personnes et aux biens situés au Manitoba, à exercer tous pouvoirs semblables à ceux qu'il peut exercer relativement à la mise en marché des œufs, localement, dans les limites de la province.

3. Les questions devant être soumises à la Cour d'appel soient les suivantes:

En se reportant particulièrement aux articles 91, 92 et 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, et sur la base des hypothèses énoncées à l'alinéa 2,

- (1) (a) Le Règlement et l'Ordonnance sont-ils de ceux dont il serait de la compétence législative de la législature du Manitoba d'autoriser l'adoption par le Lieutenant-gouverneur en conseil et par l'Office de producteurs, respectivement?

RÉPONSE: Non.

- (b) Si le Règlement et l'Ordonnance, ou l'un ou l'autre d'entre eux, ne sont au-delà des pouvoirs de compétence législative des provinces qu'en partie, quelles en sont les parties qui sont au-delà de tels pouvoirs?

RÉPONSE: La question ne se pose pas.

- (2) Si le Règlement et l'Ordonnance, ou l'un ou l'autre d'entre eux, relèvent en tout ou en partie des pouvoirs de compétence législative des provinces

(a) Would a person resident and carrying on business in a Province other than Manitoba be entitled to sell and deliver eggs produced outside Manitoba to any person in Manitoba, free from any regulation, direction or control by the Producer Board established by the Regulation, with respect to

- (i) price,
 - (ii) quantity,
 - (iii) quality,
 - (iv) packaging,
 - (v) marking,
 - (vi) grading,
 - (vii) place of delivery,
 - (viii) identity of purchaser,
 - (ix) manner of payment, and
 - (x) contributions to the Producer Board, or
 - (xi) in respect of any one or more of those items,
- or in any other respect?

ANSWER: Yes.

(b) Would any person resident and carrying on business in Manitoba be entitled to buy and take delivery of eggs produced outside Manitoba, from any person resident and carrying on business outside the Province, free from any regulation, direction or control by the Producer Board with respect to the matters set out in clause (a)?

ANSWER: Yes.

(c) If a purchaser to whom clause (b) applies, takes delivery in Manitoba of the eggs therein mentioned, would he then become bound in any respect by the provisions of the Regulation and the Order if he sought, in Manitoba,

- (i) to consume the eggs, or
- (ii) to use the eggs in his manufacturing business, or
- (iii) to resell the eggs to a wholesaler, distributor, retailer or consumer?

ANSWER, in each case: No.

(d) If in relation to the persons described in clauses (a) and (b) or the purchaser described

(a) Une personne résidant et exerçant un commerce dans une province autre que le Manitoba aurait-elle le droit de vendre ou de livrer des œufs produits à l'extérieur du Manitoba à toute personne au Manitoba, sans être soumise à aucun règlement, directive ou contrôle de la part de l'Office de producteurs créé en vertu du Règlement, relativement

- (i) au prix
 - (ii) à la quantité
 - (iii) à la qualité
 - (iv) à l'emballage
 - (v) au marquage
 - (vi) à la classification
 - (vii) au lieu de livraison
 - (viii) à l'identité de l'acheteur
 - (ix) au mode de paiement, et
 - (x) aux contributions à l'Office de producteurs, ou
 - (xi) relativement à l'un ou plusieurs de ces éléments
- ou à tout autre égard?

RÉPONSE: Oui.

(b) Une personne résidant et exerçant un commerce au Manitoba aurait-elle le droit d'acheter et de prendre livraison d'œufs produits à l'extérieur du Manitoba, de toute personne résidant et exerçant un commerce à l'extérieur de la province, sans être soumise à aucun règlement, directive ou contrôle de la part de l'Office de producteurs relativement aux matières énumérées dans la clause a)?

RÉPONSE: Oui.

(c) Si un acheteur auquel la clause b) s'applique prenait livraison au Manitoba d'œufs visés par ladite clause, deviendrait-il alors lié sous quelque rapport par les dispositions du Règlement et de l'Ordonnance s'il tentait, au Manitoba,

- (i) de consommer les œufs, ou
- (ii) d'utiliser les œufs dans son entreprise de fabrication, ou
- (iii) de revendre les œufs à un grossiste, à un distributeur, à un détaillant ou à un consommateur?

RÉPONSE, dans chaque cas: Non

(d) Si, à l'égard des personnes décrites dans les clauses a) et b) ou de l'acheteur décrit

in clause (c), and in the circumstances described in those clauses, there is any respect in which the Producer Board can lawfully exercise powers of regulation, direction or control does that exercise become unlawful if it exceeds a certain degree as measured by its prohibitive or restrictive effect upon interprovincial trade, and if so is that degree capable of judicial definition?

ANSWER: A Provincial legislature may not exercise powers of regulation, direction or control, in respect of trade, if such exercise is, in essence and purpose, related to a Provincial boundary and impedes the free flow of trade across Canada. The degree of regulation, direction or control which is lawful would depend upon the factual situation and it would be inappropriate to attempt, *in vacuo*, a judicial definition.

The Regulation referred to in the Order-in-Council is described as "a Regulation providing for A Plan to Control and Regulate the Marketing of eggs in the Province of Manitoba", such Plan to be known as "The Manitoba Egg Producers' Marketing Plan."

Section 2 of the Regulation contains the following definitions:

- (a) "grading station" means an establishment the operator of which is under contract with the Producer Board, where any regulated product is graded, packed, marked and stored;
 - (b) "marketing" means selling, or offering for sale, and includes advertising, packing, storage, shipping, and transportation, but does not include packing and storage by a producer on his premises;
- * * *
- (d) "packing station" means an establishment the operator of which is under contract with the Producer Board, where any regulated product already graded is packed, marked and stored;
 - (e) "producer" means any owner of laying domestic hens who is marketing or who is producing and marketing any regulated product for any purpose other than incubation;

dans la clause c), et dans les circonstances décrites dans ces clauses, il est un domaine où l'Office de producteurs peut légalement exercer des pouvoirs de réglementation, de direction ou de contrôle, cet exercice devient-il illégal au-delà d'une certaine limite déterminée par son effet prohibitif ou restrictif sur le commerce interprovincial et, s'il en est ainsi, cette limite peut-elle faire l'objet d'une définition judiciaire? RÉPONSE: Une législature provinciale ne peut exercer de pouvoirs de réglementation, de direction ou de contrôle en matière de commerce si, dans sa nature ou son but, cet exercice se rattache à une frontière provinciale et fait obstacle à la libre circulation des échanges commerciaux à travers le Canada. Dans quelle mesure une réglementation, une direction ou un contrôle sont permis par la loi, cela dépend des faits et il ne conviendrait pas de tenter de donner, *in vacuo*, une définition judiciaire.

Le Règlement cité dans le décret du conseil est décrit comme étant [TRADUCTION] «un règlement prévoyant un plan pour contrôler et réglementer la mise en marché des œufs dans la province du Manitoba», ce plan devant être appelé «Le plan des producteurs d'œufs du Manitoba pour la mise en marché».

L'article 2 du Règlement renferme les définitions suivantes: [TRADUCTION]

- (a) «poste de classification» désigne un établissement dont l'exploitant est lié par contrat à l'Office de producteurs et où tout produit réglementé est classifié, emballé, marqué et entreposé;
 - (b) l'expression «mise en marché» signifie la vente, ou la mise en vente et comprend la publicité, l'emballage, l'entreposage, l'expédition et le transport, mais ne comprend pas l'emballage et l'entreposage par un producteur dans son établissement;
- * * *
- (d) «poste d'emballage» désigne un établissement dont l'exploitant est lié par contrat à l'Office de producteurs et où tout produit réglementé et préalablement classifié est emballé, marqué et entreposé;
 - (e) «producteur» désigne tout propriétaire de poules domestiques qui met en marché ou qui produit et met en marché tout produit réglementé à toute autre fin que l'incubation;

- (f) "Producer Board" means The Manitoba Egg Producers' Marketing Board established by subsection (1) of Section 4 of this Regulation;
- (g) "regulated product" means the egg of the domestic hen not used for incubation;

Section 3(a) and (c) provides that the purpose of the Plan is: "To obtain for producers the most advantageous marketing conditions for the regulated product" and also that its purpose is to regulate production to "avoid over-production thereof."

Section 4(1) and (2) provides:

4. (1) There is hereby established a producer board to be known as The Manitoba Egg Producers' Marketing Board.
- (2) The Producer Board shall be made up of 6 members, all of whom shall be actively engaged in the production of the regulated product, to be elected by the producers as provided in a regulation to be enacted hereafter; a majority of the members of the Producer Board shall constitute a quorum for the conduct of business.

Sections 5 and 6 read:

5. The Producer Board shall be responsible for the operation, administration, management and enforcement of this Plan.
6. The Producer Board shall with respect to the regulated product be the exclusive sales agent of all producers.

The relevant portions of s. 7 provide:

7. Every producer shall with respect to the regulated product:—
- (a) Comply with all lawful orders and regulations of the producer Board;
- (b) Perform any agreement entered into by the Producer Board as his exclusive sales agent;
- (c) Obtain from the Producer Board production and marketing quotas, and abide by them;
- (d) Entrust the Producer Board with the exclusive marketing of his production;

- (f) «Office des producteurs» désigne l'Office des producteurs d'œufs du Manitoba pour la mise en marché constitué en vertu du par. (1) de l'article 4 du présent Règlement;
- (g) «produit réglementé» désigne l'œuf de la poule domestique qui ne sert pas à des fins d'incubation;

Les alinéas (a) et (c) de l'art. 3 prévoient que le Plan a pour objet: [TRADUCTION] «d'obtenir pour les producteurs les conditions de mise en marché du produit réglementé les plus avantageuses» et, aussi d'ordonner la production afin «d'éviter une surproduction».

Les paragraphes (1) et (2) de l'article 4 prévoient ce qui suit: [TRADUCTION]

4. (1) Un Office de producteurs est établi par les présentes sous le nom de «Office des producteurs d'œufs du Manitoba pour la mise en marché».
- (2) L'Office des producteurs est composé de 6 membres, tous participants actifs à la production du produit réglementé et tous élus par les producteurs en la manière prévue dans un règlement qui sera adopté ultérieurement; le quorum requis pour l'expédition des affaires est constitué de la majorité des membres de l'Office des producteurs.

Les articles 5 et 6 se lisent comme suit:

- [TRADUCTION] 5. L'Office des producteurs est responsable de la mise en œuvre, de l'administration, de la gestion et de la mise en application de ce plan.
6. Relativement au produit réglementé, l'Office des producteurs est l'unique agent de vente de tous les producteurs.

Les parties pertinentes de l'article 7 prévoient ce qui suit:

- [TRADUCTION] 7. Relativement au produit réglementé, tout producteur doit:
- (a) Se conformer à toutes les ordonnances et à tous les règlements légalement adoptés par l'Office des producteurs;
- (b) Honorer toute convention faite par l'Office des producteurs en tant qu'unique agent de vente du producteur;
- (c) Se procurer un quota de production et de vente auprès de l'Office des producteurs et s'engager à le respecter;
- (d) Confier à l'Office des producteurs l'exclusivité de la mise en marché de sa production.

The relevant portions of s. 8 are as follows:

8. The Producer Board may with respect to the regulated product:—

* * *

(b) Issue production and marketing quotas to producers;

* * *

(i) Establish quotas for production and sale, fix the time and place of marketing, prohibit marketing outside the fixed time or place or in violation of the established quota or standard, and prohibit the offering for sale of a particular regulated product to ensure the orderly marketing of the regulated product;

(j) Determine the mode and conditions of marketing the regulated product, or prohibit the marketing thereof otherwise than through its agency;

The Order of the Manitoba Egg Producers' Marketing Board, referred to in the Order-in-Council, contains the following provisions:

1. In this Order:

* * *

(c) "distributor" means any person having a contract with the Producer Board and who is engaged in the selling of regulated product to retailers;

* * *

(j) "retailer" means any person engaged in the sale of any regulated product to consumers, regardless of the form under which such regulated product is sold. The term includes all government organizations, hospital, religious or school institutions, as well as all restaurants, hotels or enterprises which use any regulated product in their business.

2. A producer shall send his whole production to the grading station specified by the Producer Board.

3. A producer shall market his production through the Producer Board acting as his selling agent.

4. No person shall sell or offer for sale any regulated product except through the Producer Board acting as his selling agent.

Les parties pertinentes de l'article 8 sont les suivantes: [TRADUCTION]

8. Relativement au produit réglementé, l'Office des producteurs peut:

* * *

(b) Attribuer des quotas de production et de vente aux producteurs;

* * *

(i) Contingenter la production et la vente du produit réglementé, fixer le temps et le lieu de sa mise en marché, prohiber la mise en marché hors du temps ou du lieu fixés ou en violation du quota ou de la norme établis, et interdire la mise en vente d'un produit réglementé particulier pour assurer la mise en marché ordonnée du produit réglementé;

(j) Déterminer le mode et les conditions de mise en marché du produit réglementé, ou en prohiber la mise en marché autrement que par son entremise;

L'Ordonnance de l'Office des producteurs d'œufs du Manitoba pour la mise en marché, mentionnée dans le décret du conseil, renferme les dispositions suivantes: [TRADUCTION]

1. Dans la présente ordonnance:

* * *

(c) «distributeur» désigne toute personne qui est liée par contrat à l'Office des producteurs et qui participe à la vente aux détaillants du produit réglementé;

* * *

(j) «détaillant» désigne toute personne qui participe à la vente aux consommateurs de tout produit réglementé, peu importe la forme sous laquelle ce produit réglementé est vendu. Le terme comprend tous organismes gouvernementaux, hôpitaux, institutions religieuses ou scolaires, de même que tous restaurants, hôtels ou entreprises utilisant tout produit réglementé dans le cours de leur commerce.

2. Le producteur doit envoyer toute sa production au poste de classification désigné par l'Office des producteurs.

3. Le producteur doit mettre sa production en marché par l'entremise de l'Office des producteurs agissant en tant qu'agent de vente du producteur.

4. Nul ne doit vendre ni offrir en vente un produit réglementé, autrement que par l'entremise de l'Office des producteurs à titre d'agent de vente.

5. No person shall sell or offer for sale any regulated product which has not been graded, packed and marked in a grading or packing station, as the case may be, the operator of which is under contract with the Producer Board.

* * *

12. Regulated product shall be packed in containers provided by the Producer Board.

* * *

14. Cartons and cases of regulated product shall bear in indelible characters, easy to read, apparent and being at least one quarter of an inch high, the following inscriptions:

- (a) The name of the grade of the regulated product;
- (b) The number of the registered station where the regulated product has been graded and packed;
- (c) The date of the grading;
- (d) The place of origin of the regulated product;
- (e) The Producer Board trade mark.

15. The indication of origin of regulated product produced in Manitoba shall contain the word "Manitoba", which is reserved exclusively for such product. The indication of origin of any other regulated product is made by inscribing the name of the country of origin or, in the case of eggs coming from another Canadian province, the word "Canada", or the name of the province of origin, or an equivalent expression.

16. Every week on Thursday the Producer Board shall set the price of each grade of regulated product. All regulated product shall be offered for sale to distributors at that price which remains in force from Monday to Saturday of the following week, both days inclusive.

* * *

19. The Producer Board as selling agent shall collect from the purchaser the price of any regulated product sold.

20. No producer may deliver any regulated product to any person except through a collector designated by the Producer Board. The regulated product shall be put in containers provided by the producer Board and furnished to the producer by the collector.

21. The Producer Board may enter into contracts with collection centers to receive and store regu-

5. Nul ne doit vendre ni offrir en vente un produit réglementé qui n'a pas été classé, emballé et marqué à un poste de classification ou d'emballage, selon le cas, dont l'exploitant est lié par contrat à l'Office des producteurs.

* * *

12. Le produit réglementé doit être emballé dans des contenants fournis par l'Office des producteurs.

* * *

14. Les cartons et caisses de produits réglementés doivent porter, en caractères indélébiles et bien lisibles et visibles, d'au moins un quart de pouce de hauteur, les indications suivantes:

- (a) la désignation de la catégorie du produit réglementé;
- (b) le numéro du poste immatriculé où le produit réglementé a été classé et emballé;
- (c) la date du classement;
- (d) la provenance du produit réglementé;
- (e) la marque de commerce de l'Office des producteurs.

15. L'indication de la provenance de produits réglementés originaires du Manitoba doit renfermer le mot «Manitoba», qui est exclusivement réservé à ces produits. L'indication de la provenance de tous autres produits réglementés se fait par l'inscription du nom du pays d'origine ou, pour les œufs provenant d'une autre province du Canada, du mot «Canada» ou du nom de la province d'origine, ou d'une mention équivalente.

16. Le jeudi de chaque semaine, l'Office des producteurs devra fixer le prix de chaque catégorie de produits réglementés. Tout produit réglementé devra être offert aux distributeurs à ce prix qui demeurera en vigueur du lundi au samedi de la semaine suivante, lundi et samedi compris.

* * *

19. L'Office des producteurs, à titre d'agent de vente, perçoit des acheteurs le prix de tout produit réglementé qui est vendu.

20. Nul producteur ne peut livrer un produit réglementé à qui que ce soit si ce n'est pas l'intermédiaire d'un ramasseur désigné par l'Office des producteurs. Le produit réglementé devra être mis dans des contenants fournis par l'Office des producteurs et apportés au producteur par le ramasseur.

21. L'Office des producteurs peut s'entendre avec des centres de cueillette pour la réception et l'en-

lated product, with packing stations for packing, marking and storage of regulated product, and with grading stations for the collection, washing, grading, packing and storage of regulated product and any other related operation.

22. The Producer Board may enter into contracts with distributors concerning the sale and distribution of regulated product.

The foregoing are the provisions of the Regulation and of the Order which are relevant to the consideration of this appeal. The Regulation and the Order, together, constitute what I shall refer to as "the Plan."

At the outset it is desirable to consider the meaning of the word "producer", which is defined, in both the Regulation and the Order, and which appears frequently in both. It is not, by its terms, specifically limited to persons in Manitoba who are owners of laying domestic hens who are marketing, or producing and marketing, eggs. However, as it is clear that the Manitoba Legislature does not have the constitutional power to regulate the activities outside Manitoba of persons outside Manitoba, and having in mind the nature of the regulation of "producers", which many of the provisions of the Plan seek to impose, it is my view that, generally, the word, as used in the Regulation and in the Order, means a Manitoba producer.

The Plan, nonetheless, contemplates that it shall be applicable to all eggs marketed in Manitoba, whether or not they are produced in that province. While the provincial Legislature could not control, or permit the Producer Board (hereinafter referred to as "the Board") to control the production of eggs in another province, the terms of the Plan are applicable to the produce of another province once it is within Manitoba and available for marketing.

That this is the position is illustrated by the fact that, whereas s. 8(b) of the Regulation authorizes the Board to issue production and marketing quotas to producers, para. (i) of the same section goes on to give a general authority to the Board to establish quotas for production and sale,

treposage de produits réglementés, avec des postes d'emballages pour l'emballage, le marquage et l'entreposage de produits réglementés, et avec des postes de classification pour la cueillette, le lavage, le classement, l'emballage et l'entreposage de produits réglementés et pour toutes autres opérations connexes.

22. L'Office des producteurs peut conclure des ententes avec des distributeurs au sujet de la vente et de la distribution de produits réglementés.

Les dispositions du Règlement et de l'Ordonnance qui précèdent sont celles qu'il y a lieu de retenir aux fins du présent appel. Le Règlement et l'Ordonnance forment ensemble ce que j'appellerai «le Plan».

Il convient, tout d'abord, de s'arrêter au sens du mot «producteur», qui est défini aussi bien dans le Règlement que dans l'Ordonnance et qui revient souvent dans l'un et l'autre. Ce mot ne se limite pas spécialement, de par les termes utilisés, aux personnes qui, au Manitoba, étant propriétaires de pondeuses domestiques, mettent des œufs en marché, ou les produisent et mettent en marché. Toutefois, comme il est clair que la législature du Manitoba n'a pas le pouvoir constitutionnel de réglementer hors du Manitoba l'activité de personnes qui se trouvent hors du Manitoba, et vue la nature de la réglementation que nombre de dispositions du Plan visent à imposer quant aux «producteurs», je suis d'avis que, généralement, ce mot désigne, dans le Règlement et l'Ordonnance, un producteur du Manitoba.

Le Plan prévoit néanmoins qu'il s'appliquera à tous les œufs mis en marché au Manitoba, qu'ils soient produits dans cette province ou ailleurs. Bien que la législature provinciale ne pourrait réglementer la production d'œufs dans une autre province, ni permettre à l'Office des producteurs (ci-après appelé l'Office) de le faire, les dispositions du Plan s'appliquent aux produits d'une autre province une fois qu'ils se trouvent au Manitoba et prêts à être mis en marché.

On peut voir qu'il en est ainsi du fait que si d'une part l'art. 8(b) du Règlement donne à l'Office le pouvoir d'attribuer aux producteurs des quotas de production et de mise en marché, l'alinéa (i) du même article accorde d'autre part à l'Office le pouvoir général de continger

to prohibit marketing in violation of an established quota and to prohibit the offering for sale of a particular regulated product to ensure the orderly marketing of the regulated product.

Sections 2 and 3 of the Order require a producer to send his whole production to a grading station specified by the Board and to market such production through the Board, acting as his selling agent. Sections 4 and 5 provide that "no person" shall sell or offer for sale any regulated product except through the Board acting as his selling agent and that "no person" shall sell or offer for sale any regulated product not graded, packed and marked in a grading or packing station, the operator of which is under contract with the Board.

These provisions make it clear that the Plan is intended to apply, not only to eggs produced by Manitoba producers, but to any eggs in Manitoba, wherever they may have been produced. This intent is placed beyond doubt by the provisions of ss. 12, 14 and 15 of the Order, which require the regulated product to be packed in containers, provided by the Board, which shall carry an inscription showing the place of origin of the regulated product and indicating whether such place of origin was in Manitoba, in another country, or in another province.

Complete control of the marketing of all eggs in Manitoba is vested in the Board. It is only through the Board, as selling agent, that any eggs may be sold or offered for sale. It has the authority, as already noted, to impose marketing quotas and to prohibit the offering for sale of a particular regulated product to ensure the orderly marketing of the regulated product. No eggs can be sold or offered for sale unless graded, packed and marked by a grading or packing station under contract with the Board. All eggs must be offered for sale to distributors, under contract with the Board, at prices set, from time to time, by the Board.

The Board, to which the Plan proposes to grant these broad powers, is not one which is to be

la production et la vente, de prohiber la mise en marché en violation d'un quota établi et d'interdire la mise en vente d'un produit réglementé particulier pour assurer la mise en marché ordonnée du produit réglementé.

Les articles 2 et 3 de l'Ordonnance exigent qu'un producteur expédie la totalité de ses produits à un poste de classification désigné par l'Office et qu'il mette ces produits en marché par l'entremise de l'Office agissant à titre d'agent de vente du producteur. Les articles 4 et 5 décrètent que «nul» ne doit vendre ni offrir en vente un produit réglementé autrement que par l'entremise de l'Office agissant à titre d'agent de vente et que «nul» ne doit vendre ni offrir en vente un produit réglementé qui n'a pas été classé, emballé et marqué à un poste de classification ou d'emballage dont l'exploitant est lié à l'Office par contrat.

Ces dispositions démontrent nettement que l'on veut que le Plan s'applique non seulement aux œufs produits par les producteurs du Manitoba, mais à tous les œufs au Manitoba, quelle que soit leur provenance. Cette intention se manifeste hors de tout doute dans les dispositions des art. 12, 14 et 15 de l'Ordonnance, qui exigent que le produit réglementé soit emballé dans des contenants fournis par l'Office et marqués d'une inscription indiquant la provenance du produit réglementé et précisant s'il vient du Manitoba, d'un autre pays ou d'une autre province.

L'Office se voit confier une autorité absolue sur la mise en marché de tous les œufs au Manitoba. Ce n'est que par l'entremise de l'Office, agissant à titre d'agent de vente, qu'on peut vendre des œufs ou les offrir en vente. Comme je l'ai signalé, l'Office a le pouvoir d'imposer des quotas de mise en marché et d'interdire la mise en vente d'un produit réglementé particulier pour assurer la mise en marché ordonnée du produit réglementé. Les œufs ne peuvent être vendus ni offerts en vente à moins d'avoir été classés, emballés et marqués à un poste de classification ou d'emballage lié à l'Office par contrat. Tous les œufs doivent être offerts aux distributeurs, qui sont liés à l'Office par contrat, aux prix établis périodiquement par l'Office.

L'Office auquel le Plan accorderait ces pouvoirs étendus est un organisme dont les membres

appointed by the Manitoba Government, but is to be elected by the Manitoba producers. Its members must be actively engaged in the production of eggs. The main purpose of the Plan, to be achieved through the Board, is "to obtain for producers the most advantageous marketing conditions for the regulated product."

We have, therefore, a Plan which is intended to govern the sale in Manitoba of all eggs, wherever produced, which is to be operated by and for the benefit of the egg producers of Manitoba, to be carried out by a Board armed with the power to control the sale of eggs in Manitoba, brought in from outside Manitoba, by means of quotas, or even outright prohibition.

The issue which has to be considered in this appeal is as to whether the Plan is *ultra vires* of the Manitoba Legislature because it trespasses upon the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada to legislate on the matter of the regulation of trade and commerce conferred by s. 91(2) of *The British North America Act*.

When the Privy Council first addressed itself to the meaning of that provision it was stated that it included "regulation of trade in matters of inter-provincial concern" (*Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*²). That proposition has not since been challenged. However, the case went on to hold that the provision did not include the regulation of the contracts of a particular business or trade in a single province.

This limitation on the federal power was reiterated in subsequent decisions of the Privy Council, the effect of which is summarized in *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*³:

It is now well settled that the enumeration in s. 91 of "the regulation of trade and commerce" as a class of subject over which the Dominion has exclusive legislative powers does not give the power to regulate for legitimate Provincial purposes particular trades or

doivent être non pas nommés par le gouvernement du Manitoba mais élus par les producteurs de cette province. Les membres doivent s'occuper activement de la production d'œufs. L'objet principal du Plan, que l'Office doit réaliser, est «d'obtenir pour les producteurs les conditions de mise en marché du produit réglementé les plus avantageuses».

Il s'agit donc ici d'un Plan qui vise à régir la vente de tous les œufs au Manitoba, d'où qu'ils viennent, et qui doit être mis en œuvre par les producteurs d'œufs du Manitoba et à leur avantage et être appliqué par un office investi du pouvoir de réglementer la vente, au Manitoba, d'œufs venant de l'extérieur de la province, par contingentement ou même par interdiction pure et simple.

La question qu'il faut examiner dans cet appel est celle de savoir si le Plan dépasse les limites de la compétence de la législature du Manitoba parce qu'il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada, conféré par l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce.

Lorsque le Conseil privé s'est, pour la première fois, prononcé sur le sens de cette disposition, il a déclaré qu'elle inclut [TRADUCTION] «la réglementation du commerce dans les matières d'intérêt interprovincial» (*Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*²). Cette proposition n'a pas été contestée depuis. Cependant, on décide plus loin, dans le même arrêt, que cette disposition ne s'étend pas à la réglementation des contrats de tel ou tel commerce particulier dans une province déterminée.

Cette restriction au pouvoir fédéral a été réaffirmée dans des décisions subséquentes du Conseil privé. L'affaire *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*³ en résume la portée:

[TRADUCTION] Il est aujourd'hui bien compris que la présence, dans l'article 91, de la rubrique «la réglementation du trafic et du commerce», parmi les catégories de sujets sur lesquelles le Dominion a juridiction exclusive, ne donne pas à ce dernier le

² (1881), 7 App. Cas. 96 at 113, 51 L.J.P.C. 11.

³ [1938] A.C. 708 at 719, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81.

² (1881), 7 App. Cas. 96 à 113, 51 L.J.P.C. 11.

³ [1938] A.C. 708 à 719, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81.

businesses so far as the trade or business is confined to the Province.

In that case the *Natural Products Marketing (British Columbia) Act, 1936*, was held to be *intra vires* of the Provincial Legislature because it was confined to dealings with such products as were situate within the province, even though not necessarily produced there. The basis of this decision was that "The pith and substance of this Act is that it is an Act to regulate particular businesses entirely within the Province..." (at p. 720).

Similarly, this Court upheld, in *Home Oil Distributors Limited v. Attorney-General of British Columbia*⁴, provincial legislation authorizing the fixing of wholesale or retail prices for coal or petroleum products sold in British Columbia for use in that province. This judgment was based upon the decision in the *Shannon* case.

The power of a provincial legislature to forbid generally the possession and sale of intoxicating liquor within the province had been previously declared in the case of *R. v. Nat Bell Liquors, Limited*⁵.

The earlier authorities on the matter of provincial marketing regulation were considered by various members of this Court in the *Reference Respecting The Farm Products Marketing Act*⁶, which case, as well as some of those authorities, was reviewed in the judgment of this Court in *Carnation Company Limited v. The Quebec Agricultural Marketing Board*⁷. It was said, in that case, at p. 253:

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

pouvoir de réglementer tel ou tel commerce pour des fins provinciales légitimes si tel commerce ne s'exerce que dans la province.

Dans cette affaire-là, le *Natural Products Marketing (British Columbia) Act, 1936*, avait été jugé relever de la compétence de la législature provinciale parce qu'il se limitait à des opérations portant sur des produits situés dans la province, même si ceux-ci n'y étaient pas nécessairement produits. Cette décision se fondait sur ce que [TRADUCTION] «cette loi, dans son essence et sa substance, vise à réglementer certains commerces qui se font uniquement dans la province...» (p. 720).

De même, dans *Home Oil Distributors, Limited c. Attorney-General of British Columbia*⁴, cette Cour a maintenu une loi provinciale permettant la fixation de prix de gros ou de détail pour les produits du charbon et du pétrole vendu en Colombie-Britannique pour utilisation dans cette province. Cet arrêt se fondait sur la décision rendue dans l'affaire *Shannon*.

L'arrêt *R. v. Nat Bell Liquors, Limited*⁵, avait auparavant affirmé le pouvoir d'une législature provinciale de prohiber de façon générale la possession et la vente de boissons enivrantes dans la province.

Divers juges de cette Cour ont examiné les précédents antérieurs sur la question de la réglementation provinciale de la mise en marché, dans le renvoi concernant le *Farm Products Marketing Act*⁶. Cette décision, de même que certains de ces précédents, ont été étudiés par cette Cour dans l'arrêt *Carnation Company Limited c. The Quebec Agricultural Marketing Board*⁷, où il fut dit, p. 253:

[TRADUCTION] Bien que j'accepte l'avis, exprimé par les quatre juges dans le renvoi *Ontario*, qu'une opération commerciale parachevée dans une province n'est pas nécessairement, de ce seul fait, assujettie qu'à la réglementation provinciale, je suis également d'avis que le fait qu'une telle opération touche de façon incidente une compagnie qui se livre au commerce interprovincial ne la soustrait pas nécessairement à cette réglementation

⁴ [1940] S.C.R. 444, [1940] 2 D.L.R. 609.

⁵ [1922] 2 A.C. 128.

⁶ [1957] S.C.R. 198, 7 D.L.R. (2d) 257.

⁷ [1968] S.C.R. 238, 67 D.L.R. (2d) 1.

⁴ [1940] R.C.S. 444, [1940] 2 D.L.R. 609.

⁵ [1922] 2 A.C. 128.

⁶ [1957] R.C.S. 198, 7 D.L.R. (2d) 257.

⁷ [1968] R.C.S. 238, 67 D.L.R. (2d) 1.

Our conclusion was that each transaction and regulation had to be examined in relation to its own facts, and that, in determining the validity of the regulatory legislation in issue in that appeal, the issue was not as to whether it might affect the inter-provincial trade of the appellant company, but whether it was made in relation to the regulation of inter-provincial trade and commerce. There was cited the following passage from the reasons of Kerwin C.J. in the *Ontario Reference* (at p. 204):

Once a statute aims at "regulation of trade in matters of inter-provincial concern" it is beyond the competence of a Provincial Legislature.

It is my opinion that the Plan now in issue not only affects inter-provincial trade in eggs, but that it aims at the regulation of such trade. It is an essential part of this scheme, the purpose of which is to obtain for Manitoba producers the most advantageous marketing conditions for eggs, specifically to control and regulate the sale in Manitoba of imported eggs. It is designed to restrict or limit the free flow of trade between provinces as such. Because of that, it constitutes an invasion of the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada over the matter of the regulation of trade and commerce.

That being so, I would hold that the Regulation and Order are not ones which are within the legislative competence of the Manitoba Legislature to authorize, and the answer to Question (1)(a) should be: No.

With respect to Question (1)(b), which raises the question of the severability of the Regulation and Order, I agree with the Court of Appeal that they are not severable because those portions which deal with local provincial trade in eggs are inextricably bound up with those which concern inter-provincial trade. My answer to Question (1)(b) would be that the Regulation and the Order are, *in toto*, outside the powers of provincial legislative competence.

The various questions contained in Question (2) are postulated upon the Regulation and the Order, or either of them, being wholly, or in part,

Nous avons conclu qu'il fallait examiner chaque opération et chaque réglementation par rapport aux faits qui leur étaient propres et que pour juger de la validité de la loi de réglementation en litige dans cet appel-là, il ne s'agissait pas de savoir si elle pouvait avoir un effet sur le commerce interprovincial de l'appelante, mais de savoir si elle portait sur la réglementation du trafic et du commerce interprovinciaux. Le passage suivant des motifs du Juge en chef Kerwin dans le renvoi *Ontario* (p. 204) fut cité:

[TRADUCTION] Dès qu'une loi vise à «réglementer le commerce dans des domaines d'intérêt interprovincial», elle dépasse la compétence d'une législature provinciale.

Je suis d'avis que le Plan en cause non seulement a un effet sur le commerce interprovincial des œufs, mais vise à réglementer ce commerce. C'est un élément essentiel de ce plan, dont l'objet est d'assurer aux producteurs du Manitoba les conditions de mise en marché des œufs les plus avantageuses, précisément que de contrôler et de réglementer la vente au Manitoba d'œufs importés. Le Plan est destiné à restreindre ou à limiter la libre circulation des échanges commerciaux entre les provinces comme telles. A cause de cela, il empiète sur le pouvoir exclusif du Parlement du Canada de légiférer en matière de réglementation du trafic et du commerce.

Cela étant, je conclus que le Règlement et l'Ordonnance ne sont pas de ceux qu'il est de la compétence de la législature du Manitoba d'autoriser, et la réponse à la question (1) (a) est: non.

Pour ce qui est de la question (1) (b) qui soulève la question de la divisibilité du Règlement et de l'Ordonnance, je suis d'accord avec la Cour d'appel qu'ils ne sont pas divisibles parce que les dispositions qui traitent du commerce local provincial des œufs sont inextricablement liées à celles qui portent sur le commerce interprovincial. A la question (1) (b), je réponds que le Règlement et l'Ordonnance sont, dans leur intégralité, au delà des pouvoirs de la compétence législative de la province.

Les diverses questions contenues dans la question (2) présupposent que le Règlement et l'Ordonnance, ou l'un ou l'autre, relèvent en tout

within provincial legislative competence. In view of the answers given to Question (1)(a) and (b) these questions are not required to be answered.

In the result, I would dismiss the appeal, and, in answer to the questions referred to the Court of Appeal for Manitoba by the Lieutenant-Governor-in-Council, I would pronounce the opinion:

As to Question (1)(a) and (b), that it is beyond the legislative jurisdiction of the Manitoba Legislature to authorize the proposed Regulation and Order in question; and,

As to Question (2), that it does not, by the terms of the Order-in-Council 1083/70 dated November 5, 1970, require an answer.

The judgment of Hall and Laskin JJ. was delivered by

LASKIN J.—The utility of the Reference as a vehicle for determining whether actual or proposed legislation is competent under the allocations of power made by the *British North America Act* is seriously affected in the present case because there is no factual underpinning for the issues that are raised by the Order of Reference. Marketing data to illuminate those issues might have been set out in the Order itself (as was done, for example, in the *Margarine Reference*⁸), or in an agreed statement of facts, or, indeed, might have been offered to the court to indicate the circumstances which prompted the questions addressed to it.

As it is, I know nothing of the nature of the market for eggs in Manitoba or outside of it, nothing of the production of eggs in that province, nothing of the uses to which the production is put, nothing of the number of producers in Manitoba, nothing of any problems that may have been created in relation to quality, price or otherwise by the entry of out-of-province eggs. I know only, and then in the broad terms set out in the first two recitals in the Order of Reference (and of

ou en partie de la compétence législative de la province. Vu les réponses données aux alinéas (a) et (b) de la question (1), ces questions ne requièrent pas de réponse.

Pour ces motifs, je suis d'avis de rejeter l'appel et, en réponse aux questions soumises à la Cour d'appel du Manitoba par le Lieutenant-gouverneur en conseil, je prononcerais cet avis:

Quant à la question 1 (a) et (b) il est hors de la compétence législative de la législature du Manitoba d'autoriser le Règlement et l'Ordonnance projetés; et

Quant à la question 2, vu les termes du décret du conseil n° 1083/70 du 5 novembre 1970, une réponse n'est pas requise.

Le jugement des Juges Hall et Laskin a été rendu par

LE JUGE LASKIN—L'utilité du renvoi comme moyen de déterminer la validité d'une loi en vigueur ou projetée, compte tenu de la répartition des pouvoirs établie par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, est sérieusement diminuée en l'instance parce que les questions soulevées dans le texte du renvoi ne s'appuient pas sur des faits. On aurait pu, pour éclairer ces questions, inclure des données sur la mise en marché dans ce texte même (comme on l'a fait, par exemple, dans le renvoi sur la *Margarine*⁸), ou dans un exposé des faits convenu, ou même, en présenter à la Cour pour faire connaître les circonstances qui ont donné naissance aux questions dont elle est saisie.

En fait, je ne sais rien de la nature du marché des œufs à l'intérieur ou à l'extérieur du Manitoba, rien de la production des œufs dans cette province, rien des utilisations de la production, rien du nombre des producteurs au Manitoba, rien des problèmes que l'entrée d'œufs de l'extérieur de la province auraient pu causer quant à la qualité, aux prix ou autrement. Je sais seulement, et encore mes connaissances sont-elles limitées aux termes généraux des deux premiers attendus du

⁸ [1949] S.C.R. 1, [1949] 1 D.L.R. 433.

⁸ [1949] R.C.S. 1, [1949] 1 D.L.R. 433.

which matters I could, in any event, have taken judicial notice) that (to quote them) "many Provinces of Canada, including the Province of Manitoba, have enacted legislation pertaining to the regulation and control of marketing of agricultural products" and "certain of the marketing agencies established under the afore-mentioned legislation in some of the Provinces assert the right to prohibit, regulate and control the marketing within a Province of agricultural products produced outside that Province".

A knowledge of the market in Manitoba, the extent to which it is supplied by Manitoba producers, and of the competition among them as it is reflected in supply, quality and price, would be of assistance in determining the application of the proposed legislative scheme. Thus, if out-of-province eggs were, to put an example, insignificant in the Manitoba market, this would be a factor bearing on a construction of the scheme as operative only in respect of Manitoba producers, retailers and consumers in production, distribution and consumption in Manitoba. Conversely, if such eggs were significant in the Manitoba market, the legislative scheme, not being expressly confined to production distribution and consumption in Manitoba, could properly be regarded as directed to the out-of-province eggs. In this respect, the issue would be one of its validity or invalidity, and not one of construing it to be applicable only to the distribution and consumption within the province of eggs produced in the province.

The absence of what I regard as relevant data leaves the position as one where, on the face of the legislative scheme and in the light of the arguments thereon addressed to the court, the contemplated regulations and order purport to embrace out-of-province eggs sent or brought into

décret de renvoi (dont j'aurais pu, de toutes façons, prendre judiciairement connaissance) que (je cite les passages en question): [TRADUCTION] «plusieurs provinces du Canada, y compris la province du Manitoba, ont adopté une législation ayant trait à la réglementation et au contrôle de la mise en marché des produits agricoles» et que [TRADUCTION] «certains organismes de mise en marché établis dans certaines provinces en vertu de la législation susmentionnée se reconnaissent le droit de prohiber, de réglementer et de contrôler la mise en marché dans une province de produits agricoles produits à l'extérieur de cette province».

Il serait utile, pour déterminer l'application du plan législatif, d'avoir une certaine connaissance du marché au Manitoba, de la mesure où il est alimenté par les producteurs du Manitoba et de la concurrence qui se fait entre eux et qui se reflète dans l'approvisionnement, la qualité et les prix. Ainsi, si, par exemple, les œufs en provenance d'autres provinces représentent une fraction insignifiante du marché manitobain, cela pourrait incliner à interpréter ce plan comme ne s'appliquant qu'aux producteurs, détaillants et consommateurs du Manitoba à l'égard de la production, de la distribution et de la consommation au Manitoba. Si, par contre, ces œufs retiennent une importante partie du marché manitobain, le plan législatif, ne se limitant pas expressément à la production, à la distribution et à la consommation au Manitoba, pourrait à bon droit être considéré comme visant les œufs en provenance de l'extérieur de la province. A cet égard, ce serait la validité ou l'invalidité du plan qui serait en jeu et non la possibilité de l'interpréter comme ne s'appliquant qu'à la distribution et à la consommation dans les limites de la province des œufs produits dans la province.

En l'absence de ce que je considère comme des données pertinentes, la situation est, à la lecture du plan législatif et à la lumière des plaidoiries présentées à la Cour, que le Règlement et l'Ordonnance projetés sont censés englober les œufs en provenance de l'extérieur de la province, expédiés

the province. Moreover, the embrace would extend to out- of-province eggs of whatever quantity, and to whatever extent they might engulf the Manitoba retailer and consumer market. On this view of the situation, there is the naked constitutional question to be faced, namely; there being no federal regulatory legislation in force with the same thrust, is the proposed scheme offensive to the legislative power of Parliament in relation to "the regulation of trade and commerce" under s. 91 (2) of the *B.N.A. Act*; and, if not or if so, is it, in any event offensive to the prescriptions of s. 121 of that Act?

Previous cases which have been concerned with the validity of provincial regulatory legislation as tested by the scope of s. 91 (2) alone (and not also by the concurrent presence of federal regulatory legislation) cannot be dissociated from cases which have been concerned with the validity of federal regulatory legislation and which, accordingly, have dealt affirmatively with the scope of s. 91 (2). These two classes are not necessarily opposite sides of the same coin, and hence, the frame of the legislation in each situation has central importance. On the provincial side, a comparison is apt of *Lawson v. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*⁹ with *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*¹⁰; and on the federal side, a comparison may be made of *Reference re Natural Products Marketing Act*¹¹ with *Murphy v. C.P.R.*¹².

I adopt the position put by Rand J. in *Reference re Ontario Farm Products Marketing Act*¹³, that there is a field of trade within provincial power, such power being a subtraction from that

ou apportés dans la province. De plus, seraient visés tous les œufs en provenance de l'extérieur de la province, quelle qu'en soit la quantité et quelle que soit la place qu'ils prennent sur le marché manitobain, au niveau du détaillant et du consommateur. Dans ces circonstances, il faut considérer la question suivante, d'ordre purement constitutionnel: en l'absence de toute législation de réglementation fédérale de même effet, le plan proposé va-t-il à l'encontre des pouvoirs législatifs du Parlement quant à «la réglementation du trafic et du commerce» aux termes de l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et, si l'on doit répondre par la négative, ou par l'affirmative, enfreint-il de toutes façons les dispositions de l'article 121 de cet Acte?

Les affaires qui ont porté sur la validité de lois provinciales de réglementation, déterminée uniquement d'après la portée de l'art. 91(2) (et non, en plus, d'après l'existence au même moment de lois fédérales de même nature), ne peuvent être dissociées des affaires qui ont porté sur la validité de lois fédérales de réglementation et qui, par conséquent, ont traité affirmativement de la portée de l'art. 91(2). Ces deux catégories ne constituent pas nécessairement les côtés opposés de la médaille; aussi la forme de la mesure législative dans chaque cas revêt-elle une importance prédominante. Quant à la législation provinciale, on peut comparer les arrêts *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*⁹ et *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*¹⁰; et quant à la législation fédérale, le renvoi concernant le *Natural Products Marketing Act*¹¹ et l'arrêt *Murphy c. C.P.R.*¹²

J'adopte le point de vue exprimé par le Juge Rand dans le renvoi concernant la *Ontario Farm Products Marketing Act*¹³, savoir qu'il existe un domaine du commerce où les provinces ont com-

⁹ [1931] S.C.R. 357, 2 D.L.R. 193.

¹⁰ [1938] A.C. 708, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81.

¹¹ [1937] A.C. 377, 1 W.W.R. 328, 67 C.C.C. 337, 1 D.L.R. 691.

¹² [1958] S.C.R. 626, 15 D.L.R. (2d) 145, 77 C.R.T.C. 322.

¹³ [1957] S.C.R. 198 at 208-209, 7 D.L.R. (2d) 257.

⁹ [1931] R.C.S. 357, 2 D.L.R. 193.

¹⁰ [1938] A.C. 708, 2 W.W.R. 604, 4 D.L.R. 81.

¹¹ [1937] A.C. 377, 1 W.W.R. 328, 67 C.C.C. 337, 1 D.L.R. 691.

¹² [1958] R.C.S. 626, 15 D.L.R. (2d) 145, 77 C.R.T.C. 322.

¹³ [1957] R.C.S. 198 à 208-209, 7 D.L.R. (2d) 257.

comprehended within s. 91 (2). The subtraction is, to me, quite rational under the scheme of the *B.N.A. Act*, although stronger terms, referable to a necessary degree of provincial autonomy, have been used in the cases to support it. That there is such subtraction if a provincial regulatory field is to be recognized was obvious to this court in its earliest years. In the very first reported case on the distribution of legislative power, *Severn v. The Queen*¹⁴, Strong J., in a dissenting judgment which favoured the validity of the provincial statute that was successfully challenged, pointed out (at p. 104) that, literally, "the regulation of trade and commerce in the Provinces, domestic and internal, as well as foreign and external, [was] by the British North America Act exclusively conferred upon the Parliament of the Dominion". A reduction of this all-embracing authority was effected by this Court in *Citizens Insurance Co. v. Parsons*¹⁵, a decision affirmed by the Privy Council¹⁶ but with *obiter* remarks that led over the years to almost as much an attenuation of the federal power in relation to s. 91 (2) as its literal construction would have led to its aggrandizement. A necessary balance has been coming into view over the past two decades, as is evident from the judgments of this court in *Murphy v. C.P.R.*, already cited (and emphasized by the refusal of leave to appeal in *Regina v. Klassen*¹⁷) and *Carnation Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*¹⁸.

What this balance points to is a more particular understanding of the meaning of the terms "trade" and "trade and commerce" as they relate respec-

pétence, telle compétence étant retranchée des pouvoirs conférés par l'art. 91(2). Ce retranchement me paraît tout à fait logique dans l'économie de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, bien que des termes plus forts, à propos d'une certaine autonomie provinciale nécessaire, aient été employés dans les causes pertinentes pour affirmer cette compétence. Cette Cour a dès le début reconnu qu'il fallait admettre pareil retranchement si l'on voulait reconnaître l'existence d'un domaine de réglementation provinciale. Dans le tout premier arrêt consigné dans les recueils sur le partage du pouvoir législatif, *Severn c. La Reine*¹⁴, le Juge Strong, qui favorisait dans sa dissidence la validité d'une loi provinciale qui avait été attaquée avec succès, a fait remarquer (p. 104) qu'au sens littéral, [TRADUCTION] «la réglementation du trafic et du commerce dans les provinces, tant intérieurs et internes qu'étrangers et externes, [a été] conférée exclusivement au Parlement du Dominion par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*». Cette Cour a réduit cette compétence globale dans l'arrêt *Citizens Insurance Co. c. Parsons*¹⁵, confirmé par le Conseil Privé¹⁶ mais avec des remarques *obiter* qui ont conduit, avec les années, à une atténuation des pouvoirs fédéraux conférés par l'art. 91(2) presque aussi importante que l'extension qu'auraient connue ces mêmes pouvoirs si cet article avait été interprété littéralement. On a vu, au cours des deux dernières décennies, un équilibre nécessaire commencer à s'établir, comme il ressort des décisions de cette Cour dans *Murphy c. C.P.R.*, précitée (et renforcée par le refus d'accorder la permission d'appeler dans *Regina c. Klassen*¹⁷) et dans *Carnation Company Ltd. c. Quebec Agricultural Marketing Board*¹⁸.

Cet équilibre dénote une compréhension plus précise du sens des termes «trafic» (*trade*) et «trafic et commerce» (*trade and commerce*) pour

¹⁴ (1878), 2 S.C.R. 70.

¹⁵ (1880), 4 S.C.R. 215.

¹⁶ (1881), 7 App. Cas. 96, 51 L.J.P.C. 11.

¹⁷ (1959), 20 D.L.R. (2d) 406, 31 C.R. 275, 29 W.W.R. 369; [1959] S.C.R. IX.

¹⁸ [1968] S.C.R. 238, 67 D.L.R. (2d) 1.

¹⁴ (1878), 2 R.C.S. 70.

¹⁵ (1880), 4 R.C.S. 215.

¹⁶ (1881), 7 App. Cas. 96, 51 L.J.P.C. 11.

¹⁷ (1959), 20 D.L.R. (2d) 406, 31 C.R. 275, 29 W.W.R. 369; [1959] R.C.S. IX.

¹⁸ [1968] R.C.S. 238, 67 D.L.R. (2d) 1.

tively to the areas of provincial and federal competence. In *Montreal v. Montreal Street Railway*¹⁹, the Judicial Committee referred to s. 91 (2) as expressing "two of the matters enumerated in s. 91". That provision is perhaps better seen as specifying a single class of subject in words that indicate a stronger source of authority than would be found if "trade" alone was used or "commerce" alone. This view is strengthened by the fact that it is unnecessary here to rely on s. 91 (2) for transportation authority (having regard to ss. 92 (10) (a) (b), 91 (10) and 91 (29)), in contradistinction to the judicial history of the commerce power in the United States under clause 3 of Article I of its Constitution and to the evolution of the power of the Commonwealth Parliament under s. 51 (i) of the Australian Constitution to make laws with respect to "trade and commerce with other countries and among the States". Etymologically, commerce refers to the buying and selling of goods, and trade has among its meanings (other than commerce) that of mercantile occupation. Although literal application is unthinkable, these meanings do indicate the capacity which inheres in s. 91 (2).

Not too often in the history of the interaction of provincial and federal legislation with s. 91 (2) have there been attempts to define its terms. An early instance is that by Sedgewick J. in *In re Prohibitory Liquor Laws*²⁰. Another instance in which definition or specification was attempted is *In re Canadian Insurance Act, 1910*²¹, affirmed²². The meaning of "trade and commerce" in respect

autant qu'ils se rattachent respectivement aux secteurs de compétence provinciale et fédérale. Dans *Montreal v. Montreal Street Railway*¹⁹, le Comité judiciaire a dit de l'art. 91(2) qu'il exprimait [TRADUCTION] «deux des matières énumérées à l'article 91». Il convient peut-être mieux de considérer cette disposition comme précisant une catégorie unique de sujet dans des termes qui indiquent une source de pouvoir plus forte que si seul le terme «trafic» ou seul le terme «commerce» avait été employé. Cette opinion est renforcée par le fait qu'il n'est pas nécessaire ici de s'appuyer sur l'art. 91(2) en ce qui a trait au pouvoir relatif aux transports (eu égard aux art. 92(10)(a), 92(10)(b), 91(10) et 91(29)), ce qui présente un contraste avec l'évolution jurisprudentielle du pouvoir sur le commerce aux États-Unis, sous le régime de la clause 3 de l'article I de la Constitution de ce pays, et avec l'évolution du pouvoir du Parlement du Commonwealth, en vertu de l'art. 51 (i) de la Constitution australienne, d'édicter des lois relativement au [TRADUCTION] «trafic et[au] commerce avec d'autres pays et parmi les États». Etymologiquement, le mot anglais «commerce» se rapporte à l'achat et à la vente de biens et le mot anglais «trade» a, entre autres sens (autre celui de «commerce»), celui d'une occupation commerciale. Bien qu'une application littérale soit inconcevable ces différentes significations indiquent néanmoins les pouvoirs qu'englobe l'art. 91(2).

Dans l'histoire de l'interaction des lois provinciales et fédérales relativement à l'art. 91(2), peu nombreuses ont été les tentatives de définir les termes de cet article. Une des premières est celle du Juge Sedgewick dans *In re Prohibitory Liquor Laws*²⁰. L'on a également tenté de définir ou de préciser ses termes dans *In re Canadian Insurance Act, 1910*²¹ confirmée²². Le sens de l'expression

¹⁹ [1912] A.C. 333 at 344, 81 L.J.P.C. 145, 13 C.R.C. 541, 1 D.L.R. 681.

²⁰ (1895), 24 S.C.R. 170 at 231.

²¹ (1913), 48 S.C.R. 260, 5 W.W.R. 488, 15 D.L.R. 251.

²² [1916] 1 A.C. 588, 26 D.L.R. 288.

¹⁹ [1912] A.C. 333 à 344, 81 L.J.P.C. 145, 13 C.R.C. 541, 1 D.L.R. 681.

²⁰ (1895), 24 R.C.S. 170 à 231.

²¹ (1913), 48 R.C.S. 260, 5 W.W.R. 488, 15 D.L.R. 251.

²² [1916] 1 A.C. 588, 26 D.L.R. 288.

of transactions in goods, as opposed to non-commodity transactions, does not appear to have been elucidated in any reported case, but has been left to inference from the nature of the legislation under review. It has been put beyond doubt that Parliament's power under s. 91 (2) is exclusive so far as concerns the prohibition or regulation of exports to and imports from other countries, and that a province may not, as legislator, prohibit or regulate the export of goods therefrom. This last-mentioned proposition, which is exemplified in such decisions as *In re Grain Marketing Act, 1931*²³, and *Re Sheep and Swine Marketing Scheme*²⁴, does not, however, mean that, in the absence of federal legislation, a province is incompetent to impose any regulation upon transactions in goods produced therein and between persons therein simply because the regulation may have an effect upon ultimate export of the goods from the province, whether in their original or in some processed form.

The stage of dealing at which the regulation is imposed and its purpose, on which economic data would be relevant, are important considerations in assessing provincial competence. This emerges clearly from *Carnation Milk Company Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, *supra*, where this court rejected a contention that the regulatory scheme, as reflected in three challenged orders, constituted an unlawful invasion of federal power in relation to export. What was there involved was the fixing of prices, by arbitration if agreement could not otherwise be reached, at which milk and dairy products produced in the province were to be sold by provincial producers, operating under a joint marketing plan, to a dis-

«trafic et commerce» en ce qui concerne les opérations relatives à des marchandises, par opposition aux opérations ne portant pas sur des produits, ne paraît avoir été élucidé dans aucun des arrêts publiés et a dû s'inférer de la nature de la loi en cause. Il a été considéré qu'il ne faisait plus de doute que le pouvoir conféré au Parlement par l'art. 91(2) est exclusif dans la mesure où il vise l'interdiction ou la réglementation de l'exportation et de l'importation à destination et en provenance d'autres pays, et que les provinces ne peuvent, par des mesures législatives, interdire ni réglementer l'exportation de biens hors de leur territoire. Cette dernière proposition, illustrée dans les arrêts *In re Grain Marketing Act, 1931*²³, et *Re Sheep and Swine Marketing Scheme*²⁴, ne veut toutefois pas dire qu'en l'absence de lois fédérales, les provinces ne sont pas compétentes pour imposer une réglementation quelconque des opérations qui portent sur des biens produits à l'intérieur de leurs limites et qui sont intervenues entre des personnes qui s'y trouvent, du simple fait que cette réglementation peut avoir un effet sur l'exportation ultime de ces biens hors de la province, que ce soit sous leur forme première ou sous leur forme conditionnée.

L'étape des opérations que frappe la réglementation et le but de cette réglementation, au sujet desquels il conviendrait de consulter des données d'ordre économique, sont des considérations importantes dans la détermination de la compétence provinciale. C'est ce qui ressort clairement de l'affaire *Carnation Milk Company Ltd. c. Quebec Agricultural Marketing Board*, précitée, dans laquelle cette Cour a rejeté la prétention que le plan de réglementation, qui était à la base de trois ordonnances contestées, constituait un empiètement illégal sur le pouvoir fédéral relatif à l'exportation. Ce qui était en cause dans ces ordonnances, c'était la fixation, par arbitrage s'il était autrement impossible d'en

²³ [1931] 2 W.W.R. 146, 25 Sask. L.R. 273.

²⁴ [1941] 3 D.L.R. 569.

²³ [1931] 2 W.W.R. 146, 25 Sask. L.R. 273.

²⁴ [1941] 3 D.L.R. 569.

tributor and processor in the province. The fact that the processed products were largely distributed and sold outside the province did not react upon the validity of the scheme whose purpose was to improve the bargaining position in the province of provincial producers in their dealings with manufacturers or processors in the province. The regulatory scheme under attack did not involve a marketing control which extended through the various stages of production, distribution and consumption.

What was raised in the *Carnation Milk* case was the meaning, for constitutional purposes, of an intraprovincial transaction where the issue was seen in the context of goods leaving the province. The present Reference raises this question in the context of goods entering the province and their subjection, in consequence, to the same regulatory scheme that operates upon like goods produced in the province. This was a matter which had been considered in the *Shannon* case, *supra*, and in *Home Oil Distributors Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*²⁵, in both of which the impugned schemes were held to be within provincial legislative competence.

There is a passage in the reasons of the Judicial Committee in the *Shannon* case which has a bearing on this Reference. Lord Atkin said this (at pp. 718-719 of [1938] A.C.):

It is sufficient to say upon the first ground that it is apparent that the legislation in question is confined to regulating transactions that take place wholly within the Province, and are therefore within the sovereign powers granted to the Legislature in that respect by s. 92 of the *British North America Act*. Their Lordships do not accept the view that natural products as

arriver à une entente, des prix auxquels les producteurs provinciaux assujettis à un plan conjoint de mise en marché devaient vendre la lait et les produits laitiers provenant de la province aux distributeurs et aux conditionneurs situés dans la province. Le fait que les produits conditionnés étaient en grande partie distribués et vendus à l'extérieur de la province n'a pas influé sur la validité du plan, dont le but était d'améliorer la situation, dans la province, des producteurs de la province dans leurs négociations avec les fabricants ou conditionneurs dans la province. La réglementation de la mise en marché que prévoyait le plan contesté ne s'étendait pas aux diverses étapes de la production, de la distribution et de la consommation.

La question qui a été soulevée dans l'affaire *Carnation Milk*, c'est celle de savoir ce qu'est, à des fins constitutionnelles, une opération intraprovinciale quant il y a des biens qui sortent de la province. Dans le présent renvoi, cette question est soulevée alors que des biens entrent dans la province et sont assujettis, par voie de conséquence, au plan de réglementation applicable à des biens semblables produits dans la province. Ce problème a été étudié dans les affaires *Shannon*, précitée, et *Home Oil Distributors Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*²⁵, où il a été jugé, dans les deux cas, que les plans contestés ressortissaient à la compétence législative de la province.

Un passage des motifs de Lord Atkin, qui parlait au nom du Comité judiciaire dans l'affaire *Shannon*, (pp. 718-719, (1938) A.C.) a un rapport avec le présent renvoi:

[TRADUCTION] Il suffit de dire, à ce sujet, qu'il est manifeste que la loi en question se borne à la réglementation des opérations qui ont lieu entièrement dans la province et que, par conséquent, elle relève des pouvoirs souverains assignés sous ce rapport à la législature par l'article 92. Leurs Seigneuries n'admettent pas que les produits naturels, tels qu'ils sont

²⁵ [1940] S.C.R. 444, [1940] 2 D.L.R. 609.

²⁵ [1940] R.C.S. 444 [1940] 2 D.L.R. 609.

defined in the Act are confined to natural products produced in British Columbia. There is no such restriction in the Act, and the limited construction would probably cause difficulty if it were sought at some future time to co-operate with a valid Dominion scheme. But the Act is clearly confined to dealings with such products as are situate within the Province.

The second sentence in this passage must be read in the light of the history of marketing legislation as it evolved in that period. Parliament and provincial legislatures had enacted what they thought was dovetailing legislation only to find that the central piece, the federal enactment, had overreached in attempting to encompass purely intra-provincial transactions in products grown and marketed in the province, this element of the scheme being founded on the fact that some portion of the product might be exported: see *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*²⁶. The Privy Council appeared to think in the *Shannon* case that effective co-operation in marketing could better be ensured if the small extra-provincial element was an appendage of provincial legislation. The decision did not foresee the later developments in this area through such legislation as the *Motor Vehicle Transport Act*, 1954 (Can.), c. 59 and the *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1952, c. 6, as amended by 1957 (Can.), c. 15.

In my opinion, the *Shannon* case cannot today have the effect which a literal application of the second sentence of the quoted passage would suggest. Moreover, the fourth and last sentence indicates that the legislation did not purport to apply to out-of-province producers. However, I find this difficult to reconcile with the second sentence unless it be taken that the marketing scheme did not apply to out-of-province products on their mere

définis dans la Loi, sont uniquement des produits naturels provenant de la Colombie-Britannique. Une telle restriction n'existe pas dans la loi et une interprétation étroite donnerait probablement lieu à quelque difficulté si l'on voulait plus tard coopérer à un projet fédéral régulier. Il est cependant évident que la loi vise uniquement les opérations portant sur des produits qui sont dans la province.

La deuxième phrase de ce passage doit se lire à la lumière de l'évolution, à cette époque, des lois sur la mise en marché. Le Parlement et les législatures provinciales, qui avaient adopté ce qu'ils croyaient être des lois naturellement complémentaires, se sont aperçus que la pièce centrale, la loi fédérale, était allée trop loin en cherchant à englober des opérations purement intra-provinciales relatives à des produits cultivés et mis en marché dans la province, cet élément du plan se fondant sur le fait qu'une partie du produit pouvait être exportée: voir *Attorney-General of British Columbia v. Attorney-General of Canada*²⁶. Dans l'affaire *Shannon*, le Conseil privé a cru, semble-t-il, qu'une coopération effective dans le domaine de la mise en marché pouvait mieux être assurée si l'élément extra-provincial, peu important, était rattaché accessoirement à la loi provinciale. En rendant cette décision, on n'avait pas prévu les mesures adoptées ultérieurement dans ce domaine telles que, entre autres, la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, 1954 (Can.), c. 59 et la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, S.R.C. 1952, c. 6, modifiée par la Loi de 1957 (Can.), c. 15.

A mon avis, l'arrêt *Shannon* ne peut plus avoir aujourd'hui l'effet qu'une application littérale de la deuxième phrase du passage cité laisse supposer. De plus, la quatrième et dernière phrase montre que la loi n'était pas destinée à s'appliquer aux producteurs de l'extérieur de la province. Toutefois, je trouve difficile de concilier cette affirmation avec la deuxième phrase à moins qu'il ne soit considéré que le projet de mise en

²⁶ [1937] A.C. 377.

²⁶ [1937] A.C. 377.

entry into the province or that any such application was *de minimis* and not an aim of the scheme. If so, the scheme in the *Shannon* case differs from that involved in this Reference.

*Home Oil Distributors Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*²⁷ concerned not a marketing scheme of the type involved in the *Shannon* case or in the present case, but rather a price fixing scheme, embracing both maximum and minimum prices for coal and petroleum products sold at wholesale or retail in the province or for use in the province. It was urged that the legislation was intended to protect local industry from outside competition and, indeed, was aimed at extra-territorial sources of supply and at an integrated interprovincial and international industry. The challenge to the validity of the legislation was made by companies operating refineries in the province who sold to persons in the province, but whose raw supplies came from outside. There was no attempt to control the entry of their oil which, when refined in the province, was marketed therein, save as that control resulted from the price fixing authority. In these circumstances, the legislation was upheld on the principle of the *Shannon* case.

I cannot see in the *Home Oil* case any parallel with the marketing scheme which the Order of Reference put before the Manitoba Court of Appeal. In saying this, I reserve my opinion on a question not dealt with in the reasons of this court in the *Home Oil* case; that is, whether it would have made any difference if under the power given to "fix schedules of prices for different qualities, quantities, standards, grades and kinds of coal and petroleum products" imported goods

marché ne s'appliquait pas aux produits de l'extérieur de la province au moment même de leur entrée dans la province ou que pareille application était de minime importance et n'était pas un but du plan. S'il en est ainsi, le projet qui était en cause dans l'arrêt *Shannon* diffère de celui qui est en jeu dans le présent renvoi.

L'affaire *Home Oil Distributors Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*²⁷ mettait en cause non pas un projet de mise en marché du genre dont il est question dans l'affaire *Shannon* ou en l'espèce, mais un programme de fixation de prix, englobant à la fois les prix maximums et minimums du charbon et des produits pétroliers vendus en gros ou au détail dans la province ou destinés à être utilisés dans la province. On a soutenu que la loi était destinée à protéger l'industrie locale contre la concurrence étrangère et que, de fait, elle visait des sources d'approvisionnement extra-territoriales et une industrie interprovinciale et internationale intégrée. La validité de la loi a été contestée par des compagnies qui exploitaient des raffineries et vendaient leurs produits dans la province mais dont la matière brute provenait de l'extérieur de la province. On ne cherchait pas à réglementer l'entrée de leur pétrole qui, une fois raffiné dans la province, y était mis en marché, sauf dans la mesure où une telle réglementation pouvait venir du pouvoir de fixation des prix. Dans ces circonstances, la validité de la loi a été confirmée suivant le principe établi dans l'affaire *Shannon*.

Je ne puis voir aucun parallèle entre l'affaire *Home Oil* et le plan de mise en marché dont la Cour d'appel du Manitoba a été saisie par le renvoi. En disant ceci, je n'exprime pas d'avis sur une question qui n'a pas été traitée dans les motifs de cette Cour dans l'affaire *Home Oil*, savoir: en serait-il autrement si, en vertu du pouvoir conféré [TRADUCTION] d'«établir des listes de prix pour diverses qualités, quantités, normes, catégories et sortes de charbon et de produits pétroliers», les

²⁷ [1940] S.C.R. 444, [1940] 2 D.L.R. 609.

²⁷ [1940] R.C.S. 444, [1940] 2 D.L.R. 609.

were treated discriminatorily simply because they were imported.

Neither in the *Shannon* case nor in the *Home Oil* case was there any attempt to examine the various elements or sets of relationships in a marketing or price fixing scheme with a view to elucidating the meaning, for constitutional purposes, of intraprovincial trade and commerce. This exercise fell to this court in the *Ontario Farm Products Marketing Act Reference*, *supra*. What emerges from the various reasons of the members of the court is that (1) individual contracts for the sale and purchase of goods in a province do not engage federal power under s. 91 (2) where any applicable provincial legislation relates merely to the terms of the contract; (2) regulation of the marketing, or the processing and marketing, of products in a province for consumption therein is within provincial competence; (3) regulation of the marketing of provincial produce intended for export or sought to be purchased for export is beyond that competence; (4) regulation of production or manufacture must be distinguished from regulation of transactions in the product and it cannot be said that the former is so wholly within provincial regulatory competence as in all cases to cover production or manufacture for export; and (5) even in respect of the latter, it cannot be categorically stated that ultimate extra-provincial destination will foreclose provincial regulation of intermediate steps in the marketing process. The matter was put in the following words by Martland J. speaking for the court in the *Carnation Company* case²⁸:

While I agree with the view of the four judges in the *Ontario Reference* that a trade transaction, com-

biens importés étaient traités de façon discriminatoire du simple fait qu'ils étaient importés?

Ni dans l'arrêt *Shannon*, ni dans l'arrêt *Home Oil* n'a-t-on cherché à considérer les divers éléments ou groupes de relations en jeu dans un projet de mise en marché ou de fixation de prix afin d'élucider le sens, sur le plan constitutionnel, du trafic et du commerce intra-provinciaux. Cette Cour a dû se prononcer sur cette question dans le renvoi *Ontario Farm Products Marketing Act*, précité. Ce qui ressort des divers motifs des membres de la Cour c'est que: (1) les contrats individuels de vente et d'achat de marchandises dans une province ne mettent pas en cause le pouvoir fédéral conféré par l'art. 91(2) lorsque la loi provinciale applicable porte simplement sur les conditions du contrat; (2) la réglementation de la mise en marché, ou du conditionnement et de la mise en marché, de produits situés dans une province et destinés à être consommés dans cette province est dans les limites de la compétence des provinces; (3) la réglementation de la mise en marché des produits obtenus dans une province et destinés à l'exportation ou que l'on cherche à acheter en vue de l'exportation excède cette compétence; (4) la réglementation de la production ou de la fabrication ne doit pas être confondue avec la réglementation des opérations portant sur les produits et il ne peut être dit que la première est à ce point dans les limites du pouvoir de réglementation des provinces qu'elle couvre dans tous les cas la production ou la fabrication destinée à l'exportation; et (5) même en ce qui concerne la seconde, il ne peut être dit de façon catégorique que la destination ultime du produit hors de la province empêche la province de réglementer les étapes intermédiaires du processus de mise en marché. Le Juge Martland, qui parlait au nom de la Cour dans l'arrêt *Carnation Company*²⁸, a posé la question dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Bien que j'accepte l'avis, exprimé par les quatre juges dans le renvoi *Ontario*, qu'une opéra-

²⁸ [1968] S.C.R. 238 at 253, 67 D.L.R. (2d) 1.

²⁸ [1968] R.C.S. 238 à 253, 67 D.L.R. (2d) 1.

pleted in a province, is not necessarily, by that fact alone, subject only to provincial control, I also hold the view that the fact that such a transaction incidentally has some effect upon a company engaged in interprovincial trade does not necessarily prevent its being subject to such control.

The *Ontario Farm Products Marketing Act* Reference, although refining the meaning of an intra-provincial transaction, did not expressly address itself to the position of an extraprovincial producer, or a purchaser from him, seeking to bring his production into a province free of a regulatory scheme applicable to local produce. Fauteux J., as he then was, noted in that Reference that the hog marketing scheme which was the subject of the court's concern did not cover hogs produced outside the province nor were producers outside the province affected thereby. "In the result", he said, "any one in Ontario is free to import therein and one beyond its boundaries to export thereto the regulated product" (at p. 254 of [1957] S.C.R.). This is, however, precisely the issue that must be faced in the present Reference.

It must be faced under a scheme which, as set out in the proposed measures attached to the Order of Reference, has the following elements:

- (1) A Producer Board is established through which all eggs to be marketed in Manitoba must be sold.
- (2) All such eggs must go to grading and packing stations which are to be operated by persons under contract with the Board.
- (3) All such eggs must be graded, packed and marked in the grading and packing stations.

tion commerciale parachevée dans une province n'est pas nécessairement, de ce seul fait, assujettie qu'à la réglementation provinciale, je suis également d'avis que le fait qu'une telle opération touche de façon incidente une compagnie qui se livre au commerce interprovincial ne la soustrait pas nécessairement à cette réglementation.

Le renvoi sur la *Ontario Farm Products Marketing Act*, bien qu'il ait précisé la signification d'une opération intra-provinciale, ne visait pas expressément la position d'un producteur extraprovincial, ou d'une personne achetant les produits de celui-ci, qui cherche à écouler ses produits dans une province sans qu'ils soient assujettis à un plan de réglementation applicable aux produits locaux. Le Juge Fauteux, alors juge puîné, a signalé dans ce renvoi que le plan de mise en marché des porcs, alors à l'examen, ne s'appliquait pas aux porcs élevés à l'extérieur de la province et ne touchait pas les producteurs de l'extérieur: [TRADUCTION] «En fin de compte», a-t-il dit, «n'importe qui en Ontario est libre d'importer dans cette province le produit réglementé et n'importe qui au-delà des frontières de cette province a le droit d'y exporter le produit en question» (p. 254, [1957] R.C.S.). C'est précisément, cependant, la question qui doit être étudiée dans le présent renvoi.

La question doit être examinée dans le contexte d'un plan qui, ainsi qu'il est exposé dans les mesures proposées accompagnant le décret de renvoi, comporte les éléments suivants:

- (1) Est établi un Office de producteurs par l'intermédiaire duquel tous les œufs devant être mis en marché au Manitoba doivent être vendus.
- (2) Tous les œufs visés doivent passer par les postes de classification et d'emballage exploités par des personnes ayant passé un contrat avec l'Office.
- (3) Tous les œufs visés doivent être classés, emballés et marqués dans les postes de classification et d'emballage.

- (4) They are to be packed in containers provided by the Board which are to bear inscriptions of the grade, station number, grading date, place of origin of the eggs and the Board trade mark.
- (5) Only authorized collectors may take delivery of eggs from a producer.
- (6) Production and marketing quotas may be allotted to producers by the Board.
- (7) The Board may establish quotas for production and sale and also fix the time and place of marketing and, equally, may prohibit marketing otherwise or in violation of established quotas or standards.
- (8) The Board may contract with distributors as its intermediaries in sales to retailers.
- (9) Weekly prices for each grade of egg are to be set by the Board and distributors are entitled to buy at those prices.

Although the emphasis is on control of the Manitoba producers and distributors in order (as stated in the proposed measures) "to obtain for producers the most advantageous marketing conditions" and "to avoid overproduction", the scheme brings into its grasp "persons" as well as producers, that is, those outside the province who are either producers or distributors seeking to enter the Manitoba market, or those inside the province who are not themselves producers but who bring in out-of-province eggs for disposition in Manitoba. This view is reinforced by the provision for indicating the origin of eggs, including eggs other than those produced in Manitoba.

There may be a variety of reasons which impel a province to enact regulatory legislation for the

- (4) Ces œufs doivent être emballés dans des contenants fournis par l'Office et sur lesquels seront inscrits la catégorie du produit, le numéro du poste, la date du classement, la provenance des œufs et la marque de commerce de l'Office.
- (5) Seuls les ramasseurs autorisés peuvent prendre livraison des œufs d'un producteur.
- (6) L'Office peut attribuer des quotas de production et de mise en marché aux producteurs.
- (7) L'Office peut contingenter la production et la vente et fixer le temps et le lieu de la mise en marché et, également, interdire la mise en marché faite différemment ou en violation des quotas ou normes établis.
- (8) L'Office peut conclure des ententes avec des distributeurs qui agiront comme ses intermédiaires dans la vente aux détaillants.
- (9) L'Office établira les prix hebdomadaires pour chaque catégorie d'œufs et les distributeurs seront autorisés à acheter à ces prix.

Bien que l'accent soit placé sur la réglementation des producteurs et distributeurs du Manitoba afin, selon les mesures proposées, «d'obtenir pour les producteurs les conditions de mise en marché les plus avantageuses» et «d'éviter une surproduction», le plan couvre tant les «personnes» que les producteurs, c'est-à-dire ceux qui, à l'extérieur de la province, sont des producteurs ou distributeurs qui cherchent à s'introduire sur le marché manitobain, ou ceux qui, étant dans la province et sans être eux-mêmes producteurs, font venir des œufs de l'extérieur en vue de les écouler au Manitoba. Cette opinion est renforcée du fait que le plan oblige à indiquer la provenance des œufs, y compris celle des œufs qui ne sont pas produits au Manitoba.

Plusieurs raisons peuvent pousser une province à réglementer la mise en marché de divers pro-

marketing of various products. For example, it may wish to secure the health of the inhabitants by establishing quality standards; it may wish to protect consumers against exorbitant prices; it may wish to equalize the bargaining or competitive position of producers or distributors or retailers, or all three classes; it may wish to ensure an adequate supply of certain products. These objects may not all nor always be realizable through legislation which fastens on the regulated product as being within the province. That is no longer, if it ever was, the test of validity. Just as the province may not, as a general rule, prohibit an owner of goods from sending them outside the province, so it may not be able to subject goods to a regulatory scheme upon their entry into the province. This is not to say that goods that have come into a province may not, thereafter, be subject to the same controls in, for example, retail distribution to consumers as apply to similar goods produced in the province.

Assuming such controls to be open to a province, the scheme before this court is not so limited. It embraces products which are in the current of interprovincial trade and, as noted at the beginning of these reasons, it embraces them in whatever degree they seek to enter the provincial market. It begs the question to say that out-of-province producers who come in voluntarily (certainly they cannot be compelled by Manitoba) must not expect to be treated differently from local producers. I do not reach the question of discriminatory standards applied to out-of-province producers or distributors (that is, the question of a possibly illegal administration of the scheme as bearing on its validity) because I am of opinion that the scheme is on its face an invasion of federal power in relation to s. 91 (2).

Ainsi, elle peut vouloir assurer la santé de la population par l'établissement de normes qualitatives, protéger les consommateurs contre des prix exorbitants, équilibrer la situation de négociation ou de concurrence des producteurs, des distributeurs ou des détaillants, ou de ces trois groupes à la fois, ou garantir un approvisionnement suffisant en certains produits. Ces objets ne sont peut-être pas tous ni toujours réalisables au moyen de mesures législatives qui s'attachent au produit réglementé en tant que produit situé à l'intérieur de la province. Ce n'est plus, si ce le fut jamais, le critère de validité. Tout comme la province ne peut, en règle générale, interdire à un propriétaire de marchandises d'expédier celles-ci à l'extérieur de la province, elle ne peut, non plus, assujettir des marchandises à un plan de réglementation lors de leur entrée dans la province. Cela ne signifie pas que les marchandises importées ne peuvent, par la suite, être soumises aux mêmes règlements, par exemple à l'étape de la distribution au détail aux consommateurs, que ceux qui s'appliquent à des marchandises semblables produites dans la province.

A supposer que pareils règlements puissent être imposés par une province, le plan dont cette Cour est saisie ne se limite pas à cela. Il embrasse des produits qui font partie du commerce interprovincial et, comme il a été signalé au début des présents motifs, il embrasse ces produits peu importe la mesure où on cherche à les introduire sur le marché provincial. C'est une pétition de principe que de dire que les producteurs de l'extérieur de la province qui y viennent de leur propre gré (le Manitoba ne peut certainement pas les y forcer) ne doivent pas s'attendre à être traités différemment des producteurs locaux. Je ne traiterai pas de la question de normes discriminatoires imposées aux producteurs ou distributeurs de l'extérieur de la province (c'est-à-dire, de la possibilité qu'une administration illégale du plan mette en jeu sa validité) parce que je crois que le plan empiète, de par sa formulation même, sur le pouvoir fédéral exposé à l'ar. 91(2).

There are several grounds upon which I base this conclusion. The proposed scheme has as a direct object the regulation of the importation of eggs, and it is not saved by the fact that the local market is under the same regime. Anglin J. said in *Gold Seal Ltd. v. Dominion Express Co.*²⁹ that "it is common ground that the prohibition of importation is beyond the legislative jurisdiction of the province". Conversely, the general limitation upon provincial authority to exercise of its powers within or in the province precludes it from intercepting either goods moving into the province or goods moving out, subject to possible exceptions, as in the case of danger to life or health. Again, the Manitoba scheme cannot be considered in isolation from similar schemes in other provinces; and to permit each province to seek its own advantage, so to speak, through a figurative sealing of its borders to entry of goods from others would be to deny one of the objects of Confederation, evidenced by the catalogue of federal powers and by s. 121, namely, to form an economic unit of the whole of Canada: see the *Lawson* case.³⁰ The existence of egg marketing schemes in more than one province, with objectives similar to the proposed Manitoba scheme, makes it clear that interprovincial trade in eggs is being struck at by the provincial barriers to their movement into various provincial markets. If it be thought necessary or desirable to arrest such movement at any provincial border then the aid of the Parliament of Canada must be sought, as was done through Part V of the *Canada Temperance Act*, R.S.C. 1952, c. 30, in respect of provincial regulation of the sale of intoxicating liquor.

Cette conclusion se fonde sur plusieurs motifs. Le plan proposé a pour objet direct de réglementer l'importation des œufs et cela n'est pas racheté par le fait que le marché local est assujéti au même régime. Le Juge Anglin a dit dans l'affaire *Gold Seal Ltd. c. Dominion Express Co.*²⁹ [TRADUCTION] qu'«il est reconnu que l'interdiction d'importer excède la compétence législative de la province». Par contre, la restriction générale à laquelle est soumise l'autorité provinciale quant à l'exercice de ses pouvoirs à l'intérieur ou dans la province l'empêche d'intercepter les marchandises qui pénètrent dans la province ou qui en sortent, sous réserve de certaines exceptions possibles, par exemple lorsque la vie ou la santé sont menacées. Le plan du Manitoba ne peut être considéré indépendamment de plans semblables dans d'autres provinces; permettre à chaque province de rechercher son propre avantage, pour ainsi dire, par la fermeture (au sens figuré) de ses frontières dans le but d'interdire l'entrée des marchandises venant des autres provinces, serait aller à l'encontre de l'un des objets de la Confédération, que font ressortir la liste des pouvoirs fédéraux et l'art. 121, savoir, faire de l'ensemble du Canada une seule unité économique: voir l'arrêt *Lawson*³⁰. Le fait que des plans de mise en marché des œufs existent dans plus d'une province et tendent vers des objectifs semblables à ceux visés par le plan manitobain démontre clairement que le commerce interprovincial des œufs est visé par les barrières que des provinces opposent à leur mouvement vers divers marchés provinciaux. S'il est jugé nécessaire ou souhaitable d'arrêter le mouvement des œufs à quelque frontière provinciale, il faut alors faire appel au Parlement du Canada, comme on l'a déjà fait au moyen de la Partie V de la *Loi canadienne sur la tempérance*, S.R.C. 1952, c. 30, relativement à la réglementation par les provinces de la vente de boissons enivrantes.

²⁹ (1921), 62 S.C.R. 424 at 465, 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62.

³⁰ [1931] S.C.R. 357 at 373, 2 D.L.R. 193.

²⁹ (1921), 62 R.C.S. 424 à 465, 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62.

³⁰ [1931] R.C.S. 357 à 373, 2 D.L.R. 193.

I do not find it necessary in this case to invoke s. 121, and hence say nothing about its applicability to the marketing scheme under review. I would also note at this point that nothing is added to provincial competence by the fact (under the assumptions stated in the Order of Reference) that the Producer Board was to have authority under the federal *Agricultural Products Marketing Act*, already mentioned, to regulate the marketing in interprovincial and export trade of eggs produced in Manitoba. The combined effect of *Murphy v. C.P.R.*, *supra*, and *P.E.I. Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*³¹ gives federal authority for the delegation of power to act in respect of matters within federal jurisdiction; none is needed from the province, nor is there any accretion to its legislative authority.

I turn now to the questions put before the Manitoba Court of Appeal and to the answers thereto by Dickson J. A., who spoke for that court. They are as follows:

- (1) (a) Are the Regulation and the Order ones that it is within the legislative competence of the Manitoba Legislature to authorize the Lieutenant-Governor-in-Council and the Producer Board respectively, to make?

Answer: No.

- (b) If the Regulation and the Order or either of them, are in part only outside the powers of provincial legislative competence, which parts are so outside?

Answer: This should not arise.

- (2) If the Regulation and the Order or either of them, are wholly or in part within the powers of provincial legislative competence

- (a) Would a person resident and carrying on business in a Province other than Manitoba be entitled to sell and deliver eggs produced outside Manitoba to any person in Manitoba, free from

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire en l'espèce d'invoquer l'art. 121 et je ne me prononce donc pas sur son applicabilité au plan de mise en marché en litige. Je fais également remarquer ici que même si, d'après les hypothèses formulées au décret de renvoi, l'Office des producteurs devait être habilité, en vertu de la *Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles* fédérale susmentionnée, à réglementer le placement sur le marché interprovincial et dans le commerce d'exportation des œufs produits au Manitoba, cela n'ajoute rien à la compétence de la province. L'effet combiné des arrêts *Murphy c. C.P.R.*, (précité) et *P.E.I. Potato Marketing Board c. H. B. Willis Inc.*³¹, est de permettre au gouvernement fédéral de déléguer des pouvoirs d'agir à l'égard de matières de compétence fédérale; l'autorisation de la province n'est pas requise et sa compétence législative ne s'en trouve pas accrue.

Je passe maintenant aux questions soumises à la Cour d'appel du Manitoba et aux réponses que le Juge d'appel Dickson a formulées au nom de la Cour:

- (1) (a) Le Règlement et l'Ordonnance sont-ils de ceux dont il serait de la compétence législative de la législature du Manitoba d'autoriser l'adoption par le Lieutenant-gouverneur en conseil et par l'Office de producteurs, respectivement?

Réponse: Non.

- (b) Si le Règlement et l'Ordonnance, ou l'un ou l'autre d'entre eux, ne sont au delà des pouvoirs de compétence législative des provinces qu'en partie, quelles en sont les parties qui sont au delà de tels pouvoirs?

Réponse: La question ne se pose pas.

- (2) Si le Règlement et l'Ordonnance, ou l'un ou l'autre d'entre eux, relèvent en tout ou en partie des pouvoirs de compétence législative des provinces

- (a) Une personne résidant et exerçant un commerce dans une province autre que le Manitoba aurait-elle le droit de vendre ou de livrer des œufs produits à l'extérieur du Manitoba à toute

³¹ [1952] 2 S.C.R. 392, [1952] 4 D.L.R. 146.

³¹ [1952] 2 R.C.S. 392, [1952] 4 D.L.R. 146.

any regulation, direction or control by the Producer Board established by the Regulation, with respect to

- (i) price,
 - (ii) quantity,
 - (iii) quality,
 - (iv) packaging,
 - (v) marking,
 - (vi) grading,
 - (vii) place of delivery,
 - (viii) identity of purchaser,
 - (ix) manner of payment, and
 - (x) contributions to the Producer Board, or
 - (xi) in respect of any one or more of those items,
- or in any other respect?

Answer: Yes.

(b) Would any person resident and carrying on business in Manitoba be entitled to buy and take delivery of eggs produced outside Manitoba, from any person resident and carrying on business outside the Province, free from any regulation, direction or control by the Producer Board with respect to the matters set out in clause (a)?

Answer: Yes.

(c) If a purchaser to whom clause (b) applies, takes delivery in Manitoba of the eggs therein mentioned, would he then become bound in any respect by the provisions of the Regulation and the Order if he sought, in Manitoba,

- (i) to consume the eggs, or
- (ii) to use the eggs in his manufacturing business, or
- (iii) to resell the eggs to a wholesaler, distributor, retailer or consumer?

Answer: (i) No.

(ii) No.

(iii) No.

(d) If in relation to the persons described in clauses (a) and (b) or the purchaser described

personne au Manitoba, sans être soumise à aucun règlement, directive ou contrôle de la part de l'Office de producteurs créé en vertu du Règlement, relativement

- (i) au prix
- (ii) à la quantité
- (iii) à la qualité
- (iv) à l'emballage
- (v) au marquage
- (vi) à la classification
- (vii) au lieu de livraison
- (viii) à l'identité de l'acheteur
- (ix) au mode de paiement, et
- (x) aux contributions à l'Office de producteurs, ou
- (xi) relativement à l'un ou plusieurs de ces éléments

ou à tout autre égard?

Réponse: Oui.

(b) Une personne résidant et exerçant un commerce au Manitoba aurait-elle le droit d'acheter et de prendre livraison d'œufs produits à l'extérieur du Manitoba, de toute personne résidant et exerçant un commerce à l'extérieur de la province, sans être soumise à aucun règlement, directive ou contrôle de la part de l'Office de producteurs relativement aux matières énumérées dans la clause a)?

Réponse: Oui.

(c) Si un acheteur auquel la clause b) s'applique prenait livraison au Manitoba d'œufs visés par ladite clause, deviendrait-il alors lié sous quelque rapport par les dispositions du Règlement et de l'Ordonnance s'il tentait, au Manitoba,

- (i) de consommer les œufs, ou
- (ii) d'utiliser les œufs dans son entreprise de fabrication, ou
- (iii) de revendre les œufs à un grossiste, à un distributeur, à un détaillant ou à un consommateur?

Réponse: (i) Non.

(ii) Non.

(iii) Non.

(d) Si, à l'égard des personnes décrites dans les clauses a) et b) ou de l'acheteur décrit dans la

in clause (c), and in the circumstances described in those clauses, there is any respect in which the Producer Board can lawfully exercise powers of regulation, direction or control does that exercise become unlawful if it exceeds a certain degree as measured by its prohibitive or restrictive effect upon interprovincial trade, and if so is that degree capable of judicial definition?

Answer: A provincial legislature may not exercise powers of regulation, direction or control, in respect of trade, if such exercise is, in essence and purpose, related to a Provincial boundary and impedes the free flow of trade across Canada. The degree of regulation, direction or control which is lawful would depend upon the factual situation and it would be inappropriate to attempt, *in vacuo*, a judicial definition.

On the appeal to this Court, the answer to question 1 (a), which concerned the main constitutional issue, was challenged by the appellant Attorney General of Manitoba, and by the Attorneys General of British Columbia, New Brunswick and Saskatchewan, intervenants; and save as to paragraph 15 of the proposed Order of the Producer Board (respecting the required indication of the origin of eggs going into the Manitoba marketing channel) was challenged by the Attorney General of Ontario, an intervenant; and save as to paragraph 14(e) of the proposed Order (respecting the required inscription of the Producer Board trade mark on the prescribed egg cartons and cases) was challenged by the Attorney General of Quebec, also an intervenant. The answer was fully supported, of course, by the various respondents, and also by the Attorney General of Canada, and by the Conseil de l'Alimentation du Québec, who were intervenants.

As is evident from my reasons, I concur with Dickson J. A. in the answer which he gave to question 1 (a). I am, therefore, unable to agree that either paragraph 14 (e) or paragraph 15 is severable; nor would I agree that, if severable,

clause c), et dans les circonstances décrites dans ces clauses, il est un domaine où l'Office de producteurs peut légalement exercer des pouvoirs de réglementation, de direction ou de contrôle, cet exercice devient-il illégal au delà d'une certaine limite déterminée par son effet prohibitif ou restrictif sur le commerce interprovincial et, s'il en est ainsi, cette limite peut-elle faire l'objet d'une définition judiciaire?

Réponse: Une législature provinciale ne peut exercer de pouvoirs de réglementation, de direction ou de contrôle en matière de commerce si, dans sa nature ou son but, cet exercice se rattache à une frontière provinciale et fait obstacle à la libre circulation des échanges commerciaux à travers le Canada. Dans quelle mesure une réglementation, une direction ou un contrôle sont permis par la loi, cela dépend des faits et il ne conviendrait pas de tenter de donner, *in vacuo*, une définition judiciaire.

Dans l'appel porté devant cette Cour, la réponse à la question (1)(a), qui porte sur la principale question d'ordre constitutionnel, est contestée par l'appelant, le procureur général du Manitoba, et par les intervenants, les procureurs généraux de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan, de même que, sauf pour ce qui a trait à l'art. 15 du projet d'ordonnance de l'Office des producteurs (qui concerne l'obligation d'indiquer la provenance des œufs qui entrent sur le marché du Manitoba), par le procureur général de l'Ontario, intervenant; elle est contestée aussi, sauf en ce qui a trait à l'art. 14(e) du projet d'ordonnance (qui concerne l'obligation d'apposer la marque de commerce de l'Office de producteurs sur les caisses et les cartons d'œufs prescrits), par le Procureur général du Québec, intervenant également. Les divers intimés ainsi que le procureur général du Canada et le Conseil de l'Alimentation du Québec, qui sont intervenants, appuient sans réserve, naturellement, la réponse de la Cour d'appel.

Ainsi qu'il ressort de mes motifs, je souscris à la réponse que le Juge d'appel Dickson a donnée à la question (1)(a). Je ne puis donc accepter que l'un ou l'autre des art. 14(e) et 15 puisse être séparé du plan; je ne crois pas non plus que,

the proposed scheme would be within provincial competence. It follows that, in my opinion, as in the opinion of Dickson J.A., question 1 (b) does not arise.

Question 2, although postulated at the outset on the validity of all or part of the proposed scheme, invites answers to questions under part (a) thereof that themselves raise issues of validity. Since the proposed scheme cannot come into operation without the Producer Board as exclusive selling agent of all eggs to be marketed in Manitoba, question 2 can only be answered, in my opinion, on the assumption that out-of-province eggs are not within the scheme. On this footing, question 2 (a) should be answered "yes" and, similarly, question 2 (b).

Question 2 (c) is concerned with the Manitoba purchaser from an out-of-province vendor (as in question 2 (b)); and on the assumption already made as to question 2 as a whole, the answers to questions 2 (c) (i) and (ii) must be "no". Question 2 (c) (iii) introduces, however, another element, namely, what I may call the "domestication" within the province of the out-of-province eggs. The answer to question 2 (b) settles, in my opinion, any doubt about the eggs not being in the course of interprovincial trade. What question 2 (c) (iii) raises is the point, if any, at which the eggs become subject to local regulation, not because they were produced in the province but because they have come to rest therein. This is a familiar problem in American constitutional law which has been pragmatic in treating it, after its evolution under the "original package" doctrine: see *Smith*, *The Commerce Power in Canada and in the United States* (1963), at pp. 280-284.

I agree with Dickson J.A. that the issue is one for particular determination in each case, that is, as it arises under applicable legislation. So far as the scheme under consideration here is concerned, reselling would be caught by its terms

s'ils pouvaient l'être, le plan projeté serait dans les limites de la compétence de la province. Je suis donc d'avis, comme le Juge d'appel Dickson, que la question 1(b) ne se pose pas.

Bien qu'elle postule, au début, la validité de la totalité ou d'une partie du plan, la question (2) pose, à l'alinéa (a), des questions qui elles-mêmes mettent cette validité en cause. Puisque le plan proposé ne peut être mis en œuvre que si l'Office des producteurs est l'agent de vente exclusif pour tous les œufs mis en marché au Manitoba, on ne peut répondre à la question (2), à mon avis, qu'en supposant que les œufs produits hors de la province ne tombent pas sous le coup de ce plan. Dans ce cas, il faudrait répondre «oui» à la question (2)(a) et à la question (2)(b).

La question (2)(c) se rapporte à l'acheteur manitobain qui obtient ses œufs d'un vendeur de l'extérieur de la province (cas également visé par la question (2)(b)); si l'on part de ce qui a été postulé pour l'ensemble de la question (2), il faut répondre «non» aux questions (2)(c) (i) et (2)(c) (ii). La question (2)(c) (iii) apporte cependant un nouvel élément, que j'appellerais la «naturalisation» dans la province des œufs provenant de l'extérieur. A mon avis, la réponse à la question (2)(b) dissipe tout doute que les œufs ne font pas partie du commerce interprovincial. La question (2)(c) (iii) soulève la question de savoir à quel moment les œufs deviennent, le cas échéant, assujettis aux règlements locaux; non parce qu'ils auraient été produits dans la province, mais parce que c'est là qu'ils auraient fini par aboutir. C'est là un problème familier du droit constitutionnel américain où, à la suite de l'évolution de la doctrine dite du «original package», il est traité de façon pragmatique: voir *Smith*, «*The Commerce Power in Canada and in the United States*» (1963), pp. 280 à 284.

Je crois comme le Juge d'appel Dickson que chaque cas est un cas d'espèce, donc à décider quand il se présente en vertu de la loi applicable. Dans le projet qui nous occupe, la revente tomberait sous le coup des dispositions du plan et

and oblige the would-be reseller to come to the Producer Board. Hence, the answer to 2 (c) (iii) must depend on whether it can be said that the imported eggs are the subject of inter-provincial trade or have ceased to be in the course of that trade. Having regard to the answer to question 2 (b) and to the frame of the marketing scheme, the answer to question 2 (c) (iii) must here be equally "no".

Question 2 (d) cannot, in my view, be effectively answered without making assumptions about the role of the Producer Board in relation to retailers and consumers of eggs as well as producers, distributors or wholesalers; and, further, without connecting dealings of the Board in such cases with such items as price, quality and grading set out in question 2 (a). I am, therefore, of the same opinion as Dickson J.A. in so far as he says that it would be inappropriate to attempt, *in vacuo*, a judicial definition of the degree or range of provincial competence. The complete answer given by Dickson J.A. was supported by the Attorney General of British Columbia and by the Attorney General of New Brunswick; and the first part only was supported by the appellant Attorney General of Manitoba and by the Attorney General of Saskatchewan and, in effect, by the Attorney General of Quebec. The Attorney General of Ontario contended that the question could not be answered. The Attorney General of Canada took the broader position that question 2 as a whole did not require an answer, although he did give a general answer to question 2 (d) which amounted to a reaffirmation of the answer to question 1 (a). The respondents, in varying formulations of answers proposed by them emphasized the invalidity of any provincial regulation that interfered with or impeded inter-provincial trade or that discriminated in that aspect of the matter between local and external produce.

On the foregoing review, I am fortified in my opinion that I would have to postulate too many

obligerait le revendeur éventuel à s'adresser à l'Office des producteurs. En conséquence, la réponse à la question (2) (c) (iii) varie selon qu'il peut être dit que les œufs importés relèvent du commerce interprovincial ou qu'ils ont cessé de faire partie de ce commerce. Eu égard à la réponse donnée à la question (2) (b) et à la forme du plan de mise en marché, la réponse à la question (2) (c) (iii) doit aussi être «non».

Il n'est pas possible, à mon avis, de répondre effectivement à la question (2)(d) sans faire d'hypothèses au sujet du rôle de l'Office des producteurs vis-à-vis des détaillants et des consommateurs d'œufs aussi bien que des producteurs, distributeurs, grossistes, ni, en outre, sans relier les activités de l'Office dans ces cas à des éléments tels que le prix, la qualité et la classification, mentionnés à la question (2)(a). Je suis donc du même avis que le Juge d'appel Dickson lorsqu'il dit qu'il ne conviendrait pas de chercher à donner, *in vacuo*, une définition judiciaire de l'étendue de la compétence provinciale. Les procureurs généraux de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick appuient la réponse du Juge d'appel Dickson dans sa totalité; le procureur général du Manitoba, l'appelant, et le procureur général de la Saskatchewan n'en appuient que la première partie, comme, de fait, le procureur général du Québec. Le procureur général de l'Ontario soutient qu'il est impossible de répondre à cette question. Le procureur général du Canada va plus loin et prétend que la question (2) dans son ensemble ne requiert pas de réponse, bien qu'il donne à la question (2)(d) une réponse générale assimilable à une réaffirmation de la réponse à la question (1)(a). Dans les réponses de formulation variée qu'ils ont proposées, les intimés insistent sur l'invalidité de tout règlement provincial qui porterait atteinte ou ferait obstacle au commerce interprovincial ou qui établirait une discrimination, relativement à cet aspect de la question, entre les produits venant de l'extérieur et les produits locaux.

Les considérations qui précèdent me confirment dans mon opinion qu'il me faudrait postuler trop

facts (and it would be imprudent to do so) to enable me to give any helpful answer to question 2 (d). I content myself with a general reference to my reasons on the issues raised by the question.

I would dismiss the appeal.

PIGEON J.—I am in agreement with the reasons and conclusions of my brother Martland subject to the following observations.

In my view, the statement of the Privy Council in *Citizens Insurance Company v. Parsons*³² must be read in the context of a case in which the actual decision was not as to the extent of federal commerce power but as to the provincial authority over local trade. Furthermore, the statement was immediately followed by this important qualification:

Their Lordships abstain on the present occasion from any attempt to define the limits of the authority of the dominion parliament in this direction.

Although I fully agree that the Plan in issue is invalid as being aimed at the regulation of interprovincial trade in eggs, I wish to restrict my reason for reaching this conclusion to the following consideration.

An essential part of this scheme designed to obtain for Manitoba egg producers the most advantageous marketing conditions, is not merely to subject eggs brought in from outside the province to the same trade regulations as those produced therein but, in effect, to enable the Manitoba producers through the Board to restrict by means of quotas the local sale of eggs produced elsewhere to whatever extent will best serve their interests, even if this means a complete prohibition of such sale. Thus the Plan is designed to restrict or limit trade between provinces as such.

de faits (ce qui ne serait pas prudent) pour être en mesure de donner une réponse utile à la question (2)(d). Je m'en tiens, de façon générale, aux motifs que j'ai exprimés sur les points que soulève cette question.

Je suis d'avis de rejeter l'appel.

LE JUGE PIGEON—Je souscris aux motifs et conclusions de mon collègue le Juge Martland sous réserve des observations suivantes.

A mon avis, il faut bien considérer que l'énoncé du Conseil privé dans *Citizens Insurance Company v. Parsons*³² s'inscrit dans le contexte d'un arrêt où, en fait, la décision ne portait pas sur l'étendue des pouvoirs du Parlement fédéral en matière de commerce mais sur la compétence des provinces quant au commerce local. De plus, cet énoncé est immédiatement suivi de cette réserve importante:

[TRADUCTION] Nous nous abstenons en l'espèce de toute tentative de définir les limites de la compétence du Parlement fédéral dans ce domaine.

Bien que je sois entièrement d'accord que le Plan en litige est nul du fait qu'il tend à réglementer le commerce interprovincial des œufs, je désire restreindre à la considération suivante le motif sur lequel je fonde cette conclusion.

Un aspect essentiel de ce projet, dont le but est d'obtenir pour les producteurs d'œufs du Manitoba les conditions de mise en marché les plus favorables, n'est pas simplement l'assujettissement des œufs provenant de l'extérieur de la province aux mêmes règlements commerciaux qui s'appliquent aux œufs produits dans la province, mais, en fait, le pouvoir conféré à ces producteurs, par l'intermédiaire de l'Office, de restreindre par des quotas, autant que le dictent leurs intérêts, la vente locale des œufs produits ailleurs, même si cela signifie en interdire complètement la vente. Le plan est donc destiné à restreindre ou à limiter comme tel le commerce entre provinces.

³² (1881), 7 App. Cas. 96 at 113, 51 L.J.P.C. 11.

³² (1881), 7 App. Cas. 96 à 113. 51 L.J.P.C. 11.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: G. E. Pilkey, Winnipeg.

Solicitors for the respondents, Man. Egg & Poultry Assn., Man. Egg & Pullet Producers' Assn., Man. Feed Manufacturers Assn. and Man. Hatchery Assn: Scarth & Simonsen, Winnipeg.

Solicitors for the respondent, Canadian Feed Manufacturers Assn.: Fasken & Calvin, Toronto.

Solicitors for the respondent, Meat Packers Council of Canada: Day, Wilson & Campbell, Toronto.

Appel rejeté.

Procureur de l'appelant: G. E. Pilkey, Winnipeg.

Procureurs des intimées, Man. Egg & Poultry Assn., Man. Egg & Pullet Producers Assn., Man. Feed Manufacturers Assn. et Man. Hatchery Assn: Scarth & Simonsen, Winnipeg.

Procureurs de l'intimée, Canadian Feed Manufacturers Assn.: Fasken & Calvin, Toronto.

Procureur de l'intimé, Meat Packers Council of Canada: Day, Wilson & Campbell, Toronto.