

2011 FC 1432
T-1057-11

2011 CF 1432
T-1057-11

Friends of the Canadian Wheat Board, Harold Bell, Daniel Gauthier, Ken Eshpeter, Terry Boehm, Lyle Simonson, Lynn Jacobson, Robert Horne, Wilf Harder, Laurence Nicholson, Larry Bohdanovich, Keith Ryan, Andy Baker, Norbert Van Deynze, William Acheson, Luc Labossiere, William Nicholson and Rene Saquet (*Applicants*)

Friends of the Canadian Wheat Board, Harold Bell, Daniel Gauthier, Ken Eshpeter, Terry Boehm, Lyle Simonson, Lynn Jacobson, Robert Horne, Wilf Harder, Laurence Nicholson, Larry Bohdanovich, Keith Ryan, Andy Baker, Norbert Van Deynze, William Acheson, Luc Labossiere, William Nicholson et Rene Saquet (*demandeurs*)

v.

c.

Attorney General of Canada, the Minister of Agriculture and Agri-Food in his capacity as Minister responsible for the Canadian Wheat Board and the Canadian Wheat Board (*Respondents*)

Le procureur général du Canada, le ministre de l’Agriculture et de l’Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé, et la Commission canadienne du blé (*défendeurs*)

and

et

Council of Canadians, ETC Group (Action Group on Erosion, Technology and Concentration), Public Service Alliance of Canada and Food Secure Canada (*Interveners*)

Le Conseil des Canadiens, ETC Group (groupe d’action et de recherche sur l’érosion, la technologie et la concentration), l’Alliance de la Fonction publique du Canada et Sécurité alimentaire Canada (*intervenants*)

T-1735-11

T-1735-11

The Canadian Wheat Board, Allen Oberg, Rod Flaman, Cam Goff, Kyle Korneychuk, John Sandborn, Bill Toews, Stewart Wells and Bill Woods (*Applicants*)

La Commission canadienne du blé, Allen Oberg, Rod Flaman, Cam Goff, Kyle Korneychuk, John Sandborn, Bill Toews, Stewart Wells et Bill Woods (*demandeurs*)

v.

c.

The Minister of Agriculture and Agri-Food in his capacity as Minister responsible for the Canadian Wheat Board (*Respondent*)

Le ministre de l’Agriculture et de l’Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé (*défendeur*)

and

et

PCSC — Producer Car Shippers of Canada Inc., Logan Connor, Leonard Gluska, Bill Woods, Myron Finlay, Howard Vincent, Glen Harris, and Tim Coulter (*Interveners*)

PCSC — Producer Car Shippers of Canada Inc., Logan Connor, Leonard Gluska, Bill Woods, Myron Finlay, Howard Vincent, Glen Harris, et Tim Coulter (*intervenants*)

INDEXED AS: FRIENDS OF THE CANADIAN WHEAT BOARD v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

Federal Court, Campbell, J.—Winnipeg, December 6 and 7, 2011.

* Editor's Note: This decision has been reversed on appeal (A-470-11, A-471-11, 2012 FCA 183). The reasons for judgment, handed down June 18, 2012, will be published in the *Federal Courts Reports*.

Agriculture — Judicial reviews requesting declarations that respondent Minister of Agriculture and Agri-Food's conduct affront to rule of law — Minister reorganizing Canadian Wheat Board (CWB), grain marketing system — Canadian Wheat Board Act, s. 47.1 requiring Minister to consult, gain consent of CWB member producers — Applicants arguing Minister having obligation to consult, hold vote before introducing bill — Minister arguing s. 47.1 only referring to addition, subtraction of grains from regime — Whether Minister breaching process requirements of s. 47.1 — Issuance of breach declarations fair, just — Intent of Parliament in s. 47.1 not to alter CWB without consultation, consent — Act requiring consultation for both addition or subtraction of grains, change to CWB structure — Applications allowed.

Construction of Statutes — Declarations sought that respondent Minister of Agriculture and Agri-Food's conduct affront to rule of law — Minister reorganizing Canadian Wheat Board (CWB), grain marketing system — Canadian Wheat Board Act, s. 47.1 requiring Minister to consult, gain consent of CWB member producers — Appropriate test herein interpretation of Act in contextual, grammatical, ordinary sense in harmony with scheme, object of Act, intent of Parliament — Contextual historical approach with respect to unique democratic nature of CWB compelling — Intent of Parliament in s. 47.1 not to alter CWB without consultation, consent — Intent of s. 47.1 to require Minister to consult, gain consent where addition or subtraction of grains, change to democratic structure of CWB contemplated.

RÉPERTORIÉ : FRIENDS OF THE CANADIAN WHEAT BOARD c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Cour fédérale, juge Campbell—Winnipeg, 6 et 7 décembre 2011.

* Note de l'arrêtiste : Cette décision a été infirmée en appel (A-470-11, A-471-11, 2012 CAF 183). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 18 juin 2012, seront publiés dans le *Recueil des décisions des Cours fédérales*.

Agriculture — Contrôles judiciaires sollicitant un jugement déclarant que la conduite du défendeur, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, constitue un affront à la primauté du droit — Le ministre a réorganisé la Commission canadienne du blé (CCB) et le régime de commercialisation du grain — L'art. 47.1 de la Loi sur la Commission canadienne du blé exige du ministre qu'il entreprenne un processus de consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs membres de la CCB — Les demandeurs ont soutenu que le ministre est tenu de procéder à une consultation et de conduire un scrutin avant de présenter un projet de loi — Le ministre a soutenu que l'art. 47.1 ne renvoie qu'à l'inclusion ou à l'exclusion de grains du régime — Il s'agissait de savoir si le ministre a contrevenu aux exigences procédurales prévues à l'art. 47.1 — Le prononcé de la déclaration de violation est juste et équitable — L'intention du législateur, en adoptant l'art. 47.1, était que la CCB ne puisse être modifiée sans la tenue d'une consultation et le consentement des producteurs — La Loi exige la tenue d'une consultation tant pour l'inclusion que pour l'exclusion de grains du régime et pour l'apport de modifications à la structure de la CCB — Demandes accueillies.

Interprétation des lois — Sollicitations de jugement déclarant que la conduite du défendeur, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, constitue un affront à la primauté du droit — Le ministre a réorganisé la Commission canadienne du blé (CCB) et le régime de commercialisation du grain — L'art. 47.1 de la Loi sur la Commission canadienne du blé exige du ministre qu'il entreprenne un processus de consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs membres de la CCB — Le critère applicable à l'interprétation de la Loi en l'espèce est qu'il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte, et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur — L'approche historique et contextuelle de la nature démocratique unique de la CCB et de l'importance de cet organisme est convaincante — L'intention du législateur, lorsqu'il a adopté l'art. 47.1, était que la CCB ne puisse être modifiée sans la consultation et le consentement des producteurs — L'art. 47.1 visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le

These were applications for judicial review requesting declarations that the respondent Minister of Agriculture and Agri-Food's conduct was an affront to the rule of law.

The Minister introduced a bill in Parliament to reorganize the governance structure of the Canadian Wheat Board (CWB) and the grain marketing system by replacing the centralized marketing system with marketing freedom for farmers. Section 47.1 of the *Canadian Wheat Board Act* required the Minister to engage in a consultative process with the CWB and to gain the consent of Western Canadian wheat and barley producers with respect to the process of marketing grains.

The applicants argued, *inter alia*, that, based on a proper contextual interpretation, the intention of Parliament, and the ordinary sense of the broad wording of section 47.1, the Minister was obligated to consult with the CWB and to hold a producer vote prior to introducing the bill. The Minister argued that the correct interpretation should be limited to the clear wording of section 47.1, which referred only to the addition or subtraction of particular grains from the marketing regime.

At issue was whether the Minister breached the process requirements of section 47.1.

Held, the applications should be allowed.

It was fair and just to issue the breach declaration on each application. The appropriate test in determining whether the Minister breached the law was to read the words of the Act in their entire context and in the grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme and object of the Act, and the intention of Parliament. The contextual historical approach with respect to the unique democratic nature of the CWB and its importance is compelling when applying the interpretation test. The CWB's longstanding democratic marketing practices were significant and fundamental, and were strongly supported by the grain producers in Western Canada. Section 47.1 applied to changes in the structure of the CWB because the democratic structure was important to Canada's international trade obligations under the North American Free Trade Agreement. This was an important consideration that supported the argument that Parliament's intention in section 47.1 was not to alter the structure of the CWB without consultation and consent. However, the correct interpretation of section 47.1 includes both the applicants' and the

consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains ainsi que la modification à la structure démocratique de la CCB.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire sollicitant un jugement déclarant que la conduite du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire constitue un affront à la primauté du droit.

Le ministre a présenté au Parlement un projet de loi visant à réorganiser la structure de gouvernance de la Commission canadienne du blé (CCB) et l'ensemble du régime centralisé de commercialisation du grain, qui devait être remplacé par un régime considéré de libre choix. L'article 47.1 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* exige du ministre qu'il entreprenne un processus de consultation auprès de la CCB et qu'il obtienne le consentement des producteurs de blé et d'orge de l'Ouest canadien quant aux changements proposés à l'actuel processus de commercialisation du grain.

Les demandeurs soutenaient notamment que, eu égard à l'interprétation contextuelle appropriée, à l'intention du législateur, et au sens ordinaire du libellé large employé à l'article 47.1, le ministre a l'obligation de consulter la CCB et de tenir un scrutin auprès des producteurs avant de présenter un projet de loi. Le ministre a soutenu que la bonne interprétation devrait se limiter au langage clair employé à l'article 47.1, qui renvoie seulement à l'inclusion ou à l'exclusion de grains du régime de commercialisation.

Il s'agissait de savoir si le ministre a contrevenu aux exigences procédurales prévues à l'article 47.1.

Jugement : les demandes doivent être accueillies.

Il était juste et équitable de prononcer une déclaration de violation pour chacune des demandes. Le critère applicable en l'espèce pour déterminer si le ministre a violé la loi était de lire les termes de la Loi dans leur contexte global et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. Lorsqu'on applique ce critère d'interprétation, l'approche historique et contextuelle de la nature démocratique unique de la CCB et de l'importance de cet organisme est convaincante. Les pratiques démocratiques de longue date de la CCB en matière de commercialisation sont importantes et jouissent d'un important appui des producteurs de grain de l'Ouest canadien. L'article 47.1 s'applique au changement de la structure de la CCB parce que l'aspect démocratique de cette structure revêt une importance dans le contexte des obligations en matière de commerce international du Canada au titre de l'Accord de libre-échange nord-américain. Il s'agissait d'une considération importante qui étaye l'argument que l'intention du législateur, lorsqu'il a adopté

Minister's perspectives. By construing the liberal interpretation of the Act that best ensures the attainment of its objects, the Act was intended to require the Minister to consult and gain consent where an addition or subtraction of particular grains from the marketing regime was contemplated, and also in respect of a change to the democratic structure of the CWB.

l'article 47.1, était que la structure de la CCB ne puisse être modifiée sans la consultation et le consentement des producteurs. Toutefois, la bonne interprétation de l'article 47.1 tient compte des perspectives des demandeurs et du ministre. En retenant une interprétation libérale de la Loi qui est compatible avec la réalisation de son objet, on conclut que la Loi visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains au régime de commercialisation, ainsi que la modification à la structure démocratique de la CCB.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bill C-18, *An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain acts*, 1st Sess., 41st Parl., 2011, cl. 39.

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

Canadian Wheat Board Act, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 5 (as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 28(E)), 47.1 (as enacted *idem*, s. 25).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(3)(b) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2.

CASES CITED

CONSIDERED:

Reece v. Edmonton (City), 2011 ABCA 238, 513 A.R. 199, 335 D.L.R. (4th) 600, [2011] 11 W.W.R. 1; *Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, (1990), 75 D.L.R. (4th) 385, [1991] 2 W.W.R. 145.

AUTHORS CITED

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed., Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007.
House of Commons Debates, Vol. 135, 1st Sess., 36th Parl. (February 17, 1998), at p. 3979 (Hon. Goodale).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

Loi sur la commission canadienne du blé, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 5 (mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 28(A)), 47.1 (édicte, *idem*, art. 25).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(3)(b) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Projet de loi C-18, *Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois*, 1^{re} sess., 41^e lég., 2011, art. 39.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Reece v. Edmonton (City), 2011 ABCA 238, 513 A.R. 199, 335 D.L.R. (4th) 600, [2011] 11 W.W.R. 1; *Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170.

DOCTRINE CITÉE

Débats de la Chambre des Communes, vol. 135, 1^{re} sess., 36^e Lég. (17 février 1998), à la p. 3979 (L'hon. Goodale).
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007.

APPLICATIONS for judicial review requesting declarations that the respondent Minister of Agriculture and Agri-Food's conduct was an affront to the rule of law. Applications allowed.

DEMANDES de contrôle judiciaire sollicitant un jugement déclarant que la conduite du défendeur, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, constitue un affront à la primauté du droit. Demandes accueillies.

APPEARANCES

Anders Bruun for applicants in docket T-1057-11.

Joel Katz for respondents Attorney General of Canada and the Minister of Agriculture and Agri-Food in his capacity as Minister responsible for the Canadian Wheat Board in docket T-1057-11.

John Lorn McDougall, Q.C. and *Matthew Fleming* for respondent the Canadian Wheat Board in docket T-1057-11.

Steven Shrybman for interveners in docket T-1057-11.

John Lorn McDougall, Q.C., *Matthew Fleming* and *James E. McLandress* for applicants in docket T-1735-11.

Joel Katz for respondent in docket T-1735-11.

John B. Martens and *Colin R. MacArthur, Q.C.* for interveners in docket T-1735-11.

SOLICITORS OF RECORD

Anders Bruun, Winnipeg, for applicants in docket T-1057-11.

Deputy Attorney General of Canada for respondents Attorney General of Canada (in docket T-1057-11) and the Minister of Agriculture and Agri-Food in his capacity as Minister responsible for the Canadian Wheat Board (in dockets T-1057-11 and T-1735-11).

Fraser Milner Casgrain LLP, Toronto, for respondent the Canadian Wheat Board in docket T-1057-11 and applicants in docket T-1735-11.

James E. McLandress, Winnipeg, for applicants in docket T-1735-11.

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Ottawa, for interveners in docket T-1057-11.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson LLP, Winnipeg, for interveners in docket T-1735-11.

ONT COMPARU

Anders Bruun pour les demandeurs dans le dossier T-1057-11.

Joel Katz pour les défendeurs, le procureur général du Canada et le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé dans le dossier T-1057-11.

John Lorn McDougall, c.r. et *Matthew Fleming* pour le défendeur, la Commission canadienne du blé dans le dossier T-1057-11.

Steven Shrybman pour les intervenants dans le dossier T-1057-11.

John Lorn McDougall, c.r., *Matthew Fleming* et *James E. McLandress* pour les demandeurs dans le dossier T-1735-11.

Joel Katz pour le défendeur dans le dossier T-1735-11.

John B. Martens et *Colin R. MacArthur, c.r.*, pour les intervenants dans le dossier T-1735-11.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Anders Bruun, Winnipeg, pour les demandeurs dans le dossier T-1057-11.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs, le procureur général du Canada (dans le dossier T-1057-11), et le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en sa qualité de ministre responsable de la Commission canadienne du blé (dans les dossiers T-1057-11 et T-1735-11).

Fraser Milner Casgrain S.E.N.C.R.L., Toronto, pour le défendeur, la Commission canadienne du blé, dans le dossier T-1057-11, et les demandeurs dans le dossier T-1735-11.

James E. McLandress, Winnipeg, pour les demandeurs dans le dossier T-1735-11.

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Ottawa, pour les intervenants dans le dossier T-1057-11.

Aikins, MacAulay & Thorvaldson LLP, Winnipeg, pour les intervenants dans le dossier T-1735-11.

The following are the reasons for orders rendered in English by

[1] CAMPBELL J.: The present applications concern the rule of law and the disregard for it by the respondent Minister of Agriculture (the Minister).

[2] The law concerned is section 47.1 [as enacted by S.C. 1998, c. 17, s. 25] of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24 (the Act) which requires the Minister to engage in a consultative process with the Canadian Wheat Board (CWB) and to gain the consent of Western Canadian wheat and barley producers with respect to proposed changes to the currently well-established process of marketing the grains in Canada. At the present time, contrary to the requirements of section 47.1, the Minister is unilaterally proceeding to revolutionize the process by securing the imminent passage of legislation.

[3] A most recent reminder of the rule of law as a fundamental constitutional imperative is expressed by Chief Justice Fraser in *Reece v. Edmonton (City)*, 2011 ABCA 238, 513 A.R. 199, at paragraphs 159 and 160:

The starting point is this. The greatest achievement through the centuries in the evolution of democratic governance has been constitutionalism and the rule of law. The rule *of* law is not the rule *by* laws where citizens are bound to comply with the laws but government is not. Or where one level of government chooses not to enforce laws binding another. Under the rule of law, citizens have the right to come to the courts to enforce the law as against the executive branch. And courts have the right to review actions by the executive branch to determine whether they are in compliance with the law and, where warranted, to declare government action unlawful. This right in the hands of the people is not a threat to democratic governance but its very assertion. Accordingly, the executive branch of government is not its own exclusive arbiter on whether it or its delegatee is acting within the limits of the law. The detrimental consequences of the executive branch of government defining for itself — and by itself — the scope of its lawful power have been revealed, often bloodily, in the tumult of history. [Italics in original.]

Ce qui suit est la version française des motifs des ordonnances rendus par

[1] LE JUGE CAMPBELL : Les présentes demandes concernent la primauté du droit et le mépris de ce principe par le défendeur, le ministre de l'Agriculture (le ministre).

[2] La disposition en question est l'article 47.1 [édicte par L.C. 1998, ch. 17, art. 25] de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24 (la Loi), lequel exige du ministre qu'il entreprenne un processus de consultation auprès de la Commission canadienne du blé (la CCB) et qu'il obtienne le consentement des producteurs de blé et d'orge de l'Ouest canadien quant aux changements proposés à l'actuel processus bien établi de commercialisation du grain au Canada. En ce moment, le ministre révolutionne ce processus de manière unilatérale en s'assurant de l'adoption imminente d'une loi, ce qui va à l'encontre des exigences prévues à l'article 47.1.

[3] Un récent rappel quant à l'impératif constitutionnel fondamental que constitue la primauté du droit a été formulé par la juge en chef Fraser, aux paragraphes 159 et 160 de l'arrêt *Reece v. Edmonton (City)*, 2011 ABCA 238, 513 A.R. 199 :

[TRADUCTION] Voici le point de départ. Au cours des nombreux siècles d'évolution de la démocratie, les plus grandes avancées ont été l'implantation du constitutionnalisme et de la primauté du droit. La primauté *du* droit, ce n'est pas l'État qui se donne le droit d'adopter *des* lois qu'il impose à ses citoyens, mais pas à lui-même, ou qui soustrait une autre entité gouvernementale à des lois qui lui sont applicables par ailleurs. La primauté du droit permet aux citoyens de s'adresser aux tribunaux pour faire appliquer les lois à l'encontre du pouvoir exécutif. Les tribunaux ont le pouvoir d'examiner les mesures prises par le pouvoir exécutif pour juger si ces mesures sont conformes à la loi et, s'ils l'estiment justifié, ils peuvent déclarer illégale la mesure prise par l'État. Ce droit, qui appartient à la population, ne constitue pas une menace à la gouvernance démocratique, mais en est plutôt l'affirmation même. Par conséquent, le pouvoir exécutif de l'État ne juge pas lui-même la légalité de ses actes ou de ceux de ses délégués. Les cas dans l'histoire où le pouvoir exécutif a lui-même établi, à ses propres fins, l'étendue de ses pouvoirs ont souvent entraîné des conséquences sanglantes. [En italique dans l'original.]

When government does not comply with the law, this is not merely non-compliance with a particular law, it is an affront to the rule of law itself. [Emphasis added; footnotes omitted.]

[4] The applicants each request a declaration that the Minister's conduct is an affront to the rule of law. For the reasons that follow, I have no hesitation in granting this request.

I. The Scheme of the Act

[5] The CWB is a corporation without share capital that is charged by section 5 [as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 28(E)] of the Act with the statutory objective to market "in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada." The scheme of the Act is as follows: by Part III [ss. 31–44], the CWB is required to buy all wheat and barley produced in Manitoba, Saskatchewan, Alberta, and the Peace River District of British Columbia; Part IV [ss. 45–46] prohibits any person other than the CWB from exporting, transporting from one province to another, selling or buying wheat or barley, subject to limited exceptions established by the Act or its regulations; and Part V [ss. 47–47.1] establishes the mechanisms by which the CWB's marketing authority may be altered, and contains section 47.1, the interpretation of which is at the centre of the present applications:

Minister's
obligation

47.1 The Minister shall not cause to be introduced in Parliament a bill that would exclude any kind, type, class or grade of wheat or barley, or wheat or barley produced in any area in Canada, from the provisions of Part IV, either in whole or in part, or generally, or for any period, or that would extend the application of Part III or Part IV or both Parts III and IV to any other grain, unless

(a) the Minister has consulted with the board about the exclusion or extension; and

(b) the producers of the grain have voted in favour of the exclusion or extension, the voting

Lorsqu'un État ne se conforme pas à la loi, il ne s'agit pas simplement d'une violation à une loi donnée : il s'agit d'un affront même à la primauté du droit. [Non souligné dans l'original; renvois omis.]

[4] Les demandeurs sollicitent tous un jugement déclarant que la conduite du ministre constitue un affront à la primauté du droit. Pour les motifs qui suivent, je n'ai aucune hésitation à accueillir les présentes demandes.

I. L'esprit de la Loi

[5] La CCB est une personne morale sans capital-actions qui a pour mission, conformément à l'article 5 [mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 28(A)] de la Loi, « d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada ». L'esprit de la Loi est le suivant : selon la partie III [art. 31 à 44], la CCB a l'obligation d'acheter tout le blé et l'orge produit au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta ainsi que dans le district de Peace River, en Colombie-Britannique; la partie IV [art. 45 à 46] prévoit que seule la CCB peut exporter, transporter d'une province à une autre, vendre ou acheter du blé ou de l'orge, sous réserve des exceptions établies par la Loi ou ses règlements; la partie V [art. 47 à 47.1] établit les mécanismes par lesquels les pouvoirs de la CCB en matière de commercialisation peuvent être modifiés et renferme l'article 47.1, dont l'interprétation est au cœur des présentes demandes :

Obligation
du ministre

47.1 Il ne peut être déposé au Parlement, à l'initiative du ministre, aucun projet de loi ayant pour effet, soit de soustraire quelque type, catégorie ou grade de blé ou d'orge, ou le blé ou l'orge produit dans telle région du Canada, à l'application de la partie IV, que ce soit totalement ou partiellement, de façon générale ou pour une période déterminée, soit d'étendre l'application des parties III et IV, ou de l'une d'elles, à un autre grain, à moins que les conditions suivantes soient réunies :

a) il a consulté le conseil au sujet de la mesure;

b) les producteurs de ce grain ont voté — suivant les modalités fixées par le ministre —

process having been determined by the Minister. [Emphasis added.]

en faveur de la mesure. [Non souligné dans l'original.]

The “board” referred to in paragraph 47.1(a) is that of the CWB charged under the Act to direct and manage the business and affairs of the Corporation (the Board). The “producers” referred to in paragraph 47.1(b) are those persons that farm grain in the area named in Part III (the Producers).

Le « conseil » auquel renvoie l'alinéa 47.1a) est le conseil d'administration de la CCB, que la Loi investit de la direction et de l'administration des affaires de la Commission (le conseil). Les producteurs auxquels renvoie l'alinéa 47.1b) sont les personnes qui cultivent le grain dans la région désignée à la partie III (les producteurs).

II. The Introduction of Bill C-18

II. La présentation du projet de loi C-18

[6] On October 18, 2011, the Minister introduced in Parliament Bill C-18: *An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts* (Marketing Freedom for Grain Farmers Act). The name of the legislation proposed in Bill C-18 accurately states the nature of the changes to the governance structure of the CWB, and, indeed, the whole system of the marketing of grain in Canada; what is considered to be marketing freedom for grain farmers will replace the present centralized marketing system.

[6] Le 18 octobre 2011, le ministre a présenté au Parlement le projet de loi C-18 : *Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois* (Loi sur le libre choix des producteurs de grains en matière de commercialisation). Le titre de la loi proposé par le projet de loi C-18 énonce de manière précise la nature des changements à la structure de gouvernance de la CCB et, par le fait même, à l'ensemble du régime de commercialisation du grain au Canada; un régime considéré de libre choix pour les producteurs de grain en matière de commercialisation remplacera l'actuel régime centralisé de commercialisation.

[7] At the present time, Bill C-18 has passed second reading at the Senate and is before the Standing Senate Committee [on Agriculture and Forestry].

[7] À ce stade-ci, le projet de loi C-18 a franchi l'étape de la deuxième lecture au Sénat et est maintenant devant le Comité sénatorial permanent [de l'agriculture et des forêts].

III. Issues

III. Questions en litige

[8] The present applications are simple in nature; they are directed at an examination of the Minister's conduct with respect to the requirements of section 47.1. The applicants confirm that the validity of Bill C-18, and the validity and effects of any legislation which might become law as a result of Bill C-18 are not in issue in the present applications.

[8] Les présentes demandes sont simples; elles visent à ce que la conduite du ministre soit examinée à la lumière des exigences prévues à l'article 47.1. Les demandeurs confirment que la validité du projet de loi C-18, ainsi que la validité et les effets de toute disposition qui pourrait être promulguée des suites du projet de loi C-18, n'est pas en cause dans les présentes demandes.

[9] The applicants make it clear that their applications are no threat to the sovereignty of Parliament to pass legislation. The controversy in the present case arises

[9] Les demandeurs indiquent clairement que leurs demandes ne constituent pas une menace à la souveraineté du Parlement d'adopter des lois. Le litige dans la

from the Act, legislation that Parliament has already passed. Section 47.1 contains conditions which are known in law as “manner and form” procedural requirements. This form of limitation on the exercise of legislative power is well recognized in law. At paragraph 34 of the Producer Car Shippers argument, attention is directed to the following passages from Professor Hogg’s text, *Constitutional Law of Canada* (5th ed., Scarborough, Ont.: Thomson/Carswell, 2007) (motion record of Producer Car Shippers, Tab 10):

Would the Parliament or a Legislature be bound by *self-imposed* rules as to the “manner and form” in which statutes were to be enacted? The answer, in my view, is yes.

...

Thus, while the federal Parliament or a provincial Legislature cannot bind itself as to the substance of future legislation, it can bind itself as to the manner and form of future legislation.

...

It seems implausible that a legislative body should be disabled from making changes to its present structure and procedures. Moreover, the case-law, while not conclusive, tends to support the validity of self-imposed manner and form requirements. [Footnotes omitted.]

[10] The Minister has attempted to argue that section 47.1 does not meet the requirements of a “manner and form” provision. I dismiss this argument and find any debate on “manner and form” is not properly before the Court for determination. Section 47.1 is presumed to be constitutionally valid, and no argument challenging this presumption has been properly presented in the present applications; to do so would require notice of a constitutional question which has not been given. Thus, as the judicial review applications are framed, the sole question for determination is: did the Minister breach the process requirements of section 47.1, and if so, what relief, if any, should be granted? The answer to this question requires a statutory interpretation analysis.

présente affaire découle de la Loi, une loi que le législateur a déjà adoptée. L’article 47.1 contient des conditions, qui sont connues en droit comme étant des « exigences de forme » procédurales. Cette forme de restriction à l’exercice du pouvoir législatif est bien établie en droit. Producer Car Shippers, au paragraphe 34 de ses observations, souligne les passages suivants, tirés de l’ouvrage *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007) du professeur Hogg (dossier de requête de Producer Car Shippers, onglet 10) :

[TRADUCTION] Le législateur, ou une législature, seraient-ils liés par des règles qu’ils auraient *eux-mêmes* adoptées quant aux « exigences de forme » de la promulgation d’une loi? Je suis d’avis que oui.

[...]

Donc, bien que le législateur fédéral ou une législature provinciale ne puissent se lier quant au fond des lois futures, ils peuvent se lier quant à la forme des lois futures.

[...]

Il semble invraisemblable qu’un organe législatif n’ait pas la capacité d’apporter des changements à ses actuelles structures et procédures. De plus, la jurisprudence, bien qu’elle ne soit pas unanime, tend à soutenir la validité des exigences de forme que le législateur s’est lui-même imposées. [Renvois omis.]

[10] Le ministre a tenté de faire valoir que l’article 47.1 ne répond pas aux critères d’une disposition édicte des « exigences de forme ». Je rejette cet argument et estime que la Cour n’a pas à trancher de questions liées aux « exigences de forme » dans la présente affaire. La validité constitutionnelle de l’article 47.1 est présumée; aucun argument remettant en question cette présomption n’a été soulevé en bonne et due forme dans le cadre des présentes demandes et un tel argument aurait nécessité un avis de question constitutionnelle qui n’a pas été donné en l’espèce. Par conséquent, comme il est mentionné dans les demandes de contrôle judiciaire, les seules questions à trancher sont les suivantes : le ministre a-t-il contrevenu aux exigences procédurales prévues à l’article 47.1, et, dans l’affirmative, quelles mesures de réparation, s’il en est, devraient être octroyées? La réponse à cette question requiert une analyse d’interprétation de la loi.

IV. The Applications

[11] Both the CWB and the Producers place heavy reliance on the democratic process instrumental in the marketing of grain under the Act. The present applications have been launched to protect the process and the separate, but conforming interests, of the Producers under T-1057-11 and the CWB under T-1735-11.

[12] It is an undisputed fact that the Minister tendered Bill C-18 without conducting the consultation and gaining the consent expressed in section 47.1 of the Act. As expressed by Chief Justice Fraser in the quote above: “courts have the right to review actions by the executive branch to determine whether they are in compliance with the law and, where warranted, to declare government action unlawful.” Thus, I find that the Minister’s decision to not comply with the conditions expressed in section 47.1, prior to tabling Bill C-18, is judicially reviewable pursuant to paragraph 18.1(3)(b) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as amended, s. 14)].

[13] As a result, the issue is whether the factual and legal basis has been established for making declarations that state fault on the part of the Minister. Each application supports the making of a fault finding. The CWB supports the Producers’ argument in T-1057-11 and makes its own argument on similar lines in T-1735-11. The CWB confirms this point as follows (written representations of the Canadian Wheat Board in T-1735-11, paragraph 9):

Although the Applications are framed somewhat differently, there is significant overlap between the parties to, and the relief sought in, the Applications. At their core, the Applications are each premised on the failure of the Minister to comply with his statutory duty under section 47.1 of the Act.

IV. Les demandes

[11] Autant la CCB que les producteurs mettent fortement l’accent sur le processus démocratique qui, au titre de la Loi, joue un rôle important dans la commercialisation du grain. Les présentes demandes ont été déposées dans le but de protéger ce processus ainsi que les intérêts distincts, mais convergents, des producteurs dans le dossier T-1057-11, et de la CCB dans le dossier T-1735-11.

[12] Il n’est pas contesté que le ministre a présenté le projet de loi C-18 sans avoir procédé à la consultation et sans avoir obtenu le consentement, éléments prévus à l’article 47.1 de la Loi. Comme l’a exprimé le juge en chef Fraser dans la citation susmentionnée : [TRADUCTION] « Les tribunaux ont le pouvoir d’examiner les mesures prises par le pouvoir exécutif pour juger si ces mesures sont conformes à la loi et, s’ils l’estiment justifié, ils peuvent déclarer illégale la mesure prise par l’État ». Par conséquent, je conclus que la décision du ministre de ne pas se conformer aux conditions prévues à l’article 47.1, avant de déposer le projet de loi C-18, est susceptible de contrôle judiciaire en application de l’alinéa 18.1(3)b) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., idem, art.14)].

[13] La question est donc de savoir si les fondements factuels et juridiques pour rendre des jugements déclarant que le ministre a commis une faute sont établis. Chacune des demandes étaye le prononcé d’une conclusion de faute. La CCB appuie l’argument que les producteurs avancent dans T-1057-11 et formule ses propres arguments, quelque peu similaires, dans T-1735-11. La CCB confirme ce point de vue de la manière suivante (observations écrites de la Commission canadienne du blé, dossier T-1735-11, paragraphe 9) :

[TRADUCTION] Bien que les demandes soient formulées quelque peu différemment, il y a un chevauchement considérable entre les demandes des parties et les mesures de réparation sollicitées. À la base, les demandes sont toutes les deux fondées sur le fait que le ministre ne se soit pas conformé à son obligation légale prévue à l’article 47.1 de la Loi.

[14] However, each applicant frames the request for declaratory relief in a slightly different way. The applicants in T-1057-11 express the claim for relief as follows (amended notice of application dated November 8, 2011):

(a) a declaration that the Minister breached his statutory duty to consult with the Board and conduct a vote of wheat and barley producers as to whether they agree with the removal of wheat and barley from the application of Part IV of the Act and with the elimination of the CWB's exclusive statutory marketing mandate (Breach Declaration);

and

(b) a declaration that the Minister breached the duty of fairness and acted contrary to the legitimate expectations of producers in causing the Bill to be introduced in Parliament without first consulting with the Board and with producers through a producer vote (Legitimate Expectation Declaration).

And in T-1735-11, the applicants express the request this way (notice of application dated October 26, 2011):

(a) a declaration that the Minister failed to comply with his statutory duty pursuant to section 47.1 of the Act, to consult with the Board and to hold a producer vote, prior to the causing to be introduced in Parliament Bill C-18, *An Act to reorganize the Canadian Wheat Board and to make consequential and related amendments to certain Acts* ("Bill") (Breach Declaration);

and

(b) a declaration that the Minister has acted in breach of the legitimate expectations of the CWB, the Board and producers, and contrary to the duty of fairness, in causing to be introduced in Parliament the Bill without first consulting with the Board and holding a producer vote (Legitimate Expectation Declaration);

[15] By consent, given the conjunction of both applications, and the consolidated argument filed by the Minister in response, it is appropriate to determine each application with a separate order, but on the basis of the present single set of consolidated reasons which addresses the core arguments which have equal application to both.

[14] Cependant, chacune des demandes de jugement déclaratoire est formulée de manière quelque peu différente. Dans T-1057-11, les demandeurs formulent ainsi leur demande de réparation (avis de demande modifié daté du 8 novembre 2011) :

[TRADUCTION] a) un jugement déclarant que le ministre a violé son obligation légale de consulter le conseil d'administration et celle de conduire un scrutin auprès des producteurs de blé et d'orge quant à la question de savoir s'ils consentent à soustraire le blé et l'orge de l'application de la partie IV de la Loi et à abolir le pouvoir exclusif de la CCB en matière de commercialisation (déclaration de violation);

et

b) un jugement déclarant que le ministre a manqué à son devoir d'équité et a agi à l'encontre des attentes légitimes des producteurs en présentant le projet de loi au Parlement, sans avoir préalablement consulté le conseil d'administration et les producteurs au moyen d'un scrutin (déclaration quant à l'attente légitime).

Et dans T-1735-11, les demandeurs formulent la demande de la manière suivante (avis de demande daté du 26 octobre 2011) :

[TRADUCTION] a) un jugement déclarant que le ministre a violé son obligation légale, prévue à l'article 47.1 de la Loi, de consulter le conseil d'administration et de tenir un scrutin parmi les producteurs, avant de présenter au Parlement le projet de loi C-18, *Loi réorganisant la Commission canadienne du blé et apportant des modifications corrélatives et connexes à certaines lois* (le projet de loi), (déclaration de violation);

et

b) un jugement déclarant que le ministre a agi contrairement aux attentes légitimes de la CCB, du conseil d'administration et des producteurs, ainsi qu'au devoir d'équité, en présentant le projet de loi au Parlement sans avoir préalablement consulté le conseil d'administration et tenu un scrutin parmi les producteurs (déclaration quant à l'attente légitime);

[15] Par consentement, compte tenu des demandes parallèles et des observations combinées produites par le ministre en réponse, il y a lieu de trancher les demandes en rendant une ordonnance distincte sur chacune d'elles; ces ordonnances reposent toutefois sur les présents motifs conjoints, qui traitent des arguments centraux des deux demandes.

[16] Two interventions have been permitted: that of the Council of Canadians, and ETC Group, the Public Service Alliance of Canada and Food Secure Canada (the Council); and that of the Producer Car Shippers of Canada Inc. *et al.* (Producer Car Shippers). The Council maintains an interest in food sovereignty, food safety, food security, and the important role that the CWB plays in maintaining and protecting those interests, and has permission to address how section 47.1 is to be interpreted in accord with NAFTA [*North American Free Trade Agreement Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America*, December 17, 1992, [1994] Can. T.S. No. 2] and the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. The Producer Car Shippers maintain an interest in protecting the rights and investments of grain producers who ship their own grain, and have permission to address the application of the “manner and form” doctrine with respect to section 47.1 of the Act.

V. Breach of the Law Challenge

A. *The Test for Statutory Interpretation*

[17] Whether the Minister breached the law is a matter of statutory interpretation and consideration of the Minister’s conduct against that interpretation. I agree with the applicants that an appropriate test to be applied in the present applications is as follows (applicants’ memorandum of fact and law in T-1735-11, paragraph 44):

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in the grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament (*Canada 3000 Inc, Re: Inter-Canadian (1991) Inc (Trustee of)*, 2006 SCC 24 at para. 36; *Bell ExpressVu Ltd Partnership v Rex*, 2002 SCC 42 at para. 26).

[16] Deux interventions ont été permises : celle du Conseil des canadiens, de ETC Group, de l’Alliance de la fonction publique du Canada et de Sécurité alimentaire Canada (le Conseil), ainsi que celle de Producer Car Shippers of Canada Inc. *et al.* (Producer Car Shippers). Le Conseil détient un intérêt dans la souveraineté alimentaire, la salubrité alimentaire et la sécurité alimentaire, ainsi que dans l’important rôle que joue la CCB dans le maintien et la protection de ces intérêts; il a la permission de traiter de l’interprétation de l’article 47.1, eu égard à l’ALÉNA [*Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d’Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, le 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n° 2] et à la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Producer Car Shippers détient un intérêt dans la protection des droits et des investissements des producteurs de grain qui livrent leurs propres récoltes; elle a la permission de traiter de l’application de la doctrine des « exigences de forme » à l’égard de l’article 47.1 de la Loi.

V. Contestation quant à la violation de la loi

A. *Le critère applicable à l’interprétation de la loi*

[17] La question de savoir si le ministre a violé la loi relève de l’interprétation législative et de l’appréciation de la conduite du ministre eu égard à cette interprétation. Je souscris à l’observation des demandeurs voulant que le critère applicable en l’espèce soit le suivant (mémoire des faits et du droit des demandeurs au dossier T-1735-11, paragraphe 44) :

[TRADUCTION] Dorénavant, il n’y a qu’un seul principe, une seule approche; il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global et en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur (*Canada 3000 Inc, Re : Inter-Canadien (1991) Inc (Syndic de)*, 2006 CSC 24, au paragraphe 36; *Bell ExpressVu Ltd Partnership c Rex*, 2002 CSC 42, au paragraphe 26).

B. The Applicants' Argument

[18] The applicants argue that (applicants' memorandum of fact and law in T-1735-11, paragraph 45):

Properly interpreted in the context in which s. 47.1 and the 1998 amendments were adopted and the object underlying their enactment, as well as the intention of Parliament, the ordinary sense of the broad wording employed in s. 47.1 demonstrates that the Minister is obligated to consult with the CWB and to hold a producer vote prior to causing to be introduced in Parliament a bill that alters the CWB's exclusive marketing mandate; by causing the Bill to be introduced, the Minister breached his statutory duty.

[19] Thus, to the applicants, history is important. The Act was first introduced in 1935, and in 1943 the CWB became a "single desk" which means the CWB became the sole marketing agency for western Canadian wheat. This authority was extended to oats and barley in 1949, though the marketing of oats was subsequently removed from the CWB's exclusive jurisdiction in 1989. Throughout this period government-appointed commissioners managed the CWB; however, in 1998, legislative amendments were introduced to improve the CWB's marketing mandate and structure to introduce democratic governance and greater accountability. The amendments transferred control of the CWB to the farmers by creating a board of directors. Since 1998, two-thirds of the members of the board are elected directly by the grain producers. Section 47.1 was also implemented at that time.

[20] Based on the historical context, the applicants make the following arguments with respect to the purpose of section 47.1 and the scheme and the object of the Act (applicants' memorandum of fact and law in T-1735-11, paragraphs 47, 48, 50, and 58):

In this case, the 1998 Amendments and section 47.1 were adopted in response to increasing calls for greater farmer control

B. La prétention des demandeurs

[18] Les demandeurs prétendent que (mémoire des faits et du droit des demandeurs au dossier T-1735-11, paragraphe 45) :

[TRADUCTION] Lorsqu'on l'interprète correctement, eu égard au contexte dans lequel l'article 47.1 et les modifications apportées en 1998 ont été adoptés, à l'objet qui sous-tendait l'adoption de ces dispositions ainsi qu'à l'intention du législateur, le sens ordinaire du libellé large employé à l'article 47.1 démontre que le ministre a l'obligation de consulter la CCB et de tenir un scrutin auprès des producteurs avant de présenter au Parlement un projet de loi qui a pour effet de modifier les pouvoirs exclusifs de la CCB en matière de commercialisation. Le ministre a violé l'obligation que lui impose la loi en présentant le projet de loi.

[19] Les demandeurs attachent donc une grande importance à l'histoire. La Loi a d'abord été adoptée en 1935 et en 1943, la CCB est devenue un « guichet unique », ce qui signifie que la CCB est devenue le seul organisme de commercialisation du blé produit dans l'Ouest canadien. Ce pouvoir exclusif a été élargi à l'avoine et à l'orge, quoique la commercialisation de l'avoine ait subséquemment été exclue de la compétence exclusive de la CCB en 1989. Pendant cette période, des commissaires nommés par le gouvernement dirigeaient la CCB; cependant, en 1998, des modifications à la loi ont été adoptées afin d'améliorer le mandat de la CCB en matière de commercialisation ainsi que sa structure, en y introduisant des aspects de gouvernance démocratique ainsi qu'une responsabilité accrue. Les modifications transféraient le contrôle de la CCB aux agriculteurs par la création d'un conseil d'administration. Depuis 1998, les deux tiers des membres du conseil d'administration sont directement élus par les producteurs de grains. L'article 47.1 a aussi été adopté à cette époque.

[20] Compte tenu du contexte historique, les demandeurs présentent les arguments suivants au sujet de l'objectif de l'article 47.1 ainsi que de l'esprit et de l'objet de la Loi (mémoire des faits et du droit des demandeurs au dossier T-1735-11, paragraphes 47, 48, 50 et 58) :

[TRADUCTION] Dans la présente affaire, les modifications de 1998 et l'article 47.1 ont été adoptés en réaction aux demandes

over the CWB's operations and marketing mandate, including the demands of some for dual marketing.

The creation of the Board, the majority of which was farmer-elected, and the adoption of section 47.1 were in response to "the reasonable expectations of a majority of western grain producers" and were aimed at empowering farmers. The purpose of section 47.1 was to ensure that "producers should be in control of any future changes to the [CWB's] mandate".

...

The bill creates a dual marketing system in which Part IV, containing the prohibitions on the export or interprovincial sale of wheat and barley, is repealed, but the CWB remains as a purchaser of grain. Section 47.1 was enacted by Parliament to ensure that the Minister consulted with the Board and with producers prior to introducing legislation to implement this very system.

...

The purpose of the 1998 Amendments is clear. The consistent themes underlying the amendments were democracy, accountability, flexibility and empowerment for farmers. Similarly, the purpose of section 47.1 was to ensure that "farmers, not government, would be in control of any future change to the [CWB's] marketing authority", including the implementation of dual marketing and the elimination of the Single Desk.

[21] With respect to the intention of Parliament in introducing section 47.1, from the body of evidence presented by the applicants, I find the following statements of the former Minister responsible for the CWB to be particularly cogent:

House of Commons, October 7, 1997:

Virtually every marketing innovation which farmers have debated over the past several years will be possible under this new law. In a nutshell, that is what Bill C-4 is all about, empowering producers, enshrining democratic authority which has never existed before, providing new accountability, new flexibility and responsiveness, and positioning farmers to

accrues des agriculteurs en vue d'obtenir un plus grand contrôle sur les activités de la CCB et sur son mandat en matière de commercialisation, y compris certaines demandes pour que la responsabilité en matière de commercialisation soit partagée.

La création du conseil d'administration, dont la majorité des membres étaient élus par les agriculteurs, ainsi que l'adoption de l'article 47.1 visaient à répondre aux « attentes raisonnables de la majorité des producteurs de grain de l'Ouest canadien » et à doter les agriculteurs d'un pouvoir décisionnel. L'objectif de l'article 47.1 était de garantir que « les producteurs aient le contrôle sur tout changement éventuel au mandat de la [CCB] ».

[...]

Le projet de loi crée un régime de partage de la responsabilité en matière de commercialisation, dans lequel la partie IV, qui contient les interdictions en matière d'exportation et de vente interprovinciale du blé et d'orge, est abrogée, mais la CCB demeure un acheteur de grain. L'article 47.1 a été adopté par le législateur pour s'assurer que le ministre consulte le conseil d'administration ainsi que les producteurs avant de présenter des mesures législatives visant à mettre en œuvre ce régime.

[...]

L'objectif des modifications de 1998 est clair. Les grands thèmes qui sous-tendaient les modifications sont la démocratie, la responsabilité, la souplesse et le renforcement des pouvoirs des agriculteurs. Dans la même veine, l'objectif de l'article 47.1 était de garantir que « les agriculteurs, et non le gouvernement, aient le contrôle sur toute modification éventuelle à la compétence de la [CCB] en matière de commercialisation », y compris la mise en œuvre d'un régime de responsabilité partagée en matière de commercialisation et l'élimination du guichet unique.

[21] J'estime que les déclarations de l'ancien ministre reproduites ci-dessous, tirées des éléments de preuve présentés par les demandeurs, constituent un portrait clair de l'intention du législateur lorsque celui-ci a adopté l'article 47.1 :

Chambre des communes, le 7 octobre 1997 :

Presque toutes les innovations dont les agriculteurs débattent depuis des années en ce qui a trait à la commercialisation seront possibles grâce à cette nouvelle mesure législative. Ainsi donc, le projet de loi C-4 vise essentiellement à conférer des pouvoirs aux producteurs, à instaurer enfin à la commission une instance démocratique, à permettre à cet organisme de répondre

shape the kind of wheat board they want for the future. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, para. 38, Exhibit 7.]

House of Commons, February 17, 1998:

Such a change would have eliminated the problematic clauses while respecting and enshrining the fundamental principle of democratic producer control;

...

Tonight, at long last, Bill C-4 will come to a vote at third reading. Its passage will signal an era of change for the future. Its major themes are democracy, accountability, flexibility and empowerment for farmers.

Farmers will take control. They will have it within their authority to shape their marketing agency as they see fit. I have complete confidence in the judgment of producers to exercise their new authority with strength, wisdom and prudence to the greater and greater success of the prairie farm economy and prairie farmers most especially. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, para. 40, Exhibit 9; emphasis added.]

Senate Committee, May 5, 1998:

The amendment would require that if any future minister responsible for the [CWB] decides that it is appropriate public policy to change the mandate of the [CWB], to make it either bigger or smaller, it would be up to him to make that policy determination. But he would be required to conduct a vote in advance to obtain the consent of farmers. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, para. 42, Exhibit 11.]

[22] In addition, the former Minister repeatedly confirmed that section 47.1 requires a Producer vote if a proposed change is “significant or fundamental”:

Policy Statement, “Changes in Western Grain Marketing”, October 7, 1996:

The proposed legislation will provide for future mandate changes contingent upon the formal considered advice of the CWB board of directors and, if a quality control issue is involved, the formal certification by the Canadian Grain Commission that a change can in fact be made without jeopardizing the world-renowned Canada reputation for high quality,

mieux aux besoins, de rendre davantage de comptes et d’être plus souple, et à adapter la commission selon les désirs des agriculteurs. [Affidavit d’Allen Oberg, le 15 septembre 2011, paragraphe 38, pièce 7.]

Chambre des communes, le 17 février 1998 :

Un tel amendement aurait permis de faire disparaître les clauses contestées, tout en respectant le principe fondamental du contrôle démocratique par les producteurs.

[...]

Ce soir, le projet de loi C-4 sera enfin mis aux voix à l’étape de la troisième lecture. Son adoption marquera le début d’une ère de changement. Les grands thèmes du projet de loi sont la démocratie, la responsabilité, la souplesse et le renforcement des pouvoirs des agriculteurs.

Les producteurs vont prendre leur destinée en main. Ils auront le pouvoir de modifier leur organisme de commercialisation comme ils le jugeront bon. Je fais parfaitement confiance à leur bon jugement, et je sais qu’ils exerceront ce nouveau pouvoir avec détermination, sagesse et prudence, et que l’économie agricole de l’Ouest, à commencer par les agriculteurs eux-mêmes, s’en portera de mieux en mieux. [Affidavit d’Allen Oberg, le 15 septembre 2011, paragraphe 30, pièce 9; non souligné dans l’original.]

Comité sénatorial, le 5 mai 1998 :

L’amendement [...] prévoit que, si un quelconque ministre responsable de la [CCB] décidait un jour qu’il est dans l’intérêt public de modifier le mandat de la [CCB], soit pour inclure ou exclure quelque chose, il lui appartiendra d’apporter cette modification. Mais il devra au préalable tenir un vote pour savoir s’il a l’aval des agriculteurs. [Affidavit d’Allen Oberg, le 15 septembre 2011, paragraphe 42, pièce 11.]

[22] De plus, l’ancien ministre a confirmé à maintes reprises qu’un scrutin doit être tenu auprès des producteurs si le changement proposé est « important » :

[TRADUCTION] Énoncé de politique, « Changements à la commercialisation du blé de l’Ouest canadien », le 7 octobre 1996 :

La loi proposée prévoit que les changements éventuels au mandat de commercialisation seront subordonnés à l’obtention d’un avis officiel du conseil d’administration de la CCB et, si ces changements concernent des questions liées au contrôle de la qualité, à l’obtention de la certification officielle de la Commission canadienne des grains qu’une modification peut

consistency and dependability. If the CWB directors consider any proposed change to be significant or fundamental, a producer vote would be a prerequisite before implementation. [Record of the CWB, Tab 3, p. 112; emphasis added.]

Standing Committee on Agriculture and Agri-Food, Meeting No. 57, December 12, 1996:

In future the Wheat Board's mandate may be adjusted, conditional upon three things: first of all, a clear recommendation to that effect by the directors of the Canadian Wheat Board; secondly, if a quality control issue is involved, the unequivocal concurrence of the Canadian Grain Commission that a change can be made safely without damaging Canada's reputation for quality and consistency; and third, if the proposed change is significant or fundamental, then an affirmative vote among farmers would need to be a prerequisite. [Record of the CWB, Tab 4, p. 125; emphasis added.]

[23] The Council submits that the intention of Parliament can be evidenced by the invocation of international trade obligations as a rationale for the 1998 amendments by the former Minister. The democratic nature of section 47.1, which mandates producer control, was considered necessary in order to defend the CWB's marketing practices in the face of the NAFTA. The former Minister stated that section 47.1 was intended to prevent the Act from being "used as some thinly veiled excuse by our competitors, perhaps the United States, to launch some form of trade harassment" (*House of Commons Debates*, February 17, 1998; affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 9; Council memorandum of fact and law, paragraphs 8–14).

[24] The Council effectively argues that, when in doubt, statutory interpretation must have regard to democratic and constitutional values. In the present case this is especially important because section 47.1 speaks to the unique situation in which these democratic values are already implemented in the structure of the CWB. This fact requires that, in proposing that a fundamental change be made to the structure, the Minister must act democratically. This is what section 47.1 says. Not adhering to these values is not only disrespectful, it is contrary to law.

effectivement être apportée sans remettre en question la réputation mondiale du Canada en matière de qualité, de constance et de fiabilité. Si les administrateurs de la CCB considèrent qu'un changement proposé est important, un vote des producteurs serait un pré requis à la mise en œuvre de ce changement. [Dossier de la CCB, onglet 3, page 112; non souligné dans l'original.]

Comité permanent de l'agriculture et de l'agro-alimentaire, Réunion n° 57, le 12 décembre 1996 :

À l'avenir, le mandat de la Commission du blé pourra être ajusté, sous trois conditions : premièrement, une recommandation claire à cet effet du conseil d'administration de la Commission canadienne du blé; deuxièmement, lorsque le contrôle de la qualité est mis en jeu, un avis favorable de la Commission canadienne des grains, attestant que le changement ne nuira pas à la réputation de qualité et de régularité du Canada; troisièmement, si le changement proposé est important, un vote favorable des agriculteurs. [Dossier de la CCB, onglet 4, page 125; non souligné dans l'original.]

[23] Le Conseil soutient que la mention des obligations en matière de commerce international pour justifier les amendements de 1998 par l'ancien ministre permet de dégager l'intention du législateur. Le volet démocratique de l'article 47.1, qui prévoit un contrôle de la part des producteurs, était considéré comme nécessaire à la défense des pratiques de commercialisations de la CCB au vu de l'ALÉNA. L'ancien ministre a déclaré que l'article 47.1 vise à empêcher que la Loi puisse « servir d'excuse à peine voilée par nos concurrents, les États-Unis par exemple, pour mener une forme de campagne de harcèlement commercial ». (*Débats de la Chambre des communes*, le 17 février 1998; affidavit d'Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 9; mémoire des faits et du droit du Conseil, paragraphes 8 à 14).

[24] Le Conseil prétend effectivement qu'en cas d'incertitude, les valeurs démocratiques et constitutionnelles doivent être prises en considération dans l'interprétation des lois. Il s'agit d'un élément particulièrement important dans la présente affaire, parce que l'article 47.1 traite d'une situation unique où ces valeurs démocratiques sont déjà intégrées au sein de la structure de la CCB. Cela exige du ministre qu'il agisse de manière démocratique dans l'éventualité où il propose un changement fondamental à cette structure. C'est ce que mentionne l'article 47.1. Ne pas adhérer à ces valeurs

C. The Minister's Response

[25] The Minister advances the following statutory interpretation argument (respondents' consolidated memorandum of fact and law, paragraphs 31–33, 38 and 39):

The Applicants contend that section 47.1 should be read expansively in such a way as to require the Minister to seek and to obtain a favourable producer vote before being allowed to introduce any bill “that alters the CWB's exclusive marketing mandate.” In an affidavit filed by the CWB in these proceedings, the Chair of its board of directors states the CWB position as being “... simply that farmers, not the government, should decide the future of the Single Desk in a vote held in accordance with section 47.1 of the Act.”

The clear wording of the section 47.1, however, refers only to the addition or subtraction of particular grains or types of grain from the marketing regime as it is established in Parts III and IV of the *Act*. It does not refer to limiting the future repeal of the *Act* itself or to any other changes. It leaves the future of the “single desk” as a matter for Parliament to decide.

Section 47.1 is found in Part V under the heading, “*OTHER GRAINS – APPLICATION OF PARTS III AND IV*,” which means that, not only in its wording but in its statutory context as well, it is clearly directed only to the addition or subtraction of particular grains in Parts III and IV. The future of the “single desk” is a policy and legislative decision for Parliament, not for the Court.

...

Properly interpreted, the scope of section 47.1 addresses the inclusion or exclusion of particular grains or types of grain. Given the principle of Parliamentary sovereignty, section 42(1) of the *Interpretation Act*, and the clear wording of section 47.1 found under the statutory heading “*OTHER GRAINS – APPLICATION OF PARTS III AND IV*,” this provision cannot be so broadly interpreted, as urged by the Applicants, as to place a perpetual veto in the hands of each category of

constitue non seulement un manque de respect, mais aussi une violation de la loi.

C. La réponse du ministre

[25] Le ministre présente l'argument suivant en matière d'interprétation législative (mémoire consolidé des faits et du droit des défendeurs, paragraphes 31 à 33, 38 et 39) :

[TRADUCTION] Les demandeurs prétendent que l'article 47.1 devrait recevoir une interprétation large, qui aurait pour effet d'exiger du ministre qu'il sollicite et obtienne un vote favorable de la part des producteurs avant qu'il puisse présenter un projet de loi « ayant pour effet de modifier le mandat exclusif de la CCB en matière de commercialisation ». Dans un affidavit déposé par la CCB dans le cadre de la présente instance, le président de son conseil d'administration déclare que la position de la CCB est : « [...] simplement que les fermiers, et non le gouvernement, devraient décider du futur du régime de guichet unique au moyen d'un scrutin tenu conformément à l'article 47.1 de la Loi ».

Le langage clair employé à l'article 47.1 renvoie cependant seulement à l'inclusion ou à l'exclusion de grains ou de types de grains du régime de commercialisation établi aux parties III et IV de la Loi. Il ne renvoie pas à des limites à une éventuelle abrogation de la Loi elle-même, ou à toute autre modification. La disposition laisse au législateur le soin de décider du futur du régime de « guichet unique ».

L'article 47.1 se trouve à la partie V intitulée « AUTRES GRAINS – APPLICATION DES PARTIES III ET IV », ce qui signifie que cette disposition, compte tenu de son libellé, mais aussi de son contexte législatif, ne vise clairement que l'inclusion ou l'exclusion de grains précis en application des parties III et IV. L'avenir du régime de « guichet unique » relève de décisions politiques et législatives prises par le Parlement, et non par la Cour.

[...]

Lorsqu'on l'interprète correctement, la portée de l'article 47.1 vise l'inclusion ou l'exclusion de grains ou de types de grains précis. Compte tenu du principe de la souveraineté parlementaire, de l'article 42(1) de la *Loi d'interprétation* et du langage clair employé à l'article 47.1 qui se trouve sous l'en-tête « AUTRES GRAINS – APPLICATION DES PARTIES III ET IV », cette disposition ne peut recevoir une interprétation aussi large qui aurait pour effet de conférer un veto perpétuel aux

grain producers over the continued existence of the marketing regime, or on the repeal of the *Act* itself.

Understanding the crucial distinction between removing types of wheat or barley from the application of Part IV of the *Act* and repealing the entire *Act* itself is fundamental to the correct interpretation of section 47.1. Bill C-18 does not remove a particular type of prairie wheat or barley from the application of Part IV of the *Act*. Rather, Bill C-18 repeals the *Act*, thereby terminating the CWB's marketing monopoly in order to replace it with a new regime that allows all grain producers the freedom to market and sell their grain as they choose, including through the CWB if they so decide. [Emphasis in original; footnotes omitted.]

[26] The Minister relies upon the following evidentiary statements in support of the interpretation argument (respondents' consolidated memorandum of fact and law, paragraph 47):

a. A government news release issued in September 1997 concerning the then Bill C-4 (into which section 47.1 was eventually added in the course of Parliamentary deliberations) stated that the concept of farmer control was directed to the potential exclusion or inclusion of various types of grains into the system. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 6];

b. The Minister, at second reading in the House of Commons of the Bill containing section 47.1, stated that:

[t]his new law will also empower producers to determine democratically what is and what is not under the Canadian Wheat Board's marketing jurisdiction. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 7; emphasis in original];

c. Clauses 23 and 26 of Bill C-4 show that the arrangements for exclusion and inclusion of grains would take place by regulation. It is clear that changes such as the abolition of the "single desk" or the repeal of the *Act* in the future were not the type of changes to which the new provisions were intended to apply. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 8];

d. Commenting on an amendment to the bill that would become section 47.1, the Minister testified before the Standing

producteurs de chaque catégorie de grains quant à l'existence continue du régime de commercialisation, ou à l'abrogation de la Loi elle-même, comme le prétendent les demandeurs.

La compréhension de la distinction cruciale entre l'exclusion des types de blé ou d'orge de l'application de la partie IV de la Loi et l'abrogation la Loi en soi est fondamentale si l'on veut interpréter correctement l'article 47.1. Le projet de loi C-18 n'a pas pour effet d'exclure un type de blé ou d'orge produit dans les Prairies de l'application de la partie IV de la Loi. Le projet de loi C-18 vise plutôt à mettre fin au monopole de la CCB en matière de commercialisation pour le remplacer par un nouveau régime qui permettra à tous les producteurs de grains d'être libres de commercialiser et de vendre leur blé à qui ils veulent, y compris à la CCB. [Souligné dans l'original; renvois omis.]

[26] Le ministre se fonde sur les déclarations suivantes, tirées de la preuve, pour étayer son argument quant à l'interprétation (mémoire consolidé des faits et du droit du défendeur, paragraphe 47) :

[TRADUCTION]

a. Un communiqué gouvernemental concernant le projet de Loi C-4 (auquel l'article 47.1 s'est par la suite greffé au cours des délibérations parlementaires) daté de septembre 1997 mentionnait le concept de contrôle des agriculteurs sur l'inclusion ou l'exclusion éventuelle de divers type de grains. [Affidavit d'Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 6];

b. Le ministre a déclaré ce qui suit à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi contenant l'article 47.1 à la Chambre des communes :

Cette nouvelle mesure législative confèrera aux producteurs le pouvoir de déterminer démocratiquement ce qui relève, ou ne relève pas, de la compétence de la Commission canadienne du blé au chapitre de la commercialisation. [Affidavit d'Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 7; souligné dans l'original];

c. Les articles 23 et 26 du projet de loi C-4 démontrent que le règlement servirait de mécanisme pour l'exclusion et l'inclusion des grains. Il est manifeste que des changements, tels que l'abolition du régime de « guichet unique » ou l'abrogation éventuelle de la Loi, n'étaient pas le type de changements auxquels les nouvelles dispositions devaient s'appliquer. [Affidavit d'Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 8];

d. Le ministre a témoigné devant le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, le 5 mai 1998 et a fait des

Senate Committee on Agriculture and Forestry on May 5, 1998. The Minister referred to the inconsistency that had historically marked the methods by which inclusions and exclusions of various grains, such as oats and barley, had previously taken place – sometimes by Order in Council and sometimes by statutory amendment. When the Minister stated, “... it is unclear how one goes about amending the jurisdiction of the Canadian Wheat Board”, he had in mind the problem of moving various grains in or out of the regime that the CWB administered. He was not referring to more fundamental changes to the nature or existence of the marketing regime itself. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 11];

e. When the Secretary of State moved second reading in the House of Commons and concurrence in the amendments made in the Senate to Bill C-4, including the clause that is now section 47.1, the Secretary of State stated:

The second area of Bill C-4 where the Senate has proposed amendments concerns the means by which the number of grains under the marketing regime of the wheat board can be either expanded or reduced.

As originally, drafted, western Canadian producers had a process for excluding any kind, type, class or grade of wheat or barley from the marketing authority of the board. Similarly, the bill also laid out an inclusion process for adding crops to the mandate of the wheat board.

The amendment filled a gap in the existing Wheat Board Act. As it now stands under the Canadian Wheat Board, the process for changing the Canadian Wheat Board’s mandate is unclear, as every member from prairie Canada I am sure knows.

There have been concerns expressed by producers and producer groups about the mechanism for inclusion and exclusion originally laid out in Bill C-4. Plenty of concerns have been expressed.

I am sure my colleagues from the opposition party are going to get up very shortly and tell me why the matter has not been set right yet.

The amendment responds to those concerns. The amendment would replace existing clauses related to the inclusion-exclusion of grains with the provision that would require the current and future ministers responsible for the board to consult the board of directors with its two-thirds majority of farmer chosen members and conduct a vote among

commentaires sur un amendement au projet de loi qui allait devenir l’article 47.1. Le ministre a fait mention du manque de constance qui caractérisait auparavant les méthodes (décret ou modification législative) pour inclure et exclure certains grains, tels que l’avoine et l’orge. Lorsque le ministre a déclaré « [...] les règles à suivre pour modifier le mandat de la Commission canadienne du blé ne sont pas claires [...] », il avait à l’esprit la problématique de l’inclusion et l’exclusion de certains grains du régime que la CCB gérait. Il ne renvoyait pas aux changements plus fondamentaux quant à la nature ou à l’existence même du régime de commercialisation. [Affidavit d’Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 11];

e. Lorsque le secrétaire d’État a pris parole lors de l’étape de la deuxième lecture à la Chambre des communes pour exprimer son accord avec les amendements apportés par le Sénat au projet de loi C-4, y compris l’article qui est devenu l’article 47.1, il a mentionné ce qui suit :

Le deuxième aspect du projet de loi C-4 sur lequel le Sénat a proposé des amendements concerne la façon d’étendre à d’autres grains, ou de réduire, le champ d’application du mandat de commercialisation de la Commission canadienne du blé.

Le projet de loi prévoyait, sous sa forme originale, un processus permettant d’exclure tout type, toute catégorie ou tout grade de blé ou d’orge du champ de compétence de la CCB. De la même façon, il prévoyait aussi un processus permettant d’inclure d’autres céréales dans le champ de compétence de la Commission canadienne du blé.

Cette modification visait à combler une lacune dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Je suis sûr que tous les députés des Prairies savent que, actuellement, le processus pour changer le mandat de la Commission canadienne du blé n’est pas clair.

Les producteurs et les groupes de producteurs ont exprimé certaines préoccupations à l’égard du mécanisme d’inclusion et d’exclusion prévu à l’origine dans le projet de loi C-4. En fait, beaucoup de préoccupations ont été exprimées.

Je suis certain que mes collègues du parti de l’opposition s’empresseront de me demander pourquoi la question n’a pas encore été réglée.

L’amendement proposé par le Sénat répond à ces préoccupations. Il vise à remplacer les dispositions existantes relatives à l’inclusion et à l’exclusion des grains par des dispositions qui exigeraient que le ministre responsable de la Commission consulte le conseil d’administration, dont deux tiers des membres ont été choisis par les agriculteurs.

producers before any grains are added or removed from the mandate of the board. [Affidavit of Allen Oberg, September 15, 2011, Exhibit 12; emphasis in original.]

et fasse voter les producteurs avant que tout grain puisse être inclus dans le champ de compétence de la commission ou en être exclu. [Affidavit d'Allen Oberg, le 15 septembre 2011, pièce 12; souligné dans l'original.]

D. Conclusions

[27] I find that by applying the interpretation test as set out above, the applicants' argument which relies upon a contextual historical approach with respect to the unique democratic nature of the CWB, and its importance, is compelling. I accept the argument that the CWB's democratic marketing practices are "significant and fundamental" because they are longstanding, and strongly supported by a large number of the some 17 000 grain producers in Western Canada. This support is worthy of respect; the following argument on the rule of law made by the Council makes this clear (memorandum of fact and law of the Council, paragraphs 26–28):

The rule of law is a multi-faceted concept, conveying "a sense of orderliness, of subjection to known legal rules and of executive accountability to legal authority." The Courts have repeatedly described the rule of law as embodying the principle that the law "is supreme over officials of the government as well as private individuals, and thereby preclusive of the influence of arbitrary power." In other words, for political action to be legitimate, decision-making must operate within the constraints of the law. Governments cannot flout the law and must respect legitimate legal processes already in place. As the Supreme Court stated in the *Secession Reference*, "[i]t is the law that creates the framework within which the "sovereign will" is to be ascertained and implemented. To be accorded legitimacy, democratic institutions must rest, ultimately, on a legal foundation."

Adhering to the rule of law ensures that the public can understand the rules they are bound by, and the rights they have in participating in the law-making process. As the Applicants note, western farmers relied on the fact that the government would have to conduct a plebiscite under s. 47.1 before introducing legislation to change the marketing mandate of the CWB. Disregarding the requirements of s. 47.1 deprives farmers of the most important vehicle they have for expressing their views on the fundamental question of the single desk. Furthermore the opportunity to vote in a federal election is no answer to the loss of this particular democratic franchise. Until

D. Conclusions

[27] Je conclus qu'en appliquant le critère d'interprétation susmentionné, l'argument des demandeurs, qui se fonde sur une approche historique et contextuelle de la nature démocratique unique de la CCB et de l'importance de cet organisme, est convaincant. Je souscris à l'argument que les pratiques démocratiques de la CCB sont « importantes », car elles sont établies depuis longtemps et qu'elles jouissent d'un important appui auprès des quelque 17 000 producteurs de grain de l'Ouest canadien. Cet appui mérite le respect; cela ressort sans équivoque dans l'argument suivant, énoncé par le Conseil, quant à la primauté du droit (mémoire des faits et du droit du Conseil, paragraphes 26 à 28) :

[TRADUCTION] La primauté du droit est un concept à multiples volets, qui incarne « le respect de l'ordre, l'assujettissement aux règles de droit connues et la responsabilité du pouvoir exécutif à l'égard de la loi ». Les cours ont, à maintes reprises, décrit la primauté du droit comme comprenant le principe que le droit « est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire ». En d'autres mots, pour qu'une mesure politique soit légitime, le processus décisionnel doit respecter les contraintes du droit. Les gouvernements ne peuvent faire abstraction du droit et doivent respecter les processus juridiques légitimes déjà établis. Comme l'a mentionné la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession*, « [c]'est la loi qui crée le cadre dans lequel la "volonté souveraine" doit être déterminée et mise en œuvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques ».

Le respect de la primauté du droit permet de s'assurer que les citoyens peuvent comprendre les règles qui les régissent et les droits dont ils bénéficient lorsqu'ils participent au processus d'élaboration des lois. Comme le font remarquer les demandeurs, les agriculteurs de l'Ouest canadien se fondaient sur le fait que le gouvernement aurait à faire un plébiscite, comme le prévoit l'article 47.1, avant de présenter une loi visant à modifier le mandat de la CCB en matière de commercialisation. Le non-respect des exigences de l'article 47.1 prive les agriculteurs du plus important moyen dont ils disposent pour exprimer leurs points de vue quant à la question fondamentale du régime

the sudden introduction of Bill C-18, Canadian farmers would have expected the requirements of s. 47.1 to be respected.

The rule of law must therefore inform the interpretation of s. 47.1, which sets out a process that includes consultation and a democratic vote prior to abolishing the single desk. An interpretation of s. 47.1 that is consistent with the rule of law would give effect to the plain meaning of its words as ordinary citizens would understand and interpret them, and not in a manner that defeats the consultative purpose of s. 47.1 — particularly, given that citizens and stakeholders understood s. 47.1 to provide them with particular rights and acted in accordance with that understanding. [Footnotes omitted.]

[28] I give weight to the Council's argument that section 47.1 applies to changing the structure of the CWB because the democratic structure is important to Canada's international trade obligations under NAFTA. I find that this is an important consideration which supports the argument that Parliament's intention in section 47.1 is not to alter this structure without consultation and consent.

[29] However, the applicants' statutory interpretation, which I accept, should not be considered to the exclusion of the Minister's interpretation which focuses on the words used in section 47.1 itself. In my opinion, the correct interpretation of the provision includes both perspectives. In my opinion, to accept the Minister's interpretation to the exclusion of the applicants' would result in an absurdity, a condition which is to be avoided.

[30] By construing the liberal interpretation of the Act which best ensures the attainment of its objects, I find that the Act was intended to require the Minister to consult and gain consent where an addition or subtraction of particular grains or types of grain from the marketing regime is contemplated, and also in respect of a change to the democratic structure of the CWB. As

de guichet unique. De plus, le fait que ceux-ci peuvent exercer le droit de vote aux élections fédérales ne résout pas le problème de la perte de ce droit démocratique. Les agriculteurs canadiens s'attendaient à ce que les exigences prévues à l'article 47.1 soient respectées, jusqu'à la présentation impromptue du projet de loi C-18.

La primauté du droit doit par conséquent servir de guide pour l'interprétation de l'article 47.1, lequel établit un processus prévoyant une consultation et un scrutin démocratique avant l'élimination du régime de guichet unique. Une interprétation de l'article 47.1 qui serait conforme au principe de la primauté du droit donnerait effet au sens ordinaire des mots, utilisés conformément à la compréhension qu'en ont les citoyens ordinaires ou à l'interprétation qu'ils leur donne, et non à une interprétation qui aurait pour objet d'anéantir l'objectif de consultation établi par l'article 47.1 — particulièrement eu égard au fait que les citoyens et les intervenants comprennent que l'article 47.1 leur confère des droits précis et agissent en conséquence. [Renvois omis.]

[28] J'accorde du poids à l'argument du Conseil voulant que l'article 47.1 s'applique au changement de la structure de la CCB, parce que l'aspect démocratique de cette structure revêt une importance dans le contexte des obligations en matière de commerce international du Canada au titre de l'ALÉNA. Je conclus qu'il s'agit d'une considération importante qui étaye l'argument que l'intention du législateur, lorsqu'il a adopté l'article 47.1, était que cette structure ne puisse être modifiée, sans la consultation et le consentement des producteurs.

[29] Cependant, l'interprétation législative des demandeurs, à laquelle je souscris, ne doit pas se faire sans tenir compte de l'interprétation du ministre, qui met l'accent sur les mots employés au libellé de l'article 47.1. Je suis d'avis que la bonne interprétation de cette disposition tient compte des deux perspectives. Je suis aussi d'avis que d'accepter l'interprétation du ministre à l'exclusion de celle des demandeurs entraînerait un résultat absurde, chose que l'on doit éviter.

[30] En retenant une interprétation libérale de la Loi qui est compatible avec la réalisation de son objet, je conclus que la Loi visait à exiger du ministre qu'il procède à une consultation et qu'il obtienne le consentement des producteurs dans les cas où il envisage l'inclusion ou l'exclusion de grains ou de types de grain au régime de commercialisation, ainsi que la modification à la

the applicants argue, it is unreasonable to interpret the Act to conclude that while the Minister must consult and gain consent when extracting or extending a grain, she or he is not required to consult or gain consent when dismantling the CWB; the point is made as follows (applicants' memorandum of fact and law in T-1735-11, paragraph 52):

Under the Minister's interpretation of section 47.1, farmers would be denied a vote "when it is most needed", namely, in circumstances where the CWB's exclusive marketing mandate is to be eliminated. That interpretation is not only inconsistent with the principle that the words of a statute must be placed in context, but is contrary to common sense.

[31] Clause 39 of Bill C-18 proposes to replace the whole marketing scheme of wheat in Canada by repealing the Act after a transition period. I find that it was Parliament's intention in introducing section 47.1 to stop this event from occurring without the required consultation and consent.

VI. Legitimate Expectations

[32] As an alternative argument, the applicants maintain that the Minister has failed to meet legitimate expectations. The Supreme Court of Canada describes a legitimate expectation as follows (*Old St. Boniface Residents Assn. Inc. v. Winnipeg (City)*, [1990] 3 S.C.R. 1170, at page 1204):

It affords a party affected by the decision of a public official an opportunity to make representations in circumstances in which there would be no such opportunity. The court supplies the omission where, based on the conduct of the public official, a party has been led to believe that his or her rights would not be affected without consultation.

During the course of oral argument, the applicants confirmed that, should they be successful on the section 47.1 breach argument, they would be content with that as the single result of the applications. Therefore, I

structure démocratique de la CCB. Conformément à ce que prétendent les demandeurs, il est déraisonnable d'interpréter la Loi de manière à conclure que, bien que le ministre doive consulter et obtenir le consentement des producteurs lorsqu'il exclut ou inclut un grain, ce dernier n'a pas une telle obligation à l'égard du démantèlement de la CCB. Voici l'argument en ce sens (mémoire des faits et du droit des demandeurs au dossier T-1735-11, paragraphe 52) :

[TRADUCTION] Selon l'interprétation que le ministre donne à l'article 47.1, les agriculteurs n'auraient pas le droit de vote « dans le cas où ce vote est le plus nécessaire », soit dans des circonstances où le pouvoir exclusif de la CCB en matière de commercialisation serait aboli. Non seulement cette interprétation est incompatible avec le principe que les mots d'une disposition doivent être remis dans leur contexte, mais elle va à l'encontre du bon sens.

[31] L'article 39 du projet de loi C-18 propose de remplacer l'ensemble du régime de commercialisation du blé au Canada par l'abrogation de la Loi, après une période de transition. À mon avis, le législateur voulait, en présentant l'article 47.1, empêcher qu'une telle situation se produise si l'on n'avait pas au préalable tenu une consultation et obtenu le consentement des producteurs.

VI. Attentes légitimes

[32] Subsidiairement, les demandeurs prétendent que le ministre a frustré leurs attentes légitimes. La Cour suprême décrit ainsi l'attente légitime (*Assoc. des résidents du Vieux St-Boniface Inc. c. Winnipeg (Ville)*, [1990] 3 R.C.S. 1170, à la page 1204) :

Il accorde à une personne touchée par la décision d'un fonctionnaire public la possibilité de présenter des observations dans des circonstances où, autrement, elle n'aurait pas cette possibilité. La cour supplée à l'omission dans un cas où, par sa conduite, un fonctionnaire public a fait croire à quelqu'un qu'on ne toucherait pas à ses droits sans le consulter.

Au cours de leurs plaidoiries, les demandeurs ont confirmé que, dans l'éventualité où la Cour devait leur donner raison quant à leur argument relatif à la violation de l'article 47.1, ils se contenteraient de ce résultat. Par

exercise my discretion not to grant the legitimate expectation declaration requests.

VII. Conclusion

[33] The Minister argues that the declarations should not be granted because their effect would be meaningless. In response, I say that there are two meaningful effects of granting the breach declarations.

[34] The first effect is that a lesson can be learned from what has just occurred. Section 47.1 speaks, it says: “engage in a consultative process and work together to find a solution”. The change process is threatening and should be approached with caution. Generally speaking, when advancing a significant change to an established management scheme, the failure to provide a meaningful opportunity for dissenting voices to be heard and accommodated forces resort to legal means to have them heard. In the present piece, simply pushing ahead without engaging such a process has resulted in the present applications being launched. Had a meaningful consultative process been engaged to find a solution which meets the concerns of the majority, the present legal action might not have been necessary. Judicial review serves an important function; in the present applications the voices have been heard, which, in my opinion, is fundamentally important because it is the message that section 47.1 conveys.

[35] The second and most important effect is that the Minister will be held accountable for his disregard for the rule of law.

[36] I find it is fair and just to issue the breach declaration on each application.

conséquent, j’exerce mon pouvoir discrétionnaire de ne pas faire droit aux demandes de jugements déclaratoires quant à la question de l’attente légitime.

VII. Conclusion

[33] Le ministre prétend que les jugements déclaratoires ne devraient pas être prononcés, car ceux-ci n’auraient aucun effet concret. En réponse à cette prétention, j’affirme que le prononcé des déclarations de violation aurait deux effets concrets.

[34] Le premier effet est que l’on peut tirer une leçon de ce qui vient tout juste de se produire. L’article 47.1 envoie le message suivant aux parties : « amorcez un processus consultatif et coopérez afin de trouver une solution ». La modification du processus peut avoir de lourdes conséquences et doit être abordée avec délicatesse. Règle générale, lorsqu’un changement est proposé à un régime de gestion bien établi, le fait de ne pas donner aux voix dissidentes une occasion réelle de se faire entendre et d’être prises en compte les oblige à avoir recours à des moyens légaux pour être entendues. Dans la présente affaire, le fait que le gouvernement ait avancé dans son projet de modification sans s’engager dans un tel processus a mené aux présentes demandes. Si un processus consultatif concret avait été lancé pour que soit établie une solution répondant aux besoins de la majorité, les présentes mesures judiciaires n’auraient pas été nécessaires. Le contrôle judiciaire sert une fin importante; dans les présentes affaires, les voix dissidentes ont pu se faire entendre, ce qui, à mon avis, est d’une importance fondamentale, puisque c’est exactement l’objet visé par l’article 47.1.

[35] Le deuxième effet, et aussi le plus important, est que le ministre sera tenu responsable de son indifférence à l’égard de la primauté du droit.

[36] Il me paraît juste et équitable de prononcer une déclaration de violation pour chacune des demandes.

