

T-1916-99  
2001 FCT 34

T-1916-99  
2001 CFPI 34

**Canadian Restaurant and Foodservices Association**  
(*Applicant*)

**Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires** (*demanderesse*)

v.

c.

**Canadian Dairy Commission** (*Respondent*)

**Commission canadienne du lait** (*défenderesse*)

and

et

**The Canadian Milk Supply Management Committee, The Prince Edward Island Milk Marketing Board, The New Brunswick Milk Marketing Board, The Fédération des producteurs de lait du Québec, The Dairy Farmers of Ontario, The Manitoba Milk Producers and Attorney General of Québec**  
(*Intervenors*)

**Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, l'Office de mise en marché du lait de l'Île-du-Prince-Édouard, la Régie de mise en marché du lait du Nouveau-Brunswick, la Fédération des producteurs de lait du Québec, les Producteurs laitiers de l'Ontario, Les producteurs de lait du Manitoba et la procureure générale du Québec**  
(*intervenants*)

**INDEXED AS: CANADIAN RESTAURANT AND FOODSERVICES ASSN. v. CANADA (DAIRY COMMISSION) (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: ASSOCIATION CANADIENNE DES RESTAURATEURS ET DES SERVICES ALIMENTAIRES c. CANADA (COMMISSION DU LAIT) (1<sup>re</sup> INST.)**

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Ottawa, January 16, 17, 18 and February 7, 2001.

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—Ottawa, 16, 17 et 18 janvier et 7 février 2001.

*Federal Court Jurisdiction — Trial Division — Judicial review of Canadian Milk Supply Management Committee's denial of application for Class 5a) milk permits — Court not having jurisdiction to review decision because CMSMC not federal board, commission or other tribunal within Federal Court Act, s. 2(1) — CMSMC not created by federal statute, but under federal-provincial agreement (NMMP) — That federal-provincial agreement approved by order in council not sufficient to bring CMSMC "under" Act of Parliament — "Conferred by or under an Act of Parliament" in s. 2(1) meaning source of jurisdiction must be found in Act of Parliament — CMSMC's powers come directly from P-9 Agreement (federal-provincial agreement modifying NMMP) which never became law — Powers exercised by CMSMC pursuant to P-9 Agreement expressly delegated to provincial boards which in turn, through Agreement, mandated CMSMC — Nothing in Act, Regulations permitting delegation of federal powers to CMSMC — Any mandate given to CMSMC given by provincial signatories through Agreement — CMSMC not controlled directly, indirectly by federal body.*

*Compétence de la Cour fédérale — Section de première instance — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait a rejeté une demande de permis de la classe 5a) — La Cour n'a pas compétence pour contrôler la décision parce que le CCGAL n'est pas un office fédéral au sens de l'art. 2(1) de la Loi sur la Cour fédérale — Le CCGAL n'est pas créé par une loi fédérale, mais a été constitué en vertu d'une entente fédérale-provinciale (PNCL) — Le fait que l'entente fédérale-provinciale ait été approuvée par décret ne suffit pas pour que le CCGAL soit «visé» par une loi fédérale — Les mots «conferred by or under an Act of Parliament» (prévus par une loi fédérale) à l'art. 2(1) signifient que la compétence doit trouver sa source dans une loi fédérale — Les pouvoirs du CCGAL découlent directement de l'Entente des P-9 (une entente fédérale-provinciale modifiant le PNCL) qui n'est jamais devenue loi — Les pouvoirs exercés par le CCGAL en vertu de l'Entente des P-9 ont été expressément délégués aux offices provinciaux qui, à leur tour, ont mandaté le CCGAL en vertu de l'Entente — Ni la Loi ni le Règlement ne permettent la délégation de pouvoirs fédéraux au CCGAL — Le mandat du CCGAL lui a été confié par les signataires provinciaux en vertu de l'entente — Le CCGAL n'est pas contrôlé directement ou indirectement par un office fédéral.*

This was an application for judicial review of the Canadian Milk Supply Management Committee's denial of the applicant's application for Class 5a milk permits. Both the federal and provincial governments exercise jurisdiction over the regime of milk supply management in Canada. In order to regulate in a seamless way both the intraprovincial and interprovincial trade in dairy products, both levels of governments have entered into the National Milk Marketing Plan (NMMP) and the Comprehensive Agreement on Special Class Pooling (P-9 Agreement). The P-9 Agreement includes a Memorandum of Understanding (MOU), which establishes an agreement respecting the manner in which the signatories exercise their authorities and responsibilities in relation to Special Class Pooling, and an Addendum which establishes and operates the Special Milk Class Permit Program (SMCPP). The SMCPP is a program to maintain the competitive trade, both domestic and international, in dairy products, to establish the pricing of milk marketed in interprovincial trade, and to pool returns. The SMCPP provides for five categories of milk including Special Milk Class 5a), which consisted of cheese ingredients for further processing for the domestic and export markets. The SMCPP contemplates that access to the special milk classes will be through a permit system administered by the Canadian Dairy Commission (CDC) under the policy, direction and supervision of the CMSMC.

The CDC is a federal crown corporation, which has been granted certain powers under the *Canadian Dairy Commission Act* in order to provide milk and cream producers with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment, and to provide consumers with a continuous and adequate supply of dairy products of high quality. Section 9.1 permits the CDC to enter into an agreement with the provinces to provide for the co-ordinated marketing of dairy products. The CDC has authority to delegate to a provincial board many of its powers. The Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC) is a committee created by contract. It is responsible for the supervision and policy determinations required of it by the NMMP.

The applicant's members are manufacturers of fresh pizza who derive most of their revenues from home deliveries. The CRFA proposed expansion of the product eligibility criteria for the SMCPP in order to give manufacturers of fresh pizza access to Class 5a) milk permits. When the CMSMC rejected the proposal, the CRFA applied for judicial review of that decision.

*Federal Court Act*, subsection 2(1) defines "federal board, commission or other tribunal" as any body having powers "conferred by or under an Act of Parliament", or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body established by or under a law of a province.

Il s'agissait en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait a rejeté la demande de permis de la classe 5a) présentée par la demanderesse. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont compétence sur la gestion des approvisionnements de lait au Canada. Afin de permettre une réglementation uniforme du commerce interprovincial et intraprovincial des produits laitiers, les deux ordres de gouvernement ont conclu le Plan national de commercialisation du lait (PNCL) et l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale (Entente des P-9). L'Entente des P-9 comprend un protocole d'entente, qui établit un accord quant à la manière dont les signataires exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités eu égard à la mise en commun du lait de classe spéciale, et un addenda, qui établit le Programme de permis des classes spéciales de lait (PPCSL). Le PPCSL est un programme destiné à maintenir la concurrence, tant sur le plan intérieur que sur le plan international, dans la vente des produits laitiers, à fixer le prix du lait vendu dans le cadre du commerce interprovincial et à effectuer la mise en commun des revenus. Le PPCSL prévoit cinq classes de lait, notamment la classe 5a) qui concerne le fromage comme ingrédient pour la transformation secondaire aux fins des marchés intérieurs et d'exportation. Le PPCSL prévoit qu'il est possible d'obtenir du lait des diverses classes grâce à un système de permis régi par la Commission canadienne du lait (CCL) sous la supervision du CCGAL.

La CCL est une société d'État à laquelle la *Loi sur la Commission canadienne du lait* confère certains pouvoirs pour qu'elle remplisse sa mission qui consiste à permettre aux producteurs de lait et de crème d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement, et d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de qualité. L'article 9.1 autorise la CCL à conclure avec les provinces un accord pour coordonner la commercialisation des produits laitiers. La CCL est habilitée à déléguer de nombreux pouvoirs à un office provincial. Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL) est un comité créé par entente. Il est chargé de déterminer les politiques et de superviser la mise en application du PNCL.

Les membres de la demanderesse sont des fabricants de pizza fraîche qui tirent la plupart de leurs revenus de la livraison à domicile. L'ACRSA a proposé d'élargir les critères d'admissibilité des produits au PPCSL afin que les fabricants de pizza fraîche puissent obtenir des permis de classe 5a). Le CCGAL ayant décidé de rejeter sa proposition, l'ACRSA a présenté une demande de contrôle judiciaire de cette décision.

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* prévoit qu'un «office fédéral» est un organisme ayant les pouvoirs «prévus par une loi fédérale» ou par une ordonnance prise en vertu d'une prerogative royale, à l'exclusion d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale.

The issue was whether the Court had jurisdiction to review the exercise of powers by the CMSMC, which in turn depended upon whether the CMSMC was a federal board, commission or other tribunal within the meaning of the *Federal Court Act*, subsection 2(1).

*Held*, the application should be dismissed.

The Court did not have jurisdiction to review the decision because the CMSMC is not a “federal board, commission or other tribunal” as provided by subsection 2(1).

The applicant argued that the CMSMC acts as a federal body for the purposes of the administration of the SMCPP. The CMSMC was not created by federal statute. It was created by the agreement (the NMMP) and any power that it has relevant to special class pooling does not derive from an Act of Parliament, but from the P-9 Agreement, a federal-provincial agreement.

The applicant argued that the order in council approving the federal-provincial agreement should be enough to bring the CMSMC “under” an Act of Parliament. The words “conferred by or under an Act of Parliament” in subsection 2(1) only mean that the source of the jurisdiction must be found in an Act of Parliament. This is made clear by the use of the word “*prévus*” in the French version.

The applicant submitted that any powers exercised under federal-provincial agreements are powers under an Act of Parliament. *Cree Regional Authority v. Canada (Federal Administrator)*, [1991] 3 F.C. 533, relied upon by applicant, was distinguished as the CMSMC is not a creature of statute and the federal-provincial agreement, although approved by order in council, never became law.

While it may be possible that where the powers are exercised pursuant to a regulation, the CMSMC could be considered a federal body, there is no regulation setting out the role of the CMSMC and how it is to perform it with respect to the permit program.

In summary, while the matters covered by the P-9 Agreement are in essence federal matters, the CMSMC does not exercise powers conferred by or under an Act of Parliament; these powers come directly from the P-9 Agreement which never became law.

In addition, the powers exercised by the CMSMC pursuant to the P-9 Agreement were expressly delegated to the provincial boards which in turn, through the Agreement, mandated the CMSMC. Nothing in the Act or Regulations allows any delegation of the federal powers to the CMSMC. Any mandate given to the CMSMC as far as pricing and pooling are concerned was given by the provincial signatories through the agreement. The question of the ability for the province to give such a mandate to the CMSMC is not

Il s’agissait de déterminer si la Cour avait compétence pour contrôler l’exercice des pouvoirs du CCGAL, ce qui dépendait de la question de savoir si le CCGAL est un office fédéral au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

*Jugement*: la demande est rejetée.

La Cour n’avait pas compétence pour contrôler la décision parce que le CCGAL n’est pas un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1).

La demanderesse a soutenu que le CCGAL est un office fédéral aux fins de l’application du PPCSL. Le CCGAL n’a pas été créé par une loi fédérale. Il a été constitué en vertu de l’entente (le PNCL) et tous les pouvoirs qu’il possède relativement à la mise en commun du lait de classe spéciale ne découlent pas d’une loi fédérale, mais plutôt de l’Entente des P-9, une entente fédérale-provinciale.

La demanderesse a soutenu que le décret approuvant l’entente fédérale-provinciale devrait être suffisant pour que le CCGAL soit «visé» par une loi fédérale. Les mots «*conferred by or under an Act of Parliament*» (prévus par une loi fédérale) au paragraphe 2(1) signifient simplement que la compétence doit trouver sa source dans une loi fédérale. Le texte français de la disposition l’indique clairement puisqu’on y utilise les mots «prévus».

La demanderesse a soutenu que tous les pouvoirs exercés en vertu d’ententes fédérales-provinciales sont des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Une distinction a été faite avec la décision *Administration régionale Crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533, invoquée par la demanderesse, puisque le CCGAL n’est pas une création de la loi et que l’entente fédérale-provinciale, même si elle a été approuvée par décret, n’est jamais devenue loi.

Même si on pourrait considérer, lorsque les pouvoirs sont exercés en vertu d’un texte réglementaire, que le CCGAL est un office fédéral, il n’y a aucun texte réglementaire prévoyant le rôle du CCGAL et la manière dont il doit s’en acquitter eu égard au programme de permis.

En résumé, même si les questions visées par l’Entente des P-9 sont essentiellement de nature fédérale, le CCGAL n’exerce pas des pouvoirs prévus par une loi fédérale; ces pouvoirs découlent directement de l’Entente des P-9 qui n’est jamais devenue loi.

De plus, les pouvoirs exercés par le CCGAL en vertu de l’Entente des P-9 ont été expressément délégués aux offices provinciaux qui, à leur tour, ont mandaté le CCGAL en vertu de l’Entente. Ni la Loi ni le Règlement ne permettent la délégation de pouvoirs fédéraux au CCGAL. Le mandat du CCGAL en ce qui concerne la fixation du prix et la mise en commun lui a été confié par les signataires provinciaux en vertu de l’Entente. La question de savoir si la province était habilitée à confier un tel mandat au CCGAL n’a pas

before the Court. The CMSMC is not controlled directly or indirectly by a federal body, the CDC acting solely as an agent in carrying out administrative functions in the operation of the program.

été soumise à la Cour. Le CCGAL n'est pas contrôlé directement ou indirectement par un office fédéral, la CCL agissant uniquement à titre de mandataire dans l'exécution des fonctions administratives nécessaires à l'application du programme.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canadian Dairy Commission Act*, R.S.C., 1985, c. C-15, ss. 2, 8, 9 (as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 19; 1995, c. 23, s. 2), 9.1 (as enacted *idem*, s. 3).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92.
- Dairy Products Marketing Regulations*, SOR/94-466.
- Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1), 18, 18.1(3) (as enacted *idem*, s. 5).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*British Columbia (Milk Marketing Board) v. Aquilini*, [1997] B.C.J. No. 843 (S.C.) (QL); affd in part (1998), 165 D.L.R. (4th) 626; 9 Admin. L.R. (3d) 1; 112 B.C.A.C. 119; 59 B.C.L.R. (3d) 143 (C.A.); *Cree Regional Authority v. Canada (Federal Administrator)*, [1991] 3 F.C. 533; (1991), 81 D.L.R. (4th) 659; 1 Admin L.R. (2d) 173 (C.A.).

##### REFERRED TO:

*Ontario (Chicken Producers' Marketing Board) v. Canada (Chicken Marketing Agency)*, [1993] 1 F.C. 116; (1992), 58 F.T.R. 34 (T.D.).

#### AUTHORS CITED

Brown, D. J. M. and J. M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed. Toronto: Canvasback Pub., 1998.

APPLICATION for judicial review of the Canadian Milk Supply Management Committee's denial of the applicant's application for Class 5a) milk permits. Application dismissed on the ground that the Court lacked jurisdiction to review a decision of the CMSMC because the latter is not a "federal board,

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91, 92.
- Loi sur la Commission canadienne du lait*, L.R.C. (1985), ch. C-15, art. 2, 8, 9 (mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 19; 1995, ch. 23, art. 2), 9.1 (édicte, *idem*, art. 3).
- Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) «office fédéral» (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1), 18, 18.1(3) (édicte, *idem*, art. 5).
- Règlement sur la commercialisation des produits laitiers*, DORS/94-466.

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE D'AVEC:

*British Columbia (Milk Marketing Board) v. Aquilini*, [1997] B.C.J. n° 843 (C.S.) (QL); conf. en partie par (1998), 165 D.L.R. (4th) 626; 9 Admin. L.R. (3d) 1; 112 B.C.A.C. 119; 59 B.C.L.R. (3d) 143 (C.A.); *Administration régionale Crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533; (1991), 81 D.L.R. (4th) 659; 1 Admin L.R. (2d) 173 (C.A.).

##### DÉCISION CITÉE:

*Ontario (Commission de la commercialisation du poulet) c. Canada (Office de commercialisation des poulets)*, [1993] 1 C.F. 116; (1992), 58 F.T.R. 34 (1<sup>re</sup> inst.).

#### DOCTRINE

Brown, D. J. M. et J. M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, éd. à feuilles mobiles, Toronto: Canvasback Pub., 1998.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait a rejeté la demande de permis de la classe 5a) présentée par la demanderesse. Demande rejetée pour le motif que la Cour n'avait pas compétence pour contrôler une décision du CCGAL puisque

commission or other tribunal” within the meaning of *Federal Court Act*, subsection 2(1).

ce dernier n’est pas un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

APPEARANCES:

*David W. Kent and Robert Wisner* for applicant.

*Barbara A. McIsaac, Q.C. and Gregorios S. Tzemenakis* for respondent.

*Guy J. Pratte and Martine Richard* for intervener Canadian Milk Supply Management Committee.

*David K. Wilson and David R. Elliott* for interveners The Prince Edward Island Milk Marketing Board, The New Brunswick Milk Marketing Board, The Fédération des Producteurs de Lait du Québec, The Dairy Farmers of Ontario and The Manitoba Milk Producers.

*Gaétan Ouellet* for intervener Attorney General of Québec.

SOLICITORS OF RECORD:

*McMillan Binch*, Toronto, for applicant.

*McCarthy Tétrault*, Ottawa, for respondent.

*Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for intervener Milk Supply Management Committee.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for interveners The Prince Edward Island Milk Marketing Board, The New Brunswick Milk Marketing Board, The Fédération des Producteurs de Lait du Québec, The Dairy Farmers of Ontario and The Manitoba Milk Producers.

*Bernard, Roy & Associés*, Montréal, for intervener Attorney General of Québec.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application by the Canadian Restaurant and Foodservices Association (CRFA) for a judicial review of a decision of the Canadian Milk Supply Management Committee (CMSMC) dated September 30, 1999, rejecting the

ONT COMPARU:

*David W. Kent et Robert Wisner* pour la demanderesse.

*Barbara A. McIsaac, c.r., et Gregorios S. Tzemenakis* pour la défenderesse.

*Guy J. Pratte et Martine Richard* pour l’intervenant le Comité de gestion des approvisionnements de lait.

*David K. Wilson et David R. Elliott* pour les intervenants l’Office de mise en marché du lait de l’Île-du-Prince-Édouard, la Régie de mise en marché du lait du Nouveau-Brunswick, la Fédération des producteurs de lait du Québec, les Producteurs laitiers de l’Ontario et Les producteurs de lait du Manitoba.

*Gaétan Ouellet* pour l’intervenante la procureure générale du Québec.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*McMillan Binch*, Toronto, pour la demanderesse.

*McCarthy Tétrault*, Ottawa, pour la défenderesse.

*Borden Ladner Gervais s.a.r.l.*, Ottawa, pour l’intervenant le Comité de gestion des approvisionnements de lait.

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour les intervenants l’Office de mise en marché du lait de l’Île-du-Prince-Édouard, la Régie de mise en marché du lait du Nouveau-Brunswick, la Fédération des producteurs de lait du Québec, les Producteurs laitiers de l’Ontario et Les producteurs de lait du Manitoba.

*Bernard, Roy & Associés*, Montréal, pour l’intervenante la procureure générale du Québec.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l’ordonnance rendus par*

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: L’Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires (ACRSA) sollicite en l’espèce le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL)

CRFA's application for Class 5a) milk permits.

a rejeté, le 30 septembre 1999, sa demande de permis de la classe 5a).

## FACTS

### 1. The Regime of Milk Supply Management in Canada

[2] Milk production in Canada is comprised of two categories: fluid milk and industrial milk. Fluid milk is processed into table milk and cream. Industrial milk is processed into dairy products, such as butter, cheese, milk powders, ice cream and yogurt. This application for judicial review is concerned with industrial milk and, in particular, the purchase of cheese.<sup>1</sup>

[3] Both the federal and provincial governments exercise jurisdiction over the regime of milk supply management in Canada. The constitutional authority of the federal Parliament to regulate the dairy industry is limited to inter provincial and international activities, whereas the constitutional authority of each provincial legislature to regulate the dairy industry is generally confined to activities solely within the province, pursuant to sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].

[4] Both levels of governments have entered into two agreements, namely the National Milk Marketing Plan (NMMP)<sup>2</sup> and the Comprehensive Agreement on Special Class Pooling (P-9 Agreement),<sup>3</sup> to regulate in a seamless way both the intraprovincial and interprovincial trade in dairy products.

### Canadian Dairy Commission

[5] The Canadian Dairy Commission (CDC) is a federal crown corporation established pursuant to the *Canadian Dairy Commission Act (Act)*.<sup>4</sup> The objects of the CDC are to provide efficient producers of milk and cream with the opportunity of obtaining a fair return for their labour and investment and to provide

## LES FAITS

### 1. La gestion des approvisionnements de lait au Canada

[2] Il y a deux catégories de lait produit au Canada: le lait de consommation et le lait de transformation. Le lait de consommation est transformé en lait servant à consommation courante et en crème. Le lait de transformation est transformé en produits laitiers, par exemple, du beurre, du fromage, des poudres de lait, de la crème glacée et du yogourt. La présente demande de contrôle judiciaire concerne le lait de transformation et, surtout, l'achat de fromage<sup>1</sup>.

[3] Les gouvernements fédéral et provinciaux ont compétence sur la gestion des approvisionnements de lait. En vertu des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer l'industrie laitière se limite aux activités interprovinciales et internationales tandis que le pouvoir de chacune des assemblées législatives provinciales de réglementer ladite industrie se limite généralement aux activités effectuées dans la province même.

[4] Les deux ordres de gouvernement ont conclu deux ententes, savoir le Plan national de commercialisation du lait (PNCL)<sup>2</sup> et l'Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale (Entente des P-9)<sup>3</sup>, afin de permettre une réglementation uniforme du commerce interprovincial et intraprovincial des produits laitiers.

### Commission canadienne du lait

[5] La Commission canadienne du lait (CCL) est une société d'État créée en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du lait (la Loi)*<sup>4</sup>. La CCL a pour mission, d'une part, de permettre aux producteurs de lait et de crème dont l'entreprise est efficace d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investis-

consumers of dairy products with a continuous and adequate supply of dairy products of high quality.<sup>5</sup>

[6] The CDC is granted certain powers under section 9 [as am. by S.C. 1994, c. 26, s. 19; 1995, c. 23, s. 2] of the Act in order to carry out its objects. These powers include, amongst others, the establishment and operation of a pool or pools in respect of the marketing of milk, calculating the level of national milk production target for industrial milk and subject to an agreement(s) entered into under section 9.1 [as enacted *idem*, s. 3] of the Act, the establishment and operation of a program(s) in respect of the quantities and prices of milk or cream, or of any component, class, variety of grade of milk or cream, necessary for the competitive international trade in dairy products. It is important to note that none of these powers are exercised by the CDC.

#### Provincial Milk Marketing Boards

[7] Each province has a Milk Marketing Board (provincial board), which is a body constituted under the laws of a province for the purposes of promoting, controlling and regulating the production and marketing of milk and other dairy products. The provincial boards operate within a framework established under both authority from provincial legislation and authority delegated pursuant to the Act as coordinated through the federal/provincial agreements, i.e. the NMMP and the P-9 Agreement.

[8] The powers vested in the provincial boards under provincial law in respect of milk marketing within the province, are supplemented by federal powers in respect of interprovincial and export marketing as delegated pursuant to the Act. Section 9.1 of the Act permits the CDC to enter into an agreement with the provinces to provide for the co-ordinated marketing of dairy products, including milk. The CDC has authority to delegate to a provincial board many of its powers, including the granting of authority for the performance thereof. Section 9.1 states:

9.1 The Commission may, with the approval of the Governor in Council, enter into an agreement with a

sement et, d'autre part, d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de qualité<sup>5</sup>.

[6] L'article 9 [mod. par L.C. 1994, ch. 26, art. 19; 1995, ch. 23, art. 2] de la Loi confère certains pouvoirs à la CCL pour lui permettre de remplir sa mission. Elle peut notamment établir et exploiter un ou plusieurs systèmes de mise en commun pour la commercialisation du lait, calculer la production nationale cible de lait de transformation et, sous réserve d'un accord conclu en vertu de l'article 9.1 [édicte, *idem*, art. 3] de la Loi, mettre en œuvre un programme régissant les prix et les quantités de toute variété, qualité ou classe de lait ou de crème, ou de tout composant de ceux-ci, nécessaires pour assurer la compétitivité des produits laitiers sur la scène internationale. Il est important de souligner que la CCL n'exerce aucun de ces pouvoirs.

#### Offices provinciaux de mise en marché du lait

[7] Chacune des provinces possède un office de mise en marché du lait (office provincial), un organisme constitué en vertu de la législation provinciale aux fins de promouvoir, de contrôler et de réglementer la production et la commercialisation du lait et des autres produits laitiers. Les offices provinciaux exercent leurs activités conformément au cadre établi à la fois par la législation provinciale et par les pouvoirs délégués en vertu de la Loi, dont la coordination est assurée par des accords fédéraux-provinciaux, c'est-à-dire le PNCL et l'Entente des P-9.

[8] Les pouvoirs conférés aux offices provinciaux par la législation provinciale relativement à la mise en marché du lait dans la province sont complétés par les pouvoirs fédéraux délégués en vertu de la Loi en ce qui concerne la mise en marché interprovinciale et l'exportation du lait. L'article 9.1 de la Loi autorise la CCL à conclure avec les provinces un accord pour coordonner la commercialisation des produits laitiers, dont le lait. La CCL est habilitée à déléguer de nombreux pouvoirs à un office provincial, notamment à l'autoriser à exercer ses pouvoirs. L'article 9.1 prévoit ce qui suit:

9.1 La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, conclure avec une province ou un office un

province or a Board, providing for the coordinated marketing of dairy products, including the granting of authority for the performance

(a) by the Board of any powers of the Commission set out in paragraphs 9(1)(f) to (i);

(b) by the Commission of any similar powers that the Board is authorized by the laws of a province to exercise; or

(c) by the Commission of any similar powers that it is authorized to exercise by the lieutenant governor in council of a province.

[9] The provincial boards that have intervened in this application for judicial review, the Prince Edward Island Milk Marketing Board, the New Brunswick Milk Marketing Board, the Fédération des producteurs de lait du Québec, the Dairy Farmers of Ontario, and the Manitoba Milk Producers, perform similar functions and exercise similar powers in their respective provinces, including the federal powers delegated to such provincial boards by the CDC.<sup>6</sup>

#### Canadian Milk Supply Management Committee

[10] The CMSMC is a committee created by contract pursuant to paragraph H.1 of the NMMP. The CMSMC is responsible for the supervision and policy determinations required of it by the provisions of the NMMP and the Memorandum of Agreement.<sup>7</sup> The annex of the order in council makes it clear that the CMSMC is responsible to oversee and implement the agreement.

[11] The membership of the CMSMC consists of representatives of the signatory provincial boards and their respective provincial governments. Each province which is a signatory receives one vote. In addition, the Dairy Farmers of Canada, the National Dairy Council of Canada and the Consumers Association of Canada each have one representative with full participation rights on the CMSMC, but with no right to cast a vote. The CDC performs various administrative and secretarial functions on behalf of the CMSMC, but the CDC representative does not cast any vote dealing with matters covered by the P-9 Agreement.<sup>8</sup>

accord pour coordonner la commercialisation des produits laitiers, et notamment pour soit l'autoriser à exercer tout pouvoir similaire à ceux visés aux alinéas 9(1)f) à i) qui lui est conféré par le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province ou qui l'est par les lois d'une province à un office, soit autoriser un office à exercer les pouvoirs visés aux alinéas 9(1)f) à i).

[9] Les offices provinciaux qui sont intervenus dans la présente demande de contrôle judiciaire, savoir l'Office de mise en marché du lait de l'Île-du-Prince-Édouard, la Régie de mise en marché du lait du Nouveau-Brunswick, la Fédération des producteurs de lait du Québec, les Producteurs laitiers de l'Ontario et les Producteurs laitiers du Manitoba, ont des fonctions analogues et exercent des pouvoirs similaires dans leur province respective, notamment les pouvoirs fédéraux qui leur sont délégués par la CCL<sup>6</sup>.

#### Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait

[10] Le CCGAL est un comité créé par entente conformément au paragraphe H.1 du PNCL. En vertu des dispositions du PNCL et du Protocole d'entente<sup>7</sup>, le CCGAL est chargé de déterminer les politiques et de superviser la mise en application du Plan. L'annexe du décret indique clairement que le CCGAL est chargé de superviser et de mettre en œuvre l'entente.

[11] Le CCGAL est composé de représentants des offices provinciaux qui ont signé l'entente et de leurs gouvernements provinciaux respectifs. Chaque province qui a signé l'entente a un vote. De plus, les Producteurs laitiers du Canada, le Conseil national de l'industrie laitière du Canada et l'Association des consommateurs du Canada ont droit à un représentant chacun au sein du CCGAL, mais n'ont pas le droit de vote. La CCL s'acquitte de diverses fonctions administratives et de secrétariat pour le CCGAL, mais le représentant de la CCL n'a pas de droit de vote en ce qui concerne les affaires visées par l'Entente des P-9<sup>8</sup>.

## National Milk Marketing Plan

[12] Established in 1984, the NMMP is a federal-provincial agreement designed to co-ordinate the marketing of milk and cream products relating to Canadian domestic requirements and any additional industrial milk requirements in Canada. The preamble to the NMMP reflects the policy determination of the federal and the provincial signatories that “a supply management program for industrial milk products be continued in the long-term best interest of consumers, producers and processors”. To this effect, the signatories recognized that it was desirable for the NMMP to be ratified by the appropriate agencies and/or provincial boards in all provinces and in Canada, and that the participation of the federal and provincial authorities was required to assure the adoption and implementation of the NMMP.<sup>9</sup>

[13] The objectives of the NMMP are to balance the supply of industrial milk with estimated Canadian requirements and to determine provincial shares of industrial milk.<sup>10</sup>

[14] The signatories to the NMMP are, *inter alia*, the provincial boards constituted under the laws of a province for the purpose of regulating the production for marketing, or the marketing in intraprovincial trade, of any dairy product (except Newfoundland).<sup>11</sup>

[15] The NMMP also includes a Memorandum of Understanding and an addendum which set out the framework for operation of the NMMP. It is also modified by various other agreements which allow a pooling of revenues derived from the sale of milk in various classes. Of significance in this case is the P-9 Agreement because it creates special classes of milk for use to service domestic and external markets and pools revenues from the sales of industrial milk in these special classes.

## Comprehensive Agreement on Special Class Pooling

[16] The P-9 Agreement is an agreement among the signatories of the NMMP in respect of the creation of

## Plan national de commercialisation du lait

[12] Créé en 1984, le PNCL est un accord fédéral-provincial visant à coordonner la commercialisation des produits laitiers et des produits de la crème en ce qui a trait aux besoins intérieurs canadiens et aux autres besoins concernant le lait de transformation au Canada. Le préambule du PNCL est le résultat de la politique établie par le fédéral et les provinces signataires voulant «qu’un programme de gestion des approvisionnements des produits du lait de transformation soit continué dans le meilleur intérêt à long terme des consommateurs, des producteurs et des transformateurs». À cette fin, les signataires ont reconnu qu’il était souhaitable que le PNCL soit ratifié par les agences et offices provinciaux dans toutes les provinces et par le Canada, et que la participation des autorités fédérales et provinciales était nécessaire pour assurer l’adoption et la mise en œuvre du Plan<sup>9</sup>.

[13] Les objectifs du PNCL sont d’établir l’équilibre entre l’approvisionnement en lait de transformation et les besoins prévus des Canadiens et de déterminer la part du lait de transformation qui revient aux provinces<sup>10</sup>.

[14] Les signataires du PNCL sont, notamment, les offices provinciaux constitués sous le régime d’une loi provinciale pour réglementer la commercialisation des produits laitiers dans le cadre du commerce intraprovincial ou leur production en vue d’une telle commercialisation (à l’exception de Terre-Neuve)<sup>11</sup>.

[15] Le PNCL comprend en outre un protocole d’entente ainsi qu’un addenda qui exposent son cadre d’application. Il est modifié par diverses autres ententes qui permettent la mise en commun des revenus tirés de la vente de lait de diverses classes. L’Entente des P-9 est particulièrement importante en l’espèce parce qu’elle crée des classes spéciales de lait utilisées pour desservir les marchés intérieurs et extérieurs et prévoit la mise en commun des revenus tirés de la vente du lait de transformation dans ces classes spéciales.

## Entente globale sur la mise en commun du lait de classe spéciale

[16] L’Entente des P-9 est une entente conclue par les signataires du PNCL relativement à la création des

special classes of milk for competitive markets and the pooling of revenues from sales of industrial milk in these special classes of milk used to service domestic and external markets (Alberta and British Columbia have not signed the agreement but both operate within its parameters).

[17] The P-9 Agreement also includes a Memorandum of Understanding (Schedule I) and an addendum (Schedule II). The purpose of the Memorandum of Understanding is to establish an agreement among the signatories respecting the manner in which they exercise their authorities and responsibilities and the manner in which they conduct their mutual affairs in relation to the implementation and objectives of the Memorandum of Understanding on Special Class Pooling. Of particular significance, section 5 of the Memorandum of Understanding details the marketing activities that shall form part of the special classes of milk.<sup>12</sup>

[18] The purpose of the addendum is to establish and operate a program, the Special Milk Class Permit Program (SMCPP), necessary for the competitive international trade in dairy products. The addendum provides details for the operation of a national pooling of returns from special classes and the co-ordinated marketing of dairy products, including the respective obligations and responsibilities of the provincial boards and the CDC. Section 2 of the addendum provides for the granting of the proper authority to the provincial boards to enable them to carry out the pricing of milk marketed in interprovincial trade and the pooling of returns.<sup>13</sup>

[19] Section 4 of the addendum (in conjunction with section 9.1 of the Act) provides for the delegation of the federal powers to the provincial boards, in so far as is necessary to enable the provincial boards to implement the SMCPP. Section 4 of the addendum also makes it clear that each provincial board shall exercise the authorities granted to it in the same manner as the provincial board exercises its similar provincial powers. Finally, section 6 of the addendum makes it clear that any changes to the system must receive approbation of the CMSMC.<sup>14</sup>

classes spéciales de lait utilisées pour desservir les marchés concurrentiels et à la mise en commun des revenus tirés de la vente du lait de transformation dans ces classes spéciales utilisées pour desservir les marchés intérieurs et extérieurs (l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont pas signé l'entente, mais en respectent les paramètres).

[17] L'Entente des P-9 comprend en outre un protocole d'entente (partie I) et un addenda (partie II). Le but du protocole d'entente est d'établir un accord entre les signataires quant à la manière dont ils exercent leurs pouvoirs et s'acquittent de leurs responsabilités et quant à la manière dont ils mènent leurs affaires mutuelles eu égard à la mise en application et aux objectifs du Protocole d'entente sur la mise en commun du lait de classe spéciale. L'article 5 du protocole d'entente décrit plus particulièrement les activités de commercialisation qui font partie des classes spéciales de lait<sup>12</sup>.

[18] L'objectif de l'addenda est d'établir un programme, le Programme de permis des classes spéciales de lait (PPCSL), nécessaire au commerce international compétitif des produits laitiers. L'addenda décrit le fonctionnement d'une mise en commun nationale des revenus des classes spéciales et la mise en marché coordonnée des produits laitiers ainsi que les obligations et responsabilités des offices provinciaux et de la CCL. L'article 2 de l'addenda prévoit l'attribution aux offices provinciaux d'un pouvoir leur permettant de fixer le prix du lait commercialisé à l'échelle interprovinciale et d'effectuer la mise en commun des revenus<sup>13</sup>.

[19] L'article 4 de l'addenda (de concert avec l'article 9.1 de la Loi) prévoit la délégation aux offices provinciaux des pouvoirs fédéraux nécessaires leur permettant de mettre en application le PPCSL. Cet article indique en outre clairement que chaque office provincial doit exercer les pouvoirs qui lui sont ainsi conférés de la même manière qu'il exerce les pouvoirs similaires qui lui sont conférés par la province. Enfin, l'article 6 de l'addenda indique que tout changement au système doit être approuvé par le CCGAL<sup>14</sup>.

### Special Milk Class Permits Program

[20] The SMCPP is a program to maintain the competitive trade, both domestic and international, in dairy products, to establish the pricing of milk marketed in interprovincial trade, and to pool returns. In addition, the program provides for a permit system whereby processors can access milk, at appropriate price levels in the provinces where they are carrying on business, for use in the special classes.

[21] The SMCPP provides for five categories of milk, whereby milk prices vary according to the end use of the milk, including Special Milk Class 5a) which consisted of cheese ingredients for further processing for the domestic and export markets.

#### Class 5a) Milk Permits

[22] The SMCPP contemplates that access to the special milk classes will be through a permit system administered by the CDC under the policy direction and supervision of the CMSMC.

### 2. The CRFA Proposal to the CMSMC

[23] The CRFA is the largest hospitality association in Canada. A significant number of its members consist of manufacturers of fresh pizza who derive most of their revenues from home deliveries.

[24] The CDC has previously granted Class 5 permits to, amongst others, manufacturers of fresh pizza (not members of the CRFA).<sup>15</sup> The CRFA, on behalf of its members, decided to seek access to Class 5a) milk permits for manufacturers of fresh pizza.

[25] Prior to making a formal request, the CRFA was informed by the CDC that there were two options available to the CRFA and its members to obtain Class 5a) milk permits.<sup>16</sup>

[26] The first option discussed was an administrative option whereby the individual members of the CRFA wishing to obtain a permit could make the appropriate

### Programme de permis des classes spéciales de lait

[20] Le PPCSL est un programme destiné à maintenir la concurrence, tant sur le plan intérieur que sur le plan international, dans la vente des produits laitiers, à fixer le prix du lait vendu dans le cadre du commerce interprovincial et à effectuer la mise en commun des revenus. De plus, le programme prévoit un système de permis grâce auxquels les transformateurs peuvent acheter du lait à un prix abordable dans les provinces où ils exploitent leur entreprise pour l'utiliser dans les classes spéciales.

[21] Le PPCSL prévoit cinq classes de lait dont le prix varie en fonction de l'utilisation finale du lait, notamment la classe 5a) qui concerne le fromage comme ingrédient pour la transformation secondaire aux fins des marchés intérieurs et d'exportation.

#### Permis de la classe 5a)

[22] Le PPCSL prévoit qu'il est possible d'obtenir du lait des diverses classes grâce à un système de permis régi par la CCL sous la supervision du CCGAL.

### 2. La proposition de l'ACRSA au CCGAL

[23] L'ACRSA est la plus importante association d'accueil et de restauration au Canada. Un bon nombre de ses membres sont des fabricants de pizza fraîche qui tirent la plupart de leurs revenus de la livraison à domicile.

[24] La CCL a déjà accordé des permis de classe 5 à des fabricants de pizza fraîche (non membres de l'ACRSA)<sup>15</sup>. L'ACRSA a décidé, au nom de ses membres, de demander des permis de classe 5a) pour les fabricants de pizza fraîche.

[25] La CCL a informé l'ACRSA, avant que celle-ci ne présente une demande officielle, que deux choix s'offraient à elle et à ses membres pour obtenir des permis de classe 5a)<sup>16</sup>.

[26] Le premier choix était de nature administrative; il s'agissait pour chacun des membres de l'ACRSA qui souhaitait obtenir un permis de présenter une

application under the Information Guide for Further Processors and Application Form.<sup>17</sup>

[27] Such applications are reviewed by a CDC officer who determines if the applicant meets the eligibility requirements of the SMCPP. The CRFA was further advised that if the application was denied, the appeal process would then be triggered. The application would go to the CMSMC and would be considered on the basis of that specific application.<sup>18</sup>

[28] It was made clear that any such application would necessarily have to be denied by the CDC because fresh products (other than those made with butter) are not eligible under the SMCPP.<sup>19</sup>

[29] The second option was for the CRFA, in its capacity as a trade association, to make a proposal on behalf of its members for a change in policy with respect to the SMCPP so as to include fresh pizza as an eligible product.<sup>20</sup>

[30] Including fresh products (other than goods using butter) in the Class 5 program would constitute a major policy change with respect to the scope of the SMCPP. Such decisions can only be made by the CMSMC as set out in paragraph H.1 of the plan and reinforced by Clause 3 of Schedule II of the P-9 Agreement.<sup>21</sup>

[31] On August 31, 1998, the CRFA formally advised the CDC that it would be pursuing, on behalf of its members, access to Class 5a) milk permits for manufacturers of fresh pizza.<sup>22</sup>

[32] On May 28, 1999, the Ingredients Technical Committee met to consider the CRFA proposal. The Committee agreed by majority to the following:

It is recommended that the CRFA's request for Special Class pricing be declined. The CRFA's Application has failed to meet the burden upon it to prove that they are eligible for this program.<sup>23</sup>

demande en utilisant le document Renseignements généraux et demandes pour transformateurs secondaires<sup>17</sup>.

[27] Ces demandes sont examinées par un employé de la CCL qui détermine si l'auteur de la demande respecte les critères d'admissibilité au PPCSL. L'ACRSA a en outre été informée qu'en cas de refus de la demande, le processus d'appel est déclenché. La demande est ensuite soumise au CCGAL qui l'examine<sup>18</sup>.

[28] Il a été clairement indiqué que la CCL devrait nécessairement refuser une telle demande parce que les produits frais (autres que ceux à base de beurre) ne sont pas admissibles en vertu du PPCSL<sup>19</sup>.

[29] Le deuxième choix qui s'offrait à l'ACRSA, en tant qu'association professionnelle, consistait à faire au nom de ses membres une proposition de modification de la politique applicable en vertu du PPCSL afin que les pizzas fraîches soient incluses dans les produits visés<sup>20</sup>.

[30] L'inclusion de produits frais (autres que ceux à base de beurre) dans la classe 5 entraînerait un changement de politique majeur quant à la portée du PPCSL. Une telle décision ne peut être prise que par le CCGAL comme le prévoit le paragraphe H.1 du Plan et l'article 3 de la partie II de l'Entente des P-9<sup>21</sup>.

[31] Le 31 août 1998, l'ACRSA a officiellement informé la CCL qu'elle demanderait, au nom de ses membres, que les fabricants de pizza fraîche puissent obtenir des permis de classe 5a)<sup>22</sup>.

[32] Le 28 mai 1999, le Comité technique du Comité des ingrédients s'est réuni pour examiner la proposition de l'ACRSA. Le Comité a convenu de ce qui suit à la majorité:

[TRADUCTION] Il est recommandé que la demande de classe spéciale présentée par l'ACRSA soit rejetée. Dans sa demande, l'ACRSA n'a pas démontré comme il le lui incombait que ses membres sont admissibles au programme<sup>23</sup>.

[33] An excerpt of the Report of the Ingredients Technical Committee dated June 29, 1999 was provided to the Ingredients Committee on that date.<sup>24</sup>

[34] The CDC then made a request for comments from Ingredients Committee members as to the recommendation of the Ingredients Technical Committee.<sup>25</sup>

[35] The Ingredients Committee met on June 29, 1999, and recommended by majority vote that the CRFA proposal to expand the product eligibility criteria for the SMCPP be declined.<sup>26</sup>

[36] On September 29 and 30, 1999, the CMSMC met and decided to reject the CRFA proposal.<sup>27</sup>

[37] On November 3, 1999, the CRFA applied before this Court for judicial review of the CMSMC's decision.

#### ISSUE

Is the CMSMC a federal board, commission or other tribunal within the meaning of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 2(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 1)]?

[38] For the following reasons the Court is of the view that the CMSMC is not a federal board and consequently the issues raised by the applicant about the "reviewability" of the decision and any breach of procedural fairness that could have been owed to the applicant will not be examined by the Court.

#### POSITION OF THE CRFA

[39] The applicant argues that this Court has jurisdiction to review the decision of the CMSMC. The CRFA relies on the decision of the B.C. Supreme Court in *British Columbia (Milk Marketing Board) v. Aquilini* (affirmed in part by the B.C. Court of Appeal)<sup>28</sup> for the proposition that the CMSMC acts as a federal body for the purposes of the administration of the SMCPP. The B.C. Supreme Court in that

[33] Un extrait du Rapport du Comité technique du Comité des ingrédients en date du 29 juin 1999 a été remis au Comité des ingrédients le même jour<sup>24</sup>.

[34] La CCL a ensuite demandé aux membres du Comité des ingrédients leurs commentaires sur la recommandation du Comité technique<sup>25</sup>.

[35] Le Comité des ingrédients s'est réuni le 29 juin 1999 et a recommandé, à la suite d'un vote majoritaire, que la proposition de l'ACRSA d'élargir les critères d'admissibilité des produits au PPCSL soit rejetée<sup>26</sup>.

[36] Les 29 et 30 septembre 1999, le CCGAL s'est réuni et a décidé de rejeter la proposition de l'ACRSA<sup>27</sup>.

[37] Le 3 novembre 1999, l'ACRSA a présenté à la Cour une demande de contrôle judiciaire de la décision du CCGAL.

#### QUESTION EN LITIGE

Le CCGAL est-il un office fédéral au sens de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 2(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 1)]?

[38] Pour les motifs qui suivent, la Cour est d'avis que le CCGAL n'est pas un office fédéral et, par conséquent, elle n'examinera pas les questions soulevées par la demanderesse relativement à la possibilité que la décision puisse être «sujette à révision» et au manquement à l'équité procédurale à laquelle elle aurait pu avoir droit.

#### POSITION DE L'ACRSA

[39] La demanderesse soutient que notre Cour a compétence pour contrôler la décision du CCGAL. L'ACRSA invoque la décision *British Columbia (Milk Marketing Board) v. Aquilini* de la Cour suprême de la Colombie-Britannique (confirmée en partie par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique)<sup>28</sup> pour soutenir que le CCGAL est un office fédéral aux fins de l'application du PPCSL. Dans cette décision, la

decision analysed, amongst others, the delegation of powers under the Act and the *Dairy Products Marketing Regulations*<sup>29</sup> to the CMSMC. The CRFA argues that, although *Aquilini* dealt with the powers of the CMSMC in determining the federal quota under the national plan, the CMSMC remains a federal body for the purposes of the administration of the SMCPP. The pith and substance of the program is the regulation of inter-provincial and international trade in dairy ingredients for further processing.

[40] The CRFA also relies on two decisions of this Court, *Canadian Chicken Marketing Agency*<sup>30</sup> and *Cree Regional Authority*,<sup>31</sup> for the proposition that powers exercised by a federal body under a federal-provincial agreement are powers under an Act of Parliament.

[41] The CRFA underlines that the exception in subsection 2(1) of the *Federal Court Act* is only intended to allow a provincial body, whose decisions are otherwise reviewed in the superior courts of that province, to remain under the supervision of those courts even though it may exercise some delegated federal powers. The CRFA argues that the CMSMC is a body, distinct from the provincial boards, that is constituted or established by or under the national plan and not the law of any province.

#### POSITION OF THE CDC, THE CMSMC AND INTERVENERS

[42] Counsel for the CMSMC, the CDC and the intervening provincial boards take the position that this Court is a statutory court without inherent jurisdiction and, as such, has no jurisdiction except that assigned by statute. Therefore, by the express words of subsection 2(1) of the *Federal Court Act*, the body alleged to be subject to the jurisdiction of the Court must have been granted powers by Parliament, but even if it has, the mere delegation of a federal power to a body constituted or established by the law of a province will not suffice to afford jurisdiction to the Court.

Cour suprême de la Colombie-Britannique a notamment analysé la délégation de pouvoirs faite au CCGAL en vertu de la Loi et du *Règlement sur la commercialisation des produits laitiers*<sup>29</sup>. L'ACRSA affirme que, même si la décision *Aquilini* portait sur les pouvoirs du CCGAL de déterminer le quota fédéral en vertu du plan national, le CCGAL n'en demeure pas moins un office fédéral aux fins de l'application du PPCSL. Le programme vise essentiellement à réglementer le commerce international et interprovincial des produits laitiers aux fins de leur transformation secondaire.

[40] L'ACRSA invoque également deux décisions de notre Cour, *Office de commercialisation des poulets*<sup>30</sup> et *Administration régionale Crie*<sup>31</sup>, pour soutenir que les pouvoirs exercés par un office fédéral en vertu d'un accord fédéral-provincial sont des pouvoirs prévus par une loi fédérale.

[41] L'ACRSA souligne que l'exception prévue du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* a simplement pour but de permettre à un organisme provincial, dont les décisions sont par ailleurs contrôlées par les cours supérieures de la province, de rester sous la supervision de ces cours même lorsqu'il exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par une loi fédérale. L'ACRSA soutient que le CCGAL est un office, distinct des offices provinciaux, qui est constitué sous le régime du plan national et non d'une loi provinciale.

#### POSITION DE LA CCL, DU CCGAL ET DES INTERVENANTS

[42] Les avocats du CCGAL, de la CCL et des offices provinciaux intervenant aux présentes font valoir que notre Cour est une cour créée par la loi, ne possédant aucune compétence inhérente et n'ayant donc d'autre compétence que celle qui lui est attribuée par la loi. Par conséquent, en vertu du libellé exprès du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, il faudrait que le législateur ait conféré des pouvoirs à l'office qui est censé être assujéti à la compétence de la Cour; mais même si tel était le cas, la simple délégation d'un pouvoir fédéral à un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ne suffirait pas pour que la Cour ait compétence.

[43] They argue that the CMSMC is not a creature of federal statute and has no distinct legal personality. The CMSMC is simply a committee or forum, established by contract, in which the provincial boards, with the full authority derived from their respective provincial statutes as supplemented by federally delegated authority, exercise their powers on a consensual basis.

[44] The delegation of federal power is made directly to the provincial boards which have no authority to subdelegate their powers to the CMSMC. The CMSMC has been delegated no federal pricing or pooling powers. Therefore, this Court has no jurisdiction over the CMSMC.

[45] The Attorney General of Quebec argues that this Court has no jurisdiction over the decision taken by the voting members of the CMSMC because they simply exercise their rights under a private contract.

#### ANALYSIS

[46] As noted at the outset the only issue to be determined is whether or not this Court has jurisdiction to review the exercise of powers by the CMSMC. Pursuant to subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Court Act*, on application for judicial review, this Court may:

18.1 . . .

(3) . . .

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

[47] Thus, this Court will have jurisdiction if the CMSMC is a “federal board, commission or other tribunal” as defined by subsection 2(1) of the *Federal Court Act*:

[43] Ils soutiennent que le CCGAL n’est pas créé par une loi fédérale et ne possède pas de personnalité juridique distincte. Le CCGAL est un simple comité ou groupe, créé en vertu d’une entente, au sein duquel les offices provinciaux exercent de façon consensuelle les pouvoirs qui leur sont conférés par les lois provinciales, lesquels pouvoirs sont complétés par les pouvoirs délégués en vertu de la législation fédérale.

[44] Les pouvoirs fédéraux sont délégués directement aux offices provinciaux qui ne sont pas habilités à déléguer leurs pouvoirs au CCGAL. Aucun pouvoir fédéral permettant de fixer les prix ou d’effectuer la mise en commun n’a été délégué au CCGAL. Par conséquent, notre Cour n’a pas compétence sur le CCGAL.

[45] La procureure générale du Québec soutient que notre Cour n’a pas compétence sur la décision prise par les membres votants du CCGAL parce qu’ils exercent simplement leurs droits en vertu d’une entente privée.

#### ANALYSE

[46] Comme nous l’avons souligné au début, la seule question à trancher en l’espèce est celle de savoir si notre Cour a compétence pour contrôler l’exercice de ces pouvoirs par le CCGAL. En vertu du paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur la Cour fédérale*, sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire, la Cour peut:

18.1 [. . .]

(3) [. . .]

a) ordonner à l’office fédéral en cause d’accomplir tout acte qu’il a illégalement omis ou refusé d’accomplir ou dont il a retardé l’exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu’elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l’office fédéral.

[47] Par conséquent, notre Cour aura compétence si le CCGAL est un «office fédéral» suivant la définition prévue au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*:

2. (1) . . .

“federal board, commission or other tribunal” means any body or any person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*.

[48] It is irrelevant for the purpose of determining the jurisdiction of this Court, if the CMSMC exercised policy-making functions or other functions, as stated by the authors Brown and Evans:

In the result, the *source* of a tribunal’s authority, and not the *nature* of either the power exercised or the body exercising it, is the primary determinant of whether it falls in the definition. The test is simply whether the body is empowered by or under federal legislation or by an order made pursuant to a prerogative power of the federal Crown.<sup>32</sup>

[49] The words in the definition of “federal board, commission or other tribunal” suggest certain essential components.

[50] The body will be within the *prima facie* jurisdiction of the Federal Court by virtue of it having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament. Further, it is nonetheless excluded from the jurisdiction of the Federal Court by being a body constituted or established by or under a law of a province.

[51] The first step in the analysis is to identify the source of the powers being exercised or purporting to be exercised. In the present instance, the powers invoked related to the pricing power in the creation of special classes of milk for use to service domestic and external markets. These powers are the essence of the P-9 Agreement.

[52] As explained above, the CMSMC is a committee established pursuant to paragraph H.1 of the NMMP, exercising powers conferred by section 1 of the Memorandum of Understanding (Schedule I) of the P-9 Agreement and section 6 of the addendum

2. (1) [. . .]

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prérogative royale, à l’exclusion d’un organisme constitué sous le régime d’une loi provinciale ou d’une personne ou d’un groupe de personnes nommées aux termes d’une loi provinciale ou de l’article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[48] Il importe peu pour déterminer si notre Cour a compétence que le CCGAL ait exercé des pouvoirs lui permettant de formuler des politiques ou d’autres pouvoirs, comme l’ont dit les auteurs Brown et Evans:

[TRADUCTION] En conséquence, c’est la *source* du pouvoir d’un tribunal et non la *nature* du pouvoir exercé ou de l’organisme l’exerçant qui permet principalement de déterminer s’il est visé par la définition. Le critère consiste tout simplement à déterminer si le pouvoir de l’organisme est prévu par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prérogative royale<sup>32</sup>.

[49] Les mots utilisés dans la définition d’«office fédéral» suggèrent certains éléments essentiels.

[50] Un organisme relèvera de la compétence *prima facie* de la Cour fédérale parce qu’il a exercé, qu’il exerce ou qu’il est censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Par ailleurs, il sera néanmoins soustrait à la compétence de la Cour fédérale parce qu’il est constitué sous le régime d’une loi provinciale.

[51] La première étape de l’analyse consiste à déterminer la source des pouvoirs exercés ou censés être exercés. En l’espèce, les pouvoirs invoqués concernent le pouvoir de fixer les prix dans la création de classes spéciales de lait utilisées pour desservir les marchés intérieurs et extérieurs. Ces pouvoirs constituent l’essence même de l’Entente des P-9.

[52] Comme nous l’avons expliqué ci-dessus, le CCGAL est un comité créé en vertu du paragraphe H.1 du PNCL, exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés par l’article 1 du protocole d’entente (partie I) et l’article 6 de l’addenda (partie II) de l’Entente

(Schedule II) of the P-9 Agreement. Its role is essentially to supervise and oversee the implementation of the P-9 Agreement.

[53] It is clear that the CMSMC is not created by any federal statute. It is created by the agreement and any power relevant to special class pooling it has does not derive from an Act of Parliament but derives from the P-9 Agreement itself.

[54] In fact, counsel for the applicant conceded that the powers exercised by the CMSMC are not conferred by an Act of Parliament but he argued that they are conferred “under” an Act of Parliament. The existence of a government instrument emanating from the federal government (the order in council approving the federal-provincial agreement) where the CMSMC is contemplated as the supervisory actor should be enough to bring it under an Act of Parliament.

[55] I disagree. I do not accept the broad distinction drawn by the applicant between the words “by” and “under”. In my opinion, the words “conferred by or under an Act of Parliament” in subsection 2(1) of the *Federal Court Act* only mean that the source of the jurisdiction must be found in an Act of Parliament. The French version makes it clear by the use of the word “*prévus*” in the section, “*compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale*”.

[56] The applicant submits that in the decision *Cree Regional Authority*,<sup>33</sup> the Court concluded that any powers exercised under federal-provincial agreements are powers under an Act of Parliament. I do not accept that it is the case. In that decision, the issue was whether the federal administrator exercised jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament pursuant to sections 2 and 18 of the *Federal Court Act*.

[57] The Federal Court of Appeal found that the appointment of the federal administrator arose exclusively from a federal enactment. The mechanism for the appointment of a federal administrator was

des P-9. Son rôle consiste essentiellement à superviser et coordonner l’application de l’Entente des P-9.

[53] Il est clair que le CCGAL n’est pas créé par une loi fédérale. Il a été constitué en vertu de l’entente et tous les pouvoirs qu’il possède relativement à la mise en commun du lait de classe spéciale découlent de l’Entente des P-9 elle-même et non d’une loi fédérale.

[54] En fait, l’avocat de la demanderesse a reconnu que les pouvoirs exercés par le CCGAL ne sont pas prévus par une loi fédérale, mais il a soutenu qu’ils sont plutôt conférés «en vertu» («*under*» dans le texte anglais) d’une loi fédérale. L’existence d’un instrument émanant du gouvernement fédéral (le décret approuvant l’entente fédérale-provinciale) prévoyant que le CCGAL est l’organe de surveillance devrait être suffisant pour que celui-ci soit visé par une loi fédérale.

[55] Je ne suis pas d’accord. Je n’accepte pas la distinction générale faite par la demanderesse entre les termes «*by*» et «*under*» du texte anglais. À mon avis, les mots «*conferred by or under an Act of Parliament*» au paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* signifient simplement que la compétence doit trouver sa source dans une loi fédérale. Le texte français de l’article l’indique clairement puisqu’on y utilise les mots «*prévus*», «*compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale*».

[56] La demanderesse soutient que dans l’arrêt *Administration régionale Crie*<sup>33</sup>, la Cour a conclu que tous les pouvoirs exercés en vertu d’ententes fédérales-provinciales sont des pouvoirs prévus par une loi fédérale. Je ne suis pas d’accord pour dire que c’est le cas. Dans cette décision, il s’agissait de déterminer si l’administrateur fédéral avait exercé une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale en vertu des articles 2 et 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[57] La Cour d’appel fédérale a statué que la nomination de l’administrateur fédéral découlait de l’application d’un texte législatif fédéral. Le mécanisme de nomination d’un administrateur fédéral était prévu par

provided by the agreement which became law. Once appointed, the federal administrator was a “federal board” in that his powers were conferred on him by a federal Act rather than the Agreement itself.

[58] In the case at bar, the relationship between the Act, the NMMP and the P-9 Agreement under which the CMSMC is mandated is obviously very different from that in the *Cree Regional Authority*. It does not possess any of the linkages outlined above. The CMSMC is not a creature of statute and the federal-provincial agreement although approved by order in council, never became law.

[59] Further, I accept that it may be possible that where the powers are exercised pursuant to a regulation, the CMSMC could be considered a federal body, as was the case in the decision of the B.C. Supreme Court in *Aquilini*<sup>34</sup> where the Court analysed, amongst others, the delegation of powers under the Act and the *Dairy Products Marketing Regulations* to the CMSMC with respect to the administration of the federal milk quota. The Court found that in discharging its duties under the regulation the CMSMC was acting as a federal body solely with matters relating to federal quotas. However, in the present case, there is no similar regulation setting out the role of the CMSMC and how it is to perform it with respect to the permit program.

[60] In summary, while I agree that the matters covered by the P-9 Agreement are in essence federal matters the difficulty lies in the fact that the CMSMC does not exercise powers conferred by or under an Act of Parliament; these powers come directly from the P-9 Agreement which never became law.

[61] In addition, the powers exercised by the CMSMC pursuant to the P-9 Agreement were expressly delegated to the provincial boards which in turn, through the Agreement, mandated the CMSMC.

[62] As outlined above, section 9.1 of the Act authorizes a delegation to the province or provincial boards through an agreement.

l’entente qui était devenue loi. Une fois nommé, l’administrateur fédéral était un «office fédéral» en ce sens que ses pouvoirs étaient prévus par la loi fédérale plutôt que par l’entente elle-même.

[58] En l’espèce, les divers liens entre la Loi, le PNCL et l’Entente des P-9 qui confèrent son mandat au CCGAL sont manifestement très différents de ceux qui existaient dans l’arrêt *Administration régionale Crie*. On n’y trouve aucun des liens mentionnés plus haut. Le CCGAL n’est pas une création de la loi et l’entente fédérale-provinciale, même si elle a été approuvée par décret, n’est jamais devenue loi.

[59] Par ailleurs, je reconnais que l’on pourrait considérer que, lorsque les pouvoirs sont exercés en vertu d’un texte réglementaire, le CCGAL est un office fédéral, comme ce fut le cas dans la décision *Aquilini*<sup>34</sup> où la Cour suprême de la Colombie-Britannique a notamment analysé la délégation de pouvoirs faite au CCGAL en vertu de la Loi et du *Règlement sur la commercialisation des produits laitiers* en ce qui concerne l’administration du quota fédéral de lait. La Cour a conclu qu’en s’acquittant des fonctions prévues au règlement, le CCGAL n’était un office fédéral qu’en ce qui concerne les questions des quotas fédéraux. Toutefois, en l’espèce, il n’y a aucun texte réglementaire prévoyant le rôle du CCGAL et la manière dont il doit s’en acquitter eu égard au programme de permis.

[60] En résumé, même si je reconnais que les questions visées par l’Entente des P-9 sont essentiellement de nature fédérale, le problème réside dans le fait que le CCGAL n’exerce pas des pouvoirs prévus par une loi fédérale; ces pouvoirs découlent directement de l’Entente des P-9 qui n’est jamais devenue loi.

[61] De plus, les pouvoirs exercés par le CCGAL en vertu de l’Entente des P-9 ont été expressément délégués aux offices provinciaux qui, à leur tour, ont mandaté le CCGAL en vertu de l’Entente.

[62] Comme nous l’avons vu ci-dessus, l’article 9.1 de la Loi autorise la délégation de pouvoirs à une province ou à des offices provinciaux à la suite d’un accord.

[63] The P-9 Agreement records in its preamble that the provinces (through their respective provincial board) have agreed to create special classes of milk that will be sold at preferential pricing:

WHEREAS the authorities from the provinces that are signatories have decided to create special classes of milk priced at levels that will be competitive in both domestic and external markets;<sup>35</sup>

[64] Schedule II to the P-9 Agreement is an addendum to the Memorandum of Understanding (Schedule I) that sets out the delegation and acceptance of authorities for the co-ordinated marketing of dairy products.

[65] Thus, Schedule II provides for the granting of the proper authority to the provincial boards to enable them to carry out the pricing of milk marketed in interprovincial trade and the pooling of returns, and establishes the CDC in connection with the P-9 Agreement as agent “in carrying out administrative functions in the operation of the program”.<sup>36</sup>

[66] With respect to the legal authority necessary to empower the provincial boards to establish and implement the special class pooling program, paragraph 4 of Schedule II to the P-9 Agreement provides:

Subject to the approval of the Governor in Council, the Commission authorizes the [Provincial] Boards, insofar as is necessary to enable the Boards to fully carry-out the program as set out in the MOU and its Annexes, to exercise all powers of the Commission set out in paragraphs 9(1)(f) to (i) of the *Canadian Dairy Commission Act*. The Boards shall exercise the authorities granted to them in the same manner as the Boards exercise their similar provincial powers.<sup>37</sup>

[67] As opposed to the *Aquilini*<sup>38</sup> decision, there is nothing in the Act or Regulations that allows any delegation of the federal powers to the CMSMC. Any mandate given to the CMSMC as far as pricing and pooling are concerned, was given by the provincial signatories through the agreement.

[68] The respondent and the interveners take the position that the CMSMC is a “forum” for the provincial boards and not an “acting” or a deciding entity. I

[63] L’Entente des P-9 prévoit dans son préambule que les provinces (par l’intermédiaire de leur office provincial respectif) ont convenu de créer des classes spéciales de lait qui seront vendues à un prix préférentiel:

ATTENDU QUE les autorités des provinces signataires ont décidé de créer des classes spéciales de lait dont le prix est fixé à un niveau concurrentiel sur les marchés intérieur et extérieur<sup>35</sup>;

[64] La partie II de l’Entente des P-9 est un addenda au protocole d’entente (partie I) qui prévoit la délégation des pouvoirs nécessaires pour coordonner la mise en marché des produits laitiers.

[65] Ainsi, la partie II accorde aux offices provinciaux le pouvoir nécessaire leur permettant de fixer le prix du lait vendu à l’échelle interprovinciale et d’effectuer la mise en commun des revenus, et elle établit que la CCL servira d’agent «pour les fonctions administratives de l’exploitation du programme»<sup>36</sup>.

[66] Pour ce qui est du pouvoir juridique nécessaire pour habilitier les offices provinciaux à établir et à exécuter le programme de mise en commun, le paragraphe 4 de la partie II de l’Entente des P-9 prévoit:

Sujet à l’approbation du gouverneur en conseil, la Commission autorise les offices, en autant qu’il est nécessaire afin de leur permettre d’exécuter pleinement le programme tel qu’établi dans le protocole d’entente et ses annexes, à exercer tous les pouvoirs de la Commission établis aux paragraphes 9(1)f) à i) de la *Loi de la Commission canadienne du lait*. Les offices exerceront les pouvoirs qui leur sont accordés de la même manière qu’ils exercent leurs pouvoirs provinciaux similaires<sup>37</sup>.

[67] Contrairement à la décision *Aquilini*<sup>38</sup>, ni la Loi ni le Règlement ne permettent la délégation de pouvoirs fédéraux au CCGAL. Le mandat du CCGAL en ce qui concerne la fixation du prix et la mise en commun lui a été confié par les signataires provinciaux en vertu de l’entente.

[68] La défenderesse et les intervenants sont d’avis que le CCGAL est une «tribune» pour les offices provinciaux et qu’il ne constitue pas une entité déci-

disagree with this proposition. The P-9 Agreement clearly identifies the CMSMC as the supervisory body. The question of the ability for the province to give such a mandate to the CMSMC is not before the Court. But what is certain is that the CMSMC is not controlled directly or indirectly by a federal body, the CDC acting solely as an agent in carrying out administrative functions in the operation of the program.

[69] For all these reasons, I find that this Court does not have jurisdiction to review a decision of the CMSMC because it is not a “federal board, commission or other tribunal” as provided by subsection 2(1) of the *Federal Court Act*.

[70] The application for judicial review is dismissed.

<sup>1</sup> Core affidavit, Joint Application Record, Vol. IX, Tab 11, p. 1715, para. 23.

<sup>2</sup> NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6.

<sup>3</sup> P-9 Agreement, Statutes, Vol. 1, Tab 7.

<sup>4</sup> R.S.C., 1985, C-15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 8.

<sup>6</sup> Myles affidavit, Vol. IX, Tab 14, p. 1941, par. 10.

<sup>7</sup> NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6, p. 4, paras. H.1.

<sup>8</sup> NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6, p. 4, para. H.1; P-9 Agreement, addendum (Schedule II), statutes, Vol. 1, Tab 7, s. 2.

<sup>9</sup> Core affidavit, Vol. IX, Tab 11, p. 1716, para. 28; Myles affidavit, Vol. IX, Tab 14, p. 1938, para. 12; NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6, p. 1, paras. A and B.

<sup>10</sup> Core affidavit, Vol. IX, Tab 11, p. 1716, para. 28; Myles affidavit, Vol. IX, Tab 14, p. 1942, para. 12; NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6, p. 2, para. E.1.

<sup>11</sup> Act, s. 2; NMMP, statutes, Vol. 1, Tab 6, p. 25ff.

<sup>12</sup> P-9 Agreement, memorandum (Schedule I), statutes, Vol. 1, Tab 7.

<sup>13</sup> P-9 Agreement, addendum (Schedule II), statutes, Vol. 1, Tab 7, p. 31, s. 2.

<sup>14</sup> P-9 Agreement, addendum (Schedule II), statutes, Vol. 1, Tab 7, p. 31-32, ss. 2, 4 and 6.

<sup>15</sup> Sullivan affidavit, Joint Application Record, Vol. 1, Tab 2, p. 12, paras. 5-6.

<sup>16</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 952, para. 52-53.

<sup>17</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 952, para. 53.

<sup>18</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, pp. 952-953, para. 53.

sionnelle. Je ne suis pas d'accord avec cette affirmation. L'Entente des P-9 indique clairement que le CCGAL est l'organisme de surveillance. La question de savoir si la province était habilitée à confier un tel mandat au CCGAL n'a pas été soumise à la Cour. Mais ce qui est sûr, c'est que le CCGAL n'est pas contrôlé directement ou indirectement par un office fédéral, la CCL agissant uniquement à titre de mandataire dans l'exécution des fonctions administratives nécessaires à l'application du programme.

[69] Pour tous ces motifs, je conclus que notre Cour n'a pas compétence pour contrôler une décision du CCGAL parce qu'il ne s'agit pas d'un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*.

[70] La demande de contrôle judiciaire est rejetée.

<sup>1</sup> Affidavit principal, dossier de la demande conjointe, vol. IX, onglet 11, p. 1715, par. 23.

<sup>2</sup> PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6.

<sup>3</sup> Entente des P-9, statuts, vol. 1, onglet 7.

<sup>4</sup> L.R.C. (1985), C-15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>6</sup> Affidavit de Myles, vol. IX, onglet 14, p. 1941, par. 10.

<sup>7</sup> PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6, p. 4, par. H.1.

<sup>8</sup> PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6, p. 4, par. H.1; Entente des P-9, addenda (partie II), statuts, vol. 1, onglet 7, art. 2.

<sup>9</sup> Affidavit principal, vol. IX, onglet 11, p. 1716, par. 28; affidavit de Myles, vol. IX, onglet 14, p. 1938, par. 12; PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6, p. 1, par. A et B.

<sup>10</sup> Affidavit principal, vol. IX, onglet 11, p. 1716, par. 28; affidavit de Myles, vol. IX, onglet 14, p. 1942, par. 12; PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6, p. 1, par. E.1.

<sup>11</sup> Loi, art. 2; PNCL, statuts, vol. 1, onglet 6, p. 25 et suiv.

<sup>12</sup> Entente des P-9, protocole (partie I), statuts, vol. 1, onglet 7.

<sup>13</sup> Addenda de l'Entente des P-9 (partie II), statuts, vol. 1, onglet 7, p. 31, art. 2.

<sup>14</sup> Addenda de l'Entente des P-9 (partie II), statuts, vol. 1, onglet 7, p. 31-32, art. 2, 4 et 6.

<sup>15</sup> Affidavit de Sullivan, dossier de la demande conjointe, vol. 1, onglet 2, p. 12, par. 5 et 6.

<sup>16</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 952, par. 52 et 53.

<sup>17</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 952, par. 53.

<sup>18</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 952 et 952, par. 53.

<sup>19</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 953, para. 54.

<sup>20</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 953, para. 55.

<sup>21</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 953, para. 55 and Sullivan affidavit, Joint Application Record, Vol. 1, Tab 2B and 2C, pp. 34 and 84.

<sup>22</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 955, para. 59 and Sullivan affidavit, Joint Application Record, Vol. 1, Tab 2, p. 18, para. 25 and Tab 2K, p. 176.

<sup>23</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 962, para. 84 and Tab 7G, p. 1221.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, pp. 962-963, para. 85.

<sup>26</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 964, para. 90.

<sup>27</sup> Coyle affidavit, Joint Application Record, Vol. 5, Tab 7, p. 968, para. 102.

<sup>28</sup> [1997] B.C.J. No. 843 (S.C. (QL), affd in part in (1998), 165 D.L.R. (4th) 626 (B.C.C.A.).

<sup>29</sup> SOR/94-466.

<sup>30</sup> *Ontario (Chicken Producers' Marketing Board) v. Canada (Chicken Marketing Agency)*, [1993] 1 F.C. 116 (T.D.).

<sup>31</sup> *Cree Regional Authority v. Canada (Federal Administrator)*, [1991] 3 F.C. 533 (C.A.).

<sup>32</sup> D. J. M. Brown and J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, loose-leaf ed., Vol. 1 (Toronto: Canvasback Pub., 1998), at p. 2-45.

<sup>33</sup> *Supra*, note 31.

<sup>34</sup> *Supra*, note 28.

<sup>35</sup> Joint Application Record, Vol. I, P-9 Agreement, Tab 2C, at p. 84.

<sup>36</sup> Joint Application Record, Vol. I, P-9 Agreement (Schedule II), Tab 2C, at p. 113.

<sup>37</sup> Joint Application Record, Vol. I, P-9 Agreement (Schedule II), Tab 2C, at pp. 113-114.

<sup>38</sup> *Supra*, note 28.

<sup>19</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 953, par. 54.

<sup>20</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 953, par. 55.

<sup>21</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 953, par. 55, et affidavit de Sullivan, dossier de la demande conjointe, vol. 1, onglets 2B et 2C, p. 34 et 84.

<sup>22</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 955, par. 59, et affidavit de Sullivan, dossier de la demande conjointe, vol. 1, onglet 2, p. 18, par. 25, et onglet 2K, p. 176.

<sup>23</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 962, par. 84, et onglet 7G, p. 1221.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Affidavit de Coyle, dossier de demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 962 et 963, par. 85.

<sup>26</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 964, par. 90.

<sup>27</sup> Affidavit de Coyle, dossier de la demande conjointe, vol. 5, onglet 7, p. 968, par. 102.

<sup>28</sup> [1997] B.C.J. No. 843 (C.S.) (QL), conf. en partie par (1998), 165 D.L.R. (4th) 626 (C.A.C.-B.).

<sup>29</sup> DORS/94-466.

<sup>30</sup> *Ontario (Commission de la commercialisation du poulet) c. Canada (Office de commercialisation des poulets)*, [1993] 1 C.F. 116 (1<sup>re</sup> inst.).

<sup>31</sup> *Administration régionale Crie c. Canada (Administrateur fédéral)*, [1991] 3 C.F. 533 (C.A.).

<sup>32</sup> D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, éditions à feuilles mobiles, vol. 1 (Toronto: Canvasback Pub., 1998), à la p. 2-45.

<sup>33</sup> Précité, note 31.

<sup>34</sup> Précité, note 28.

<sup>35</sup> Dossier de la demande conjointe, vol. I, Entente des P-9, onglet 2C, à la p. 84.

<sup>36</sup> Dossier de la demande conjointe, vol. I, Entente des P-9 (partie II), onglet 2C, p. 113.

<sup>37</sup> Dossier de la demande conjointe, vol. I, Entente des P-9 (partie II), onglet 2C, p. 113 et 114.

<sup>38</sup> Précité, note 28.