

A-364-97

Ron Archibald, Edwin Cawkwell, William Cooper, Rick Dobranski, Darrel Enger, Tim Harvie, Mike Jackson, Conrad Johnson, Gordon Keller, Wayne A. Kriz, Doug Miller, Art McElroy, Brian Olsen, Paul S. Orsak, Brian Otto, James M. Pallister, Kelly S. Patrick, Douglas Robertson, Greg Rockafellow, Buck Spencer, Wayne Tuck, The Alberta Barley Commission, and The Western Barley Growers Association (*Appellants*) (*Plaintiffs*)

v.

Her Majesty the Queen in right of Canada and The Canadian Wheat Board (*Respondents*) (*Defendants*)

INDEXED AS: ARCHIBALD v. CANADA (C.A.)

Court of Appeal, Décary, Rothstein and Sharlow JJ.A.—Calgary, May 1, 2; Ottawa, June 12, 2000.

Agriculture — Canadian Wheat Board Act — Compulsory pooling under Wheat Board monopoly in designated area in Western provinces for stated purpose of securing orderly marketing, in interprovincial and export trade, of grain grown in Canada — Act not infringing appellants' Charter rights, freedoms — In any event, demonstrably justified in free and democratic society.

Constitutional law — Charter of rights — Equality rights — Compulsory pooling under Canadian Wheat Board Act — No discrimination on basis of geography (place of residence and production of grain within designated area) as not analogous ground.

Constitutional law — Charter of rights — Fundamental freedoms — Freedom of association — Compulsory pooling under Canadian Wheat Board Act — Although Charter, s. 2(d), in some circumstances, protecting right not to associate, activity herein (marketing of grain) not constitutionally protected — Also, as activity not constitutionally protected, no constitutional basis for arguing appellants should be able to sell grain in voluntary association with others.

Constitutional law — Charter of rights — Mobility rights — Compulsory pooling under Canadian Wheat Board Act —

A-364-97

Ron Archibald, Edwin Cawkwell, William Cooper, Rick Dobranski, Darrel Enger, Tim Harvie, Mike Jackson, Conrad Johnson, Gordon Keller, Wayne A. Kriz, Doug Miller, Art McElroy, Brian Olsen, Paul S. Orsak, Brian Otto, James M. Pallister, Kelly S. Patrick, Douglas Robertson, Greg Rockafellow, Buck Spencer, Wayne Tuck, The Alberta Barley Commission, et The Western Barley Growers Association (*appelants*) (*demandeurs*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada et la Commission canadienne du blé (*intimées*) (*défendresses*)

RÉPERTORIÉ: ARCHIBALD c. CANADA (C.A.)

Cour d'appel, juges Décary, Rothstein et Sharlow, J.C.A.—Calgary, 1^{er} et 2 mai; Ottawa, 12 juin 2000.

Agriculture — Loi sur la Commission canadienne du blé — Régime de mise en commun obligatoire en vertu du monopole de la Commission du blé dans la région désignée des provinces de l'Ouest dont le but déclaré est d'organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada — La Loi ne viole pas les droits et libertés garantis aux appelants par la Charte — De toute façon, sa justification peut se démontrer dans une société libre et démocratique.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Régime de mise en commun obligatoire en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé — Aucune discrimination sur la base de la géographie (lieu de résidence et de production de grain à l'intérieur de la région désignée) car il ne s'agit pas d'un motif analogue.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — Liberté d'association — Régime de mise en commun obligatoire en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé — Quoique la liberté de ne pas s'associer soit, dans certaines circonstances, protégée par l'art. 2d) de la Charte, l'activité en cause (la commercialisation des grains) n'est pas protégée par la Constitution — En outre, puisque l'activité n'est pas protégée constitutionnellement, il n'y a aucune base constitutionnelle pour prétendre que les appelants devraient pouvoir vendre leurs grains dans le cadre d'une association volontaire avec d'autres.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — Régime de mise en commun

Act law of general application in force throughout Western provinces (but only part of British Columbia) — Fact Act creating different marketing scheme for grain grown in designated area from that grown outside designated area not creating distinction constituting discrimination primarily on basis of province of present or previous residence.

Constitutional law — Charter of rights — Limitation clause — Application of Oakes test — Pressing and substantial objective: to secure orderly marketing, in interprovincial and export trade, of grain grown in Canada — Rational connection — Minimal impairment: no reasonable alternatives to Wheat Board monopoly in meeting Act's objectives — Proportionality of effects test met: deleterious effects on appellants rights outweighed by salutary effects of orderly marketing of grain under Wheat Board — Weighing of competing interests — If any of appellants' Charter rights breached by Act, reasonable limits in free and democratic society.

The appellants are owners and operators of farms in a designated area including Manitoba, Saskatchewan, Alberta and parts of British Columbia who grow wheat and/or barley. Under paragraph 32(1)(a) of the *Canadian Wheat Board Act*, the Canadian Wheat Board (CWB) is required to buy all wheat and barley produced in the designated area and offered for sale to the CWB by a producer at an elevator or in a railway car. The CWB is required to undertake to market such wheat and barley in interprovincial and export markets. The individual producers in the designated area are prohibited from selling their wheat or barley in another province or outside Canada.

The appellants say this system breaches their right to equality under the law under subsection 15(1) of the Charter; their right to freedom of association, and freedom from association under paragraph 2(d) of the Charter; their right, under paragraphs 6(2)(b) and 6(3)(a) of the Charter to pursue the gaining of a livelihood in a province by imposing barriers to sound farm administration.

This was an appeal from the Trial Division finding that the alleged Charter breaches were not well founded and that, in any event, such breaches would be demonstrably justified under section 1 of the Charter.

The appellants focus their appeal on the compulsory pooling aspect of the CWB scheme, which they say is economically disadvantageous for them, and which, by removing from them the right to market their wheat and

obligatoire en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé — La loi est une loi d'application générale en vigueur dans l'ensemble des provinces de l'Ouest (mais dans une partie seulement de la Colombie-Britannique) — Le fait que la Loi crée un régime de commercialisation des grains produits dans la région désignée qui diffère du régime applicable à l'extérieur de cette région, n'établit pas une distinction qui constitue une distinction fondée principalement sur la province de résidence actuelle ou antérieure.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Clause limitative — Application du critère de l'arrêt Oakes — Objectif urgent et réel: organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada — Lien rationnel — Atteinte minimale: aucune solution de rechange viable au monopole de la Commission du blé pour réaliser les objectifs de la Loi — Le critère de la proportionnalité des effets est rempli: les effets négatifs sur les droits des appelants ne l'emportaient pas sur les avantages favorables de la commercialisation méthodique des grains par la Commission du blé — Appréciation d'intérêts opposés — S'il y a eu violation par des dispositions de la Loi d'un droit quelconque des appelants garanti par la Charte, elles constituent des limites raisonnables dans une société libre et démocratique.

Les appelants sont des propriétaires et exploitants agricoles d'une région désignée englobant le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et des parties de la Colombie-Britannique qui cultivent le blé ou l'orge (ou les deux). En vertu de l'alinéa 32(1)a) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, la Commission canadienne du blé (la Commission) est tenue d'acheter tout le blé et l'orge produits dans la région désignée et que les producteurs offrent de lui vendre et de lui livrer à un silo ou à un wagon. La Commission est tenue de commercialiser ce blé et cette orge sur les marchés interprovincial et de l'exportation. Dans la région désignée, les producteurs ne peuvent personnellement vendre leur blé ou leur orge dans une autre province ou à l'étranger.

Les appelants disent que ce régime viole leur droit à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la Charte; leur droit à la liberté d'association et leur droit de ne pas s'associer garantis par l'alinéa 2d) de la Charte; leur droit garanti par les alinéas 6(2)b) et 6(3)a) de la Charte de gagner leur vie dans une province en imposant des obstacles à l'administration efficace d'une exploitation agricole.

L'appel portait sur la décision de la Section de première instance selon laquelle les allégations de violation de la Charte n'étaient pas fondées et selon laquelle, de toute façon, les violations seraient justifiées au regard de l'article premier de la Charte.

Le point crucial de l'appel des appelants est le caractère obligatoire du régime de mise en commun établi par la Commission, lequel serait désavantageux économiquement pour eux et, en leur enlevant le droit de commercialiser leur

barley and relegating them to the status of mere producers, affects their dignity, self-worth and personal autonomy.

Held, the appeal should be dismissed.

Equality rights

The appellants argued that the Act discriminated against them on the basis of geography, i.e. their place of residence and production of wheat and barley within the designated area.

The appellants have not demonstrated a cognizable analogous ground (analogous to those “immutable or constructively immutable personal characteristics” mentioned in section 15 of the Charter). Residence and location of a farm within the designated area were not an immutable characteristic nor a constructively immutable one. The effect upon the individual of whether one’s farm is located within or outside the designated area, i.e. whether there is or is not a requirement to sell wheat and barley to the Canadian Wheat Board, is not linked to the essential factors of dignity or personal identity that subsection 15(1) is intended to protect. Nor is there any evidence that producers who reside and farm within the designated area are, by reason of their location, members of a discrete or insular minority or have been historically subjected to discrimination or prejudice.

Freedom of association

The appellants say that pooled marketing breaches their guarantee of freedom of association in that they are compelled to associate with the CWB; they are compelled to associate with all other producers of wheat and barley in the designated area; and they are prohibited from voluntarily associating with other producers of their own choosing.

The first two complaints do not involve the freedom to associate but rather, the freedom not to associate, which, based on the reasoning of *La Forest and McLachlin JJ. in Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211, may, in some circumstances, be protected by paragraph 2(d) of the Charter. However, freedom of association protects only the associational aspects of activities and not the activities themselves. If the activity is to be protected by the Constitution, that protection must be found elsewhere than in paragraph 2(d): *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157 (CEMA). In this case, the prohibition to market wheat and barley grown in the designated area outside the CBW regulatory scheme cannot be used as a springboard to constitutionalize the foundational activity, i.e. the marketing of wheat and barley, under the guise of paragraph 2(d) of the Charter. The fact that individuals have associated for the purpose of carrying

blé et leur orge et en les reléguant au statut de simples producteurs, affecterait leur dignité, leur estime de soi et leur autonomie personnelle.

Arrêt: l’appel est rejeté.

Droits à l’égalité

Les appellants ont soutenu que la Loi établit une discrimination contre eux sur la base de la géographie, c’est-à-dire de leur lieu de résidence et de production de blé et d’orge à l’intérieur de la région désignée.

Les appelants n’ont pas démontré un motif analogue qui peut être reconnu (analogue aux caractéristiques personnelles immuables ou considérées comme immuables énumérées à l’article 15 de la Charte). La résidence et la localisation d’une exploitation agricole à l’intérieur de la région désignée ne sont pas des caractéristiques immuables ou considérées comme immuables. L’incidence que peut avoir sur une personne le fait que son exploitation agricole soit située à l’intérieur ou à l’extérieur de la région désignée, c’est-à-dire qu’elle soit ou non tenue de vendre son blé et son orge à la Commission canadienne du blé, n’est pas liée aux aspects essentiels de la dignité ou de l’identité de la personne que le paragraphe 15(1) veut protéger. Il n’y a aucune preuve non plus que les producteurs qui résident et exploitent une entreprise agricole dans la région désignée sont, du fait de leur localisation, des membres d’une minorité distincte ou isolée ou ont historiquement fait l’objet de discrimination ou de préjugés.

Liberté d’association

Les appelants disent que la commercialisation commune viole leur droit à la liberté d’association en ce qu’ils doivent s’associer à la Commission canadienne du blé; qu’ils doivent s’associer à tous les autres producteurs de blé et d’orge dans la région désignée; qu’ils ne peuvent volontairement s’associer à d’autres producteurs de leur choix.

Les deux premiers motifs ne mettent pas en cause la liberté d’association mais la liberté de ne pas s’associer, laquelle, suivant le raisonnement des juges La Forest et McLachlin dans l’arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l’Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211, peut, dans certaines circonstances, être protégée par l’alinéa 2d). Toutefois, la liberté d’association protège uniquement les aspects collectifs de l’activité et non l’activité elle-même. Si l’activité doit être protégée par la Constitution, cette protection doit se trouver ailleurs qu’à l’alinéa 2d): *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157 (OCCO). En l’espèce, l’interdiction de commercialiser le blé et l’orge produits dans la région désignée en dehors du régime réglementaire de la Commission canadienne du blé ne peut pas servir de tremplin à la constitutionnalisation de l’activité elle-même, c’est-à-dire la commercialisation du blé et de l’orge, par le biais de l’alinéa

on activities does not give those activities constitutional protection if they are not otherwise constitutionally protected when done by individuals.

As to the third complaint, the simple answer is that the appellants cannot do in voluntary association what they are prohibited from doing individually. Since the individual activity, the marketing of wheat and barley, is not constitutionally protected, there is no constitutional basis for arguing that they should be able to sell their wheat and barley in voluntary association with others.

Mobility rights

The appellants say that the requirement to sell wheat and barley to the CWB breaches their right to pursue the gaining of a livelihood in the province in which they reside and produce wheat and barley; that the CWB Act is not a law of general application in a province; and that, in any event, the Act discriminates primarily on the basis of province of present residence.

The mobility right articulated in paragraph 6(2)(b) must be read in light of the discrimination provision contained in paragraph 6(3)(a). The magnitude of economic disadvantage is not a matter for consideration in the section 6 analysis, but is better left to section 1 of the Charter. However, an assessment of the impact of the impugned legislative distinction does have an important role to play in determining whether the ostensible purposes of the legislation are valid under paragraph 6(3)(a).

It is the difference in treatment in respect of the sale of wheat and barley between producers within and outside the designated area that triggers the mobility factor in pursuit of a livelihood.

The CWB Act is a law of general application in force in a province. The fact that the designated area does not coincide precisely with provincial boundaries *per se*, and that the area is characterized by large grain crops which distinguishes it from other areas of Canada, is further evidence that provincial boundaries are merely being used as a reasonably accurate marker for an economic reality which generally exists in those provinces: *CEMA*. While the Act creates a different marketing scheme for wheat and barley grown in the designated area from that grown outside that area, such distinction does not constitute discrimination primarily on the basis of province of present residence. That the designated area is characterized by large grain-growing regions which distinguish it from other areas of Canada is evidence that targeting the CWB's mandate and activities to the designated area recognizes an economic reality. There are thus objective reasons for the operation of the CWB marketing scheme being limited to the designated area.

2d). Le fait que des individus se sont associés pour exercer des activités n'étend pas à ces activités la protection constitutionnelle si celles-ci ne sont pas protégées par la Constitution, lorsqu'elles sont exercées par des individus.

Quant à la troisième plainte, la seule réponse est que les appelants ne peuvent faire dans une association volontaire ce qu'ils ne peuvent faire individuellement. Puisque l'activité individuelle, la commercialisation du blé et de l'orge, n'est pas protégée constitutionnellement, il n'y a aucune base constitutionnelle pour prétendre qu'ils devraient pouvoir vendre leur blé et orge dans le cadre d'une association volontaire avec d'autres.

Liberté de circulation et d'établissement

Les appelants disent que l'obligation de vendre le blé et l'orge à la Commission viole leur droit de gagner leur vie dans les provinces où ils résident et produisent du blé et de l'orge; que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'est pas une loi d'application générale dans une province; qu'en tout état de cause, la Loi crée une discrimination sur la base de la province de résidence actuelle.

La liberté de circulation et d'établissement décrite à l'alinéa 6(2)b) doit être interprétée en fonction de la disposition en matière de discrimination contenue à l'alinéa 6(3)a). L'ampleur du désavantage économique n'est pas une question qu'il faut examiner dans le cadre de l'analyse de l'article 6 mais plutôt dans le cadre de l'article premier. Cependant, l'appréciation de l'incidence de la distinction légale contestée joue un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer si les objets apparents de la mesure législative sont valides au regard de l'alinéa 6(3)a).

C'est la différence de traitement eu égard à la vente de blé et d'orge entre les producteurs de l'intérieur ou de l'extérieur de la région désignée qui déclenche le facteur de mobilité pour gagner sa vie.

La *Loi sur la Commission canadienne du blé* est une loi d'application générale en vigueur dans une province. Le fait que la région désignée ne corresponde pas exactement à des frontières provinciales, et que la région soit caractérisée par la présence de vastes cultures céréalières qui la distinguent des autres régions du Canada, démontre également que les frontières des provinces ne servent que d'indicateurs raisonnablement précis d'une réalité économique qui existe de façon générale dans ces provinces: *OCCO*. Bien que la Loi crée un régime de commercialisation du blé et de l'orge produits dans la région désignée qui diffère du régime applicable à l'extérieur de cette région, une telle distinction ne constitue pas une distinction fondée principalement sur la province de résidence actuelle. Le fait que la région désignée se caractérise par de vastes régions de production céréalière qui se distinguent des autres régions du Canada démontre que la limitation du mandat et des activités de la Commission à cette région correspond à une réalité écono-

Limitation clause

Although the CWB Act did not violate the Charter on any of the grounds alleged by the appellants, a section 1 analysis was conducted in the interest of providing a complete analysis of the legal issues argued upon this appeal.

The legislation fulfilled a pressing and substantial objective: to secure the orderly marketing, in interprovincial and export trade, of grain grown in Canada. There was a rational connection between the objective of orderly marketing of grain and the means set forth in the CWB Act to achieve that objective. The CWB monopoly in the designated area was essential, and there were no viable alternatives which would permit the marketing of wheat and barley by producers in the designated area outside the CWB marketing scheme. Finally, the deleterious effects on the appellants' rights were outweighed by the salutary effects of the orderly marketing of wheat and barley under the CWB. Parliament should be given significant deference in so far as the proportionality of effects test is concerned. Finally, if any Charter rights of the appellants have been breached by any of the impugned provisions of the CWB Act, the respondent has demonstrated that they constitute reasonable limits on those rights in a free and democratic society.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act to amend the Canadian Wheat Board Act and to make consequential amendments to other Acts*, S.C. 1998, c. 17, ss. 1, 9.
- 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], ss. 1, 2, 6(2)(b), (3)(a), 7, 15(1), 32.
- Canadian Egg Licensing Regulations, 1987*, SOR/87-242.
- Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, C.R.C., c. 646.
- Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986*, SOR/86-8.
- Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, ss. 2(1) "designated area" (as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 1), "order", "permit book", "quota", (3), (4), 17(3)(b), 20, 21, 23, 24 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 6), 25 (as am. *idem*, s. 7), 26, 27, 28, 30, 31,

mique. Il existe donc des motifs objectifs pour restreindre à la région désignée les opérations liées au régime de commercialisation de la Commission.

Clause limitative

Bien que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne violât pas la Charte pour l'un quelconque des motifs allégués par les appelants, une analyse détaillée a été faite au regard de l'article premier, afin de fournir une analyse complète des questions de droit qui ont été débattues en appel.

La loi réalisait un objectif urgent et réel: organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l'exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada. Il existait un lien rationnel entre l'objectif d'organiser la commercialisation du grain et les mesures formulées dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* pour atteindre cet objectif. Le monopole de la Commission dans la région désignée était essentiel et il n'existait aucune solution de rechange viable qui permettrait à des producteurs de la région désignée de commercialiser le blé et l'orge à l'extérieur du régime de commercialisation de la Commission. En dernier lieu, les effets négatifs de cette situation sur les droits des appelants ne l'emportaient pas sur les avantages favorables de la commercialisation méthodique du blé et de l'orge par la Commission. Il y a lieu de faire preuve d'une grande retenue à l'égard du législateur en ce qui concerne le critère de la proportionnalité des effets. Pour terminer, s'il y a eu violation d'un droit quelconque des appelants garanti par la Charte par l'une quelconque des dispositions contestées de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, l'intimée a fait la preuve qu'elles constituent des limites raisonnables dans une société libre et démocratique.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- 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], art. 1, 2, 6(2)(b), (3)(a), 7, 15(1), 32.
- Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., ch. C-12, art. 5.
- 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], art. 91, 92, 121.
- Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé et d'autres lois en conséquence*, L.C. 1998, ch. 17, art. 1, 9.
- Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, art. 2(1) «carnet de livraison», «contingent», «ordonnance», «région désignée» (mod.

- 32 (as am. by S.C. 1995, c. 31, s. 2; 1998, c. 17, ss. 18, 28), 33 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 8; S.C. 1991, c. 33, s. 2; 1994, c. 39, s. 1; 1995, c. 31, s. 3), 33.1-33.5 (as enacted by S.C. 1994, c. 39, s. 2), 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 32), 44, 45 (as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 48; 1998, c. 17, s. 28), 46(c) (as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 49), (d) (as am. *idem*), (e), 47, 48(2), 55, 57, 60(1), 64, 65, 66(1), (2), 67, 68(2)(b), 72(2)(c), 75.
- Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C., c. 397, ss. 2 "applicant", "application", "assignable acres" (as am. by SOR/93-390, s. 1), 3, 4, 5, 6, 7, 8 (as am. by SOR/84-408, s. 1), 9 (as am. by SOR/89-282, s. 1), 14 (as am. by SOR/95-338, s. 1), 14.1 (as enacted by SOR/93-360, s. 2; 93-486, s. 2), 16(2) (as am. *idem*, s. 3), 21 (as am. by SOR/88-385, s. 1; 89-365, s. 1), 22, 23, 24 (as am. by SOR/93-390, s. 8), 25.
- Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., c. C-12, s. 5.
- 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, 121.
- Farm Products Agencies Act*, R.S.C., 1985, c. F-4.
- Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6, s. 88.
- par L.C. 1998, ch. 17, art. 1), (3), (4), 17(3)b), 20, 21, 23, 24 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 38, art. 6), 25 (mod., *idem*, art. 7), 26, 27, 28, 30, 31, 32 (mod. par L.C. 1995, ch. 31, art. 2; 1998, ch. 17, art. 18, 28), 33 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 38, art. 8; L.C. 1991, ch. 33, art. 2; 1994, ch. 39, art. 1; 1995, ch. 31, art. 3), 33.1 à 33.5 (édicte par L.C. 1994, ch. 39, art. 2), 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 32), 44, 45 (mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 48; 1998, ch. 17, art. 28), 46c) (mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 49), d) (mod., *idem*), e), 47, 48(2), 55, 57, 60(1), 64, 65, 66(1), (2), 67, 68(2)b), 72(2)c), 75.
- Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6, art. 88.
- Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. (1985), ch. F-4.
- Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs*, C.R.C., ch. 646.
- Règlement de 1986 de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement*, DORS/86-8.
- Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, DORS/87-242.
- Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., ch. 397, art. 2 «acres cessibles» (mod. par DORS/93-390, art. 1), «demande» (mod. par DORS/89-365, art. 3), «requérant», 3 (mod., *idem*, art. 2, 3, 4), 4 (mod., *idem*, art. 3), 5, 6 (mod., *idem*, art. 2), 7 (mod., *idem*, art. 3), 8 (mod. par DORS/84-408, art. 1; 89-365, art. 2, 3), 9 (mod. par DORS/89-282, art. 1), 14 (mod. par DORS/95-338, art. 1), 14.1 (édicte par DORS/93-360, art. 2; 93-486, art. 2), 16(2) (mod., *idem*, art. 3), 21 (mod. par DORS/88-385, art. 1; 89-365, art. 1), 22, 23 (mod., *idem*, art. 2, 3), 24 (mod., *idem*, art. 3; 93-390, art. 8), 25.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs), [1999] 2 S.C.R. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, [1991] 2 S.C.R. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157; (1998), 223 A.R. 201; 166 D.L.R. (4th) 1; 231 N.R. 201; *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S.C.R. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; 28 C.R.R. 305; 74 N.R. 99; *Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*, [1990] 2 S.C.R. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72 D.L.R. (4th) 1; [1990] 5 W.W.R. 385; 49 C.R.R. 193; 90 CLLC 14,031; 112

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203; (1999), 173 D.L.R. (4th) 1; [1999] 3 C.N.L.R. 19; 239 N.R. 1; *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, [1991] 2 R.C.S. 211; (1991), 3 O.R. (3d) 511; 81 D.L.R. (4th) 545; 91 CLLC 14,029; 4 C.R.R. (2d) 193; 126 N.R. 161; 48 O.A.C. 241; *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157; (1998), 223 A.R. 201; 166 D.L.R. (4th) 1; 231 N.R. 201; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; (1987), 78 A.R. 1; 38 D.L.R. (4th) 161; [1987] 3 W.W.R. 577; 51 Alta. L.R. (2d) 97; 87 CLLC 14,021; 28 C.R.R. 305; 74 N.R. 99; *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*, [1990] 2 R.C.S. 367; [1990] N.W.T.R. 289; (1990), 72 D.L.R. (4th) 1; [1990] 5

N.R. 269; *MacKinnon v. Canada (Fisheries and Oceans)*, [1987] 1 F.C. 490; (1986), 26 C.R.R. 233; 6 F.T.R. 203 (T.D.); *The Queen v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 417; 31 C.R.R. (2d) 189; 187 N.R. 1.

DISTINGUISHED:

Kruger et al. v. The Queen, [1978] 1 S.C.R. 104; (1977), 75 D.L.R. (3d) 434; [1977] 4 W.W.R. 300; 34 C.C.C. (2d) 377; 9 C.N.L.C. 624; 15 N.R. 495.

CONSIDERED:

Godbout v. Longueuil (City), [1997] 3 S.C.R. 844; (1997), 152 D.L.R. (4th) 577; 43 M.P.L.R. (2d) 1; 219 N.R. 1.

REFERRED TO:

R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al., [1985] 1 S.C.R. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3 W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Wong v. Canada*, [1997] 1 F.C. 193; (1996), 119 F.T.R. 306 (T.D.); *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] S.C.R. 626; (1958), 15 D.L.R. (2d) 145; 77 C.R.T.C. 322; *Skapinker, Re* (1983), 40 O.R. (2d) 481; 145 D.L.R. (3d) 502; 3 C.C.C. (3d) 213; 3 C.R.R. 211 (C.A.), revd *Law Society of Upper Canada v. Skapinker*, [1984] 1 S.C.R. 357; (1984), 9 D.L.R. (4th) 161; 11 C.C.C. (3d) 481; 53 N.R. 169; 3 O.A.C. 321; *Mia and Medical Services Commission of British Columbia, Re* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385; 61 B.C.L.R. 273; 15 Admin. L.R. 265; 16 C.R.R. 233 (S.C.); *Demaere v. The Queen (Canada)*, [1983] 2 F.C. 755; (1984), 11 D.L.R. (4th) 193; 20 Admin. L.R. 40; 52 N.R. 288 (C.A.); *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; (1999), 171 D.L.R. (4th) 577; 238 N.R. 179; 121 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (4th) 32; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115.

APPEAL from a Trial Division decision ([1997] 3 F.C. 335; (1997), 146 D.L.R. (4th) 499; 129 F.T.R. 81) dismissing the appellants' action for a declaration

W.W.R. 385; 49 C.R.R. 193; 90 CLLC 14,031; 112 N.R. 269; *MacKinnon c. Canada (Pêches et Océans)*, [1987] 1 C.F. 490; (1986), 26 C.R.R. 233; 6 F.T.R. 203 (1^{re} inst.); *La Reine c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; 24 C.C.C. (3d) 321; 50 C.R. (3d) 1; 19 C.R.R. 308; 65 N.R. 87; 14 O.A.C. 335; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; (1995), 127 D.L.R. (4th) 1; 100 C.C.C. (3d) 449; 62 C.P.R. (3d) 417; 31 C.R.R. (2d) 189; 187 N.R. 1.

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Kruger et autre c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 104; (1977), 75 D.L.R. (3d) 434; [1977] 4 W.W.R. 300; 34 C.C.C. (2d) 377; 9 C.N.L.C. 624; 15 N.R. 495.

DÉCISION EXAMINÉE:

Godbout c. Longueuil (Ville), [1997] 3 R.C.S. 844; (1997), 152 D.L.R. (4th) 577; 43 M.P.L.R. (2d) 1; 219 N.R. 1.

DÉCISIONS CITÉES:

R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres, [1985] 1 R.C.S. 295; (1985), 60 A.R. 161; 18 D.L.R. (4th) 321; [1985] 3 W.W.R. 481; 37 Alta. L.R. (2d) 97; 18 C.C.C. (3d) 385; 85 CLLC 14,023; 13 C.R.R. 64; 58 N.R. 81; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; (1989), 56 D.L.R. (4th) 1; [1989] 2 W.W.R. 289; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255; *Wong c. Canada*, [1997] 1 C.F. 193; (1996), 119 F.T.R. 306 (1^{re} inst.); *Murphy c. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] R.C.S. 626; (1958), 15 D.L.R. (2d) 145; 77 C.R.T.C. 322; *Skapinker, Re* (1983), 40 O.R. (2d) 481; 145 D.L.R. (3d) 502; 3 C.C.C. (3d) 213; 3 C.R.R. 211 (C.A.), inf. par *Law Society of Upper Canada c. Skapinker*, [1984] 1 R.C.S. 357; (1984), 9 D.L.R. (4th) 161; 11 C.C.C. (3d) 481; 53 N.R. 169; 3 O.A.C. 321; *Mia and Medical Services Commission of British Columbia, Re* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385; 61 B.C.L.R. 273; 15 Admin. L.R. 265; 16 C.R.R. 233 (C.S.); *Demaere c. La Reine (Canada)*, [1983] 2 C.F. 755; (1984), 11 D.L.R. (4th) 193; 20 Admin. L.R. 40; 52 N.R. 288 (C.A.); *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3; (1999), 171 D.L.R. (4th) 577; 238 N.R. 179; 121 O.A.C. 1; 46 R.F.L. (4th) 32; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115.

APPEL interjeté contre une décision de la Section de première instance ([1997] 3 C.F. 335; (1997), 146 D.L.R. (4th) 499; 129 F.T.R. 81) rejetant l'action des

that the *Canadian Wheat Board Act* breached their rights and freedoms under paragraph 2(d), 6(2)(b), (3)(a) and subsection 15(1) of the Charter. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Loran V. Halyn for appellants.
R. Dale Gibson, Keith F. Groves and *James N. Shaw* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Sugimoto & Company, Calgary, for appellants.
Gibson, Dale Associates, Edmonton, *Keith F. Groves*, Calgary, *Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN J.A.:

OVERVIEW OF APPELLANTS' COMPLAINT

[1] This is an appeal from an April 11, 1997 judgment¹ of Muldoon J. of the Federal Court—Trial Division, dismissing the appellants' action for a declaration that parts of the *Canadian Wheat Board Act*² breach their rights and freedoms under paragraph 2(d), section 6 and subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.³ The challenged portions of the Act and Regulations are set forth in Appendix "A".

[2] The appellants are 21 owners and operators of farms in Manitoba, Saskatchewan and Alberta who grow wheat and/or barley, and two corporate entities with objects relating to barley. Under paragraph 32(1)(a) of the *Canadian Wheat Board Act*, the Board is required to buy all wheat and barley produced in the "designated area" (defined in subsection 2(1) of the Act as being Manitoba, Saskatchewan, Alberta and parts of British Columbia known as the Peace River

appellants qui sollicitaient une mesure de redressement déclaratoire portant que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* violent leurs droits et libertés garantis par les alinéas 2d), 6(2)b) et (3)a) et par le paragraphe 15(1) de la Charte. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

Loran V. Halyn pour les appelants.
R. Dale Gibson, Keith F. Groves et *James N. Shaw* pour les intimées.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Sugimoto & Company, Calgary, pour les appelants.
Gibson, Dale Associates, Edmonton, *Keith F. Groves*, Calgary, le *sous-procureur général du Canada* pour les intimées.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

RÉSUMÉ DE LA DEMANDE DES APPELANTS

[1] Il s'agit de l'appel d'un jugement¹ rendu par le juge Muldoon de la Section de première instance de la Cour fédérale en date du 11 avril 1997 rejetant l'action des appelants qui sollicitaient une mesure de redressement déclaratoire portant que des parties de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*² violent leurs droits et libertés garantis par l'alinéa 2d), l'article 6 et le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*³. La liste des dispositions contestées de la Loi et du Règlement est reproduite à l'annexe A.

[2] Les appelants sont 21 propriétaires et exploitants agricoles du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta qui cultivent le blé ou l'orge (ou les deux) et deux sociétés qui exercent des activités liées à l'orge. En vertu de l'alinéa 32(1)a) de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, la Commission est tenue d'acheter tout le blé et l'orge produits dans la «région désignée» (la définition du paragraphe 2(1) indique qu'il s'agit du Manitoba, de la Saskatchewan, de

District and the Creston-Wynndel Areas)⁴ and offered for sale to the Board by a producer at an elevator or in a railway car.⁵ The Board is required to undertake to market such wheat and barley in interprovincial and export markets. Under paragraph 45(c) of the Act, individual producers in the designated area are prohibited from selling their wheat or barley in another province or outside Canada.^{6 7 8 9 10}

[3] The appellants say the requirement to sell their wheat and barley to the Canadian Wheat Board and the prohibition against selling it themselves to customers in domestic and export markets:

(a) breaches their right to equality under subsection 15(1) of the Charter by requiring them to sell their wheat and barley to the Canadian Wheat Board while producers of wheat and barley outside the designated area are free to sell their wheat and barley in domestic and export markets;

(b) breaches their right to freedom of association, and freedom from association under paragraph 2(d) of the Charter because they are forced to associate with the Canadian Wheat Board and all other producers of wheat and barley in the designated area against their will, and are precluded from either selling their wheat and barley individually or voluntarily associating with other producers of their choice to market their wheat and barley;

(c) breaches their right under paragraphs 6(2)(b) and 6(3)(a) of the Charter to pursue the gaining of a livelihood in a province by imposing barriers to sound farm administration.

[4] Muldoon J. determined that the alleged Charter breaches were not well founded. In addition, he went on to find that even if the *Canadian Wheat Board Act* did breach the Charter, such breaches would be demonstrably justified under section 1 of the Charter. Accordingly, he dismissed the appellants' action.

l'Alberta et des parties de la Colombie-Britannique connues sous les noms de district de Peace River et de régions Creston-Wynndel⁴) et que les producteurs offrent de lui vendre et de lui livrer à un silo ou à un wagon⁵. La Commission est tenue de commercialiser ce blé et cette orge sur les marchés interprovincial et de l'exportation. En vertu de l'alinéa 45c) de la Loi, dans la région désignée, les producteurs ne peuvent personnellement vendre leur blé ou leur orge dans une autre province ou à l'étranger^{6 7 8 9 10}.

[3] Les appelants disent que l'obligation de vendre leur blé ou leur orge à la Commission canadienne du blé et l'interdiction qui leur est faite de les vendre eux-mêmes à des consommateurs sur les marchés canadien et de l'exportation:

a) violent leur droit à l'égalité garanti par le paragraphe 15(1) de la Charte en les obligeant à vendre leur blé et leur orge à la Commission canadienne du blé alors que les producteurs de blé et d'orge de l'extérieur de la région désignée sont libres de vendre leur blé et leur orge sur les marchés canadien et de l'exportation;

b) violent leur droit à la liberté d'association et leur droit de ne pas s'associer garantis par l'alinéa 2d) de la Charte parce qu'ils sont forcés de s'associer contre leur gré à la Commission canadienne du blé et à tous les autres producteurs de blé et d'orge de la région désignée et qu'interdiction leur est faite de vendre individuellement leur blé et leur orge ou de s'associer volontairement à d'autres producteurs de leur choix pour commercialiser leur blé et leur orge;

c) violent leur droit garanti par les alinéas 6(2)b) et 6(3)a) de la Charte de gagner leur vie dans une province en imposant des obstacles à l'administration efficace d'une exploitation agricole.

[4] Le juge Muldoon a décidé que les allégations de violation de la Charte n'étaient pas fondées. De plus, il a conclu que même si la *Loi sur la Commission canadienne du blé* violait la Charte, de telles violations seraient justifiées au regard de l'article premier de la Charte. Par conséquent, il a rejeté l'action des appelants.

[5] On appeal before this Court, the appellants say that they do not object to the existence or continued operation of the Canadian Wheat Board or the *Canadian Wheat Board Act* generally. The focus of their complaint is the compulsory pooling aspect of the Canadian Wheat Board scheme.

[6] The appellants describe compulsory pooling as the requirement to sell their wheat and barley solely to the Canadian Wheat Board and receive a pooled price from the Board after deduction by the Board of its expenses. They describe compulsory pooling in their notice of constitutional question in the following manner:

Under the scheme of the *Act*, producers, the delivery of whose wheat is accepted by or on behalf of the Board, receive an “initial payment” at the time of delivery, the amount of which is fixed by the Governor General in Council, or, with his approval, by the Board. Thereafter producers may receive a “final payment”, if and at some time after, the Board has succeeded in receiving payment to the Board for the Board’s sale of all its wheat of that type, grade and quality, and after deduction of the Board’s “expenses” which it associates with its operations.

Under the scheme of the *Act*, wheat delivered to the Board is treated thereafter as “pooled” into type, grade and quality by the Board, such that two or more producers delivering wheat determined by the Board to fall within the same type, grade and quality, and thus treated within the same “pool”, will receive pro rata the same payments, if any, from the Board.

[7] Some of the problems the appellants identified with the compulsory pooling system were:

1. They are burdened with the administrative costs of the Canadian Wheat Board which are deducted before returns are given to producers;
2. They are burdened with storage, elevation and transportation costs of the Canadian Wheat Board which they say they could reduce if permitted to manage these activities on their own;
3. They are precluded from maximizing their revenue from high quality wheat or barley because the

[5] En appel devant cette Cour, les appelants disent qu’ils ne s’opposent pas à l’existence ou au maintien de la Commission canadienne du blé ni, en général, à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Le point crucial de leur demande est le caractère obligatoire du régime de mise en commun établi par la Commission canadienne du blé.

[6] Les appelants décrivent la mise en commun obligatoire comme étant l’obligation de vendre leur blé et leur orge uniquement à la Commission canadienne du blé et de recevoir de celle-ci un prix de mise en commun défalqué des dépenses encourues par la Commission. Dans leur avis de question constitutionnelle, ils décrivent la mise en commun obligatoire comme suit:

[TRADUCTION] En vertu du régime établi par la *Loi*, les producteurs, dont la livraison du blé est acceptée par la Commission, reçoivent au moment de la livraison un «paiement initial» dont le montant est déterminé par le gouvernement général en conseil ou, avec son approbation, par la Commission. Par la suite, les producteurs peuvent recevoir un «paiement final» si, ultérieurement, la Commission génère un revenu supplémentaire des montants reçus de la vente de tout le blé de ce type, de ce grade ou de cette qualité, déduction faite des «dépenses» liées à ses opérations.

En vertu du régime établi par la *Loi*, le blé livré à la Commission est considéré comme ayant été mis en commun selon leur type, grade et qualité, de telle sorte que deux producteurs ou plus qui livrent du blé considéré par la Commission comme étant de même type, grade ou qualité, et par conséquent traité dans le même «syndicat», recevront au prorata les mêmes paiements de la Commission, le cas échéant.

[7] Voici certains des problèmes que les appelants lient au système de mise en commun obligatoire:

1. Ils doivent assumer les dépenses d’administration de la Commission canadienne du blé qui sont déduites des paiements effectués aux producteurs;
2. Ils doivent assumer les coûts d’entreposage, d’ensilage et de transport de la Commission canadienne du blé qu’ils prétendent pouvoir réduire s’il leur était permis de faire eux-mêmes ces opérations;
3. Ils ne peuvent pas maximiser le revenu qu’ils tirent du blé ou de l’orge de qualité supérieure parce que la

Canadian Wheat Board does not recognize all of the highest grades and their wheat and barley is pooled into lower grades recognized by the Board.

4. They are unable to fully participate in the business of farming as they are deprived of participating in the marketing function for their wheat and barley.

[8] The appellants say that while there is an economic aspect to their complaint, their concerns are broader. They say that removing from them the right to market their wheat and barley and relegating them to the status of mere producers affects their dignity, self-worth and personal autonomy.

[9] While this brief summary of the appellants' position does not attempt to exhaustively reflect the evidence at trial, it provides an overview of the reasons why the appellants brought their action and have now appealed from its dismissal by the Trial Judge.

THE "ECONOMIC" AND "TRADE AND COMMERCE" ISSUES

[10] Before addressing the merits of the appellants' Charter claims, it will be convenient to deal with the appellants' arguments in respect of two peripheral aspects of the judgment under appeal.

[11] The appellants submit that the Trial Judge erred in finding that the Charter does not recognize economic claims. They point to the discussion in his reasons under the heading "Economic & Property Rights Not Guaranteed" [at page 383 *et seq.*] and to one of his concluding remarks [at page 439] that:

. . . the initial and still current interpretation of the Charter, (in this Court's view a correct one), is this: the Charter does not protect the individuals' economic or commercial aspirations.

To the extent the learned Judge's comments may be construed as disqualifying any Charter claim to which

Commission canadienne du blé ne reconnaît pas tous les grades les plus élevés et que leur blé et leur orge sont mis en commun selon les grades inférieurs reconnus par la Commission;

4. Ils ne peuvent participer entièrement à l'exploitation de l'entreprise agricole du fait qu'il leur est interdit de participer à la fonction de commercialisation de leur blé et de leur orge.

[8] Les appelants disent que bien que leur plainte comporte un aspect économique, leurs préoccupations sont plus larges. Ils disent que le fait de leur enlever le droit de commercialiser leur blé et leur orge et de les reléguer au statut de simples producteurs affecte leur dignité, leur estime de soi et leur autonomie personnelle.

[9] Bien que ce bref résumé de la position des appelants ne prétende pas refléter de façon exhaustive la preuve soumise à l'instruction, il donne un aperçu des raisons pour lesquels les appelants ont institué leur action et en appellent maintenant de son rejet par le juge de première instance.

LES QUESTIONS «ÉCONOMIQUES» ET LES QUESTIONS «DU TRAFIC ET DU COMMERCE»

[10] Avant d'analyser au fond les demandes des appelants liées à la Charte, il convient de traiter des arguments des appelants qui portent sur deux aspects secondaires du jugement porté en appel.

[11] Les appelants soutiennent que le juge de première instance a erré en concluant que la Charte ne reconnaît pas les demandes de nature économique. Ils attirent l'attention sur l'analyse apparaissant à ses motifs sous le titre «Droits économiques ou relatifs à la propriété non garantis» [pages 383 et suivantes] et sur une de ses remarques finales [à la page 439] portant que:

[. . .] l'interprétation première et encore courante de la Charte, (une interprétation qui est exacte de l'avis de la Cour), est la suivante: la Charte ne protège pas les aspirations économiques et commerciales des individus.

Dans la mesure où les commentaires du juge de première instance peuvent être interprétés comme

there is an economic or commercial aspect, I would have to disagree. Merely because there is an economic aspect to a Charter claim does not, for that reason alone, disqualify it. As appellants' counsel has pointed out, there have been numerous Charter cases in which there was an economic component or implication to a claim.¹¹ On the other hand, where a claim is based solely on economic grounds, I think it unlikely that a Charter claim could succeed.¹²

[12] The appellants also take issue with the Trial Judge's apparent conclusion that, notwithstanding the Charter, the *Canadian Wheat Board Act* is valid law because it is authorized under the federal government's constitutional jurisdiction to regulate trade and commerce under section 91, class 2 of the *Constitution Act, 1867*.¹³ By way of example, the appellants point to his conclusion [at paragraphs 191-192, pages 439-440] that:

. . . without any consideration of section 1, [of the Charter] the CWB Act and the Board's monopoly are valid in law, and despite the Charter, in terms of the judgment of the Supreme Court of Canada in the *Ontario Separate Schools Reference*, [1987] 1 S.C.R. 1148, in regard to Parliament's legislative jurisdiction under section 91, class 2 of the *Constitution Act, 1867*.

In Canada's free and democratic society, Parliament, with its undoubted power to make laws within the class of subject [*sic*] of trade and commerce, must remain free to fix what is quintessentially a political problem, by freeing or regulating the market, virtually as it and the government see fit . . . Such decisions are for Parliament and not for the Court, so long as Parliament infringes no Charter rights, or if it does, so long as the infringement be demonstrably justified, or if a constitutional imperative exacts the unimpaired integrity of a head of legislative power. [Emphasis added.]

[13] The respondents did not attempt to justify this aspect of the learned Judge's reasons.

[14] The interpretation of provisions of the Charter may be assisted by reference to other parts of the Constitution.¹⁴ However, if the words of the Trial

rendant irrecevable toute demande faite en vertu de la Charte qui comporte un aspect économique ou commercial, je ne puis y souscrire. La demande fondée sur la Charte ne sera pas rejetée pour la seule raison qu'elle comporte un aspect économique. Comme l'avocat des appelants l'a signalé, bon nombre de causes fondées sur la Charte avaient une composante ou une implication économique¹¹. Par contre, je pense qu'une demande liée à la Charte et fondée uniquement sur un motif économique ne serait vraisemblablement pas accueillie¹².

[12] Les appelants contestent également la conclusion apparente du juge de première instance portant que, nonobstant la Charte, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est valide en droit parce qu'elle est permise en vertu de la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral de régler le trafic et le commerce prévue à l'article 91, catégorie 2, de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹³. À titre d'exemple, les appelants attirent l'attention sur sa conclusion [aux paragraphes 191 et 192, pages 439 et 440] portant que:

[. . .] abstraction faite de l'article premier [de la Charte], la Loi sur la CCB et le monopole de la Commission sont valides en droit et, malgré la Charte, compte tenu du jugement qu'a rendu la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi relatif aux écoles séparées de l'Ontario*, [1987] 1 R.C.S. 1148, relativement à la compétence législative du Parlement en vertu de l'article 91, catégorie 2, de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Dans la société libre et démocratique du Canada, le Parlement, qui jouit de l'indubitable pouvoir de faire des lois dans le domaine du trafic et du commerce, doit demeurer libre de régler ce qui constitue essentiellement un problème de nature politique, en libérant ou en réglementant le marché, pratiquement comme le Parlement et le gouvernement élu le juge bon [. . .] De telles décisions relèvent du Parlement et non de la Cour, dans la mesure où le Parlement ne porte atteinte à aucun droit conféré par la Charte, ou si c'est le cas, dans la mesure où la justification de cette violation peut se démontrer, ou si un impératif de nature constitutionnelle exige l'intégrité absolue d'un champ de compétence législative. [Non souligné dans l'original.]

[13] Les intimées n'ont pas tenté de justifier cet aspect des motifs du juge de première instance.

[14] Pour interpréter des dispositions de la Charte, on peut recourir à d'autres parties de la Constitution¹⁴. Toutefois, si les propos du juge de première instance

Judge leave the impression that an enactment may be immune from scrutiny under the Charter by virtue of it being *intra vires* a jurisdiction conferred under section 91 or 92 of the *Constitution Act, 1867*, this would be a view to which I could not subscribe. Section 32 of the Charter states:

32. (1) This Charter applies

(a) to the Parliament and government of Canada in respect of all matters within the authority of Parliament including all matters relating to the Yukon Territory and Northwest Territories; and

(b) to the legislature and government of each province in respect of all matters within the authority of the legislature of each province.

Thus, although the *Canadian Wheat Board Act* is valid federal legislation in the context of the division of powers between the federal and provincial governments,¹⁵ it must still comply with the requirements of the Charter.

[15] The appellants submit that the errors made by the Trial Judge on these two points caused him to come to an erroneous result in dismissing their Charter claims. I do not agree. The Trial Judge's conclusions are based on reasoning that is separate from and independent of these two opinions. For the reasons that follow, I concur with the result arrived at by the Trial Judge that the *Canadian Wheat Board Act* does not violate the appellants' claimed rights under the Charter and, alternatively, that if a violation were found, it would be demonstrably justified within the meaning of section 1.

THE SUBSECTION 15(1) COMPLAINT

[16] Subsection 15(1) of the Charter provides:

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

laissent l'impression qu'un texte législatif peut être à l'abri de tout examen au regard de la Charte au motif qu'il relève d'une compétence conférée par l'article 91 ou 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il s'agit là d'une opinion à laquelle je ne peux souscrire. L'article 32 de la Charte dispose:

32. (1) La présente charte s'applique:

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

Ainsi, bien que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* soit une loi fédérale valide dans le cadre du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provincial¹⁵, elle doit également répondre aux exigences de la Charte.

[15] Les appelants font valoir que les erreurs commises par le juge de première instance sur ces deux points l'ont conduit à rejeter erronément leurs demandes fondées sur la Charte. Je ne suis pas d'accord. Les conclusions du juge de première instance sont fondées sur un raisonnement qui est séparé et indépendant de ces deux opinions. Pour les motifs qui suivent, je souscris au résultat auquel le juge de première instance est arrivé, savoir que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne viole pas les droits revendiqués par les appelants au regard de la Charte et, subsidiairement, que si on concluait à une violation, on pourrait en démontrer la justification au sens de l'article premier.

LA DEMANDE FONDÉE SUR LE PARAGRAPHE 15(1)

[16] Le paragraphe 15(1) de la Charte prévoit:

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

[17] The appellants contend that the compulsory pooling system violates subsection 15(1) because it discriminates against:

. . . farmers in the designated area who are subjected to the CWB monopoly, being farmers producing wheat or barley for:

- (a) export trade,
- (b) domestic human consumption, or
- (c) interprovincial trade as feed outside the designated area

as compared to farmers outside the designated area who are not subject to the CWB monopoly.

[18] They say that for purposes of subsection 15(1), their analogous ground of discrimination is geography; that the compulsory pooling system under the *Canadian Wheat Board Act* discriminates against them on the basis of geography, i.e. their place of residence and production of wheat and barley within the designated area.

[19] It is not necessary to conduct a thorough subsection 15(1) analysis in this case because, in my view, the appellants have simply not demonstrated a cognizable analogous ground.

[20] In *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*,¹⁶ McLachlin J. (as she then was) and Bastarache J. summarized the approach to be taken in identifying analogous grounds. At paragraph 13 [pages 219-220], they stated:

What then are the criteria by which we identify a ground of distinction as analogous? The obvious answer is that we look for grounds of distinction that are analogous or like the grounds enumerated in s. 15—race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability. It seems to us that what these grounds have in common is the fact that they often serve as the basis for stereotypical decisions made not on the basis of merit but on the basis of a personal characteristic that is immutable or changeable only at unacceptable cost to personal identity. This suggests that the thrust of identification of analogous grounds at the second stage of the Law analysis is to reveal grounds based on characteristics that we cannot change or that the government has no legitimate interest in expecting us to change to receive equal treatment under the law. To put it another

[17] Les appelants prétendent que le système de mise en commun obligatoire viole le paragraphe 15(1) parce qu'il crée une distinction entre:

[TRADUCTION] [. . .] les exploitants agricoles dans la région désignée qui sont soumis au monopole de la CCB, étant des exploitants agricoles qui produisent du blé et de l'orge pour:

- a) le commerce d'exportation,
- b) la consommation humaine au Canada, ou
- c) le commerce interprovincial du fourrage à l'extérieur de la région désignée

et les exploitants agricoles situés à l'extérieur de la région désignée qui ne sont pas soumis au monopole de la CCB.

[18] Ils disent que, pour les fins du paragraphe 15(1), leur motif de discrimination analogue est la géographie; que le système de mise en commun obligatoire prévu à la *Loi sur la Commission canadienne du blé* établit une discrimination contre eux sur la base de la géographie, c'est-à-dire de leur lieu de résidence et de production de blé et d'orge à l'intérieur de la région désignée.

[19] Il n'est pas nécessaire en l'instance de faire une analyse détaillée du paragraphe 15(1) parce que, selon moi, les appelants n'ont pas démontré un motif analogue qui peut être reconnu.

[20] Dans l'arrêt *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*¹⁶, les juges McLachlin (tel était alors son titre) et Bastarache ont résumé l'approche qu'il faut suivre dans l'identification des motifs analogues. Au paragraphe 13 [pages 219 et 220], ils ont indiqué:

En conséquence, quels sont les critères qui permettent de qualifier d'analogue un motif de distinction? La réponse est évidente, il s'agit de chercher des motifs de distinction analogues ou semblables aux motifs énumérés à l'art. 15 — la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. Il nous semble que le point commun entre ces motifs est le fait qu'ils sont souvent à la base de décisions stéréotypées, fondées non pas sur le mérite de l'individu mais plutôt sur une caractéristique personnelle qui est soit immuable, soit modifiable uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l'identité personnelle. Ce fait tend à indiquer que l'objet de l'identification de motifs analogues à la deuxième étape de l'analyse établie dans Law est de découvrir des motifs fondés sur des caractéristiques qu'il

way, s. 15 targets the denial of equal treatment on grounds that are actually immutable, like race, or constructively immutable, like religion. Other factors identified in the cases as associated with the enumerated and analogous grounds, like the fact that the decision adversely impacts on a discrete and insular minority or a group that has been historically discriminated against, may be seen to flow from the central concept of immutable or constructively immutable personal characteristics which too often have served as illegitimate and demeaning proxies for merit-based decision making. [Emphasis added.]

[21] The question is whether the appellants' residence and location of their farms within the designated area is an immutable characteristic like race, or a constructively immutable characteristic like religion? For example, is there evidence that individuals who reside in and whose farms are located in the designated area, constitute a discrete and insular minority or a group that has historically been disadvantaged or discriminated against? Clearly, residence and location of a farm within the designated area is not an immutable characteristic. Is it a constructively immutable one?

[22] No authorities have identified place of residence as an analogous ground. To be sure, place of residence has not been ruled out (see *R. v. Turpin*).¹⁷ However, in *Corbiere, supra*, the Supreme Court has signalled that residence, in the generalized sense, will not easily be recognized as an analogous ground. The majority in *Corbiere, supra*, accepted L'Heureux-Dubé J.'s conclusion in her concurring reasons that "off-reserve band member status" which the majority characterized as "Aboriginality-residence", is an analogous ground. However, the majority also added that this finding is not to be interpreted as a finding that "ordinary residence" is an analogous ground. At paragraphs 14 and 15 [page 220], they stated:

nous est impossible de changer ou que le gouvernement ne peut légitimement s'attendre que nous changions pour avoir droit à l'égalité de traitement garantie par la loi. Autrement dit, l'art. 15 vise le déni du droit à l'égalité de traitement pour des motifs qui sont immuables dans les faits, par exemple la race, ou qui sont considérés immuables, par exemple la religion. D'autres facteurs, que la jurisprudence a rattachés aux motifs énumérés et analogues, tel le fait que la décision produise des effets préjudiciables à une minorité discrète et isolée ou à un groupe qui a historiquement fait l'objet de discrimination, peuvent être considérés comme émanant du concept central que sont les caractéristiques personnelles immuables ou considérées immuables, caractéristiques qui ont trop souvent servi d'ersatz illégitimes et avilissants de décisions fondées sur le mérite des individus. [Non souligné dans l'original.]

[21] La question qui se pose est la suivante: la résidence des appelants et la localisation de leurs exploitations agricoles à l'intérieur de la région désignée constituent-elles une caractéristique immuable comme la race, ou une caractéristique considérée immuable comme la religion? Par exemple, peut-on prouver que les personnes qui résident dans la région désignée ou qui y ont leurs exploitations agricoles constituent une minorité discrète et isolée ou un groupe qui a historiquement été désavantagé ou fait l'objet de discrimination? En clair, la résidence et la localisation d'une exploitation agricole à l'intérieur de la région désignée n'est pas une caractéristique immuable. Est-ce une caractéristique considérée immuable?

[22] Aucune source n'a identifié le lieu de résidence comme un motif analogue. Certes, le lieu de résidence n'a pas été rejeté (voir *R. c. Turpin*)¹⁷. Toutefois, dans l'arrêt *Corbiere*, précité, la Cour suprême a indiqué que la résidence, dans son sens général, ne sera pas facilement reconnue comme un motif analogue. Les juges formant la majorité dans cet arrêt ont accepté la conclusion du juge L'Heureux-Dubé dans ses motifs concourants portant que «le statut de membre hors réserve d'une bande»—qualifié par la majorité d'«autochtonité-lieu de résidence»—est un motif analogue. Toutefois, les juges majoritaires ont également dit que cette conclusion ne doit pas être interprétée comme signifiant que «la résidence habituelle» est un motif analogue. Aux paragraphes 14 et 15 [page 220], ils ont dit ceci:

L'Heureux-Dubé J. ultimately concludes that "Aboriginality-residence" as it pertains to whether an Aboriginal band member lives on or off the reserve is an analogous ground. We agree. L'Heureux-Dubé J.'s discussion makes clear that the distinction goes to a personal characteristic essential to a band member's personal identity, which is no less constructively immutable than religion or citizenship. Off-reserve Aboriginal band members can change their status to on-reserve band members only at great cost, if at all.

Two brief comments on this new analogous ground are warranted. First, reserve status should not be confused with residence. The ordinary "residence" decisions faced by the average Canadians should not be confused with the profound decisions Aboriginal band members make to live on or off their reserves, assuming choice is possible. The reality of their situation is unique and complex. Thus, no new water is charted, in the sense of finding residence, in the generalized abstract, to be an analogous ground. [Emphasis added.]

[23] *Corbiere* implies that residence must be linked to something else that is fundamental to one's identity, that is immutable, or is at least constructively immutable. Thus, it is insufficient for purposes of identifying an analogous ground that the location of an individual's residence and farm is within the designated area or, indeed, at any place in Canada. Something more is needed.

[24] For purposes of argument, I will accept that there may be cultural and social aspects to being a farmer that may form part of a person's identity. I will also accept that residence on a farm might, by some, be considered to be changeable only at unacceptable cost to personal identity. However, the appellants' argument is not about being a farmer and its impact on their identity. Rather, their complaint is about the effect of residing and farming in the designated area. Indeed, at paragraph 225 of their factum, they state:

In the case at bar, the appellants are not singled out because they are farmers. They are singled out because they farm in

Le juge L'Heureux-Dubé conclut, en dernière analyse, que le facteur de l'«autochtonité-lieu de résidence» constitue un motif analogue lorsqu'il se rapporte à la question de savoir si un membre d'une bande autochtone vit dans la réserve ou en dehors de celle-ci. Nous sommes d'accord avec cette conclusion. Il ressort clairement des propos du juge L'Heureux-Dubé que la distinction se rapporte à une caractéristique personnelle essentielle de l'identité personnelle des membres des bandes indiennes, caractéristique qui est considérée immuable au même titre que la religion ou la citoyenneté. Les membres hors réserve d'une bande autochtone ne peuvent devenir des membres habitant la réserve qu'à un prix considérable, si tant est qu'ils le peuvent.

Deux brefs commentaires s'imposent au sujet de ce nouveau motif analogue. Premièrement, il ne faut pas confondre qualité de membre hors réserve et lieu de résidence. Les décisions que sont appelés à prendre les Canadiens en général relativement à leur «lieu de résidence» ne sauraient être comparées aux décisions lourdes de conséquences que prennent les membres des bandes autochtones lorsqu'ils choisissent de vivre dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci, à supposer que ce choix soit possible. La réalité de ces personnes est unique et complexe. Par conséquent le fait de conclure, sur le plan des principes généraux, que le lieu de résidence est un motif analogue n'établit rien de nouveau. [Non souligné dans l'original.]

[23] Il ressort de l'arrêt *Corbiere* que la résidence doit être associée à autre chose qui est fondamentale à l'identité de quelqu'un, qui est immuable ou à tout le moins considérée immuable. Ainsi, il ne suffit pas pour les fins de l'identification du motif analogue que le lieu de la résidence et de l'exploitation agricole d'un individu soit à l'intérieur de la région désignée ou même à tout endroit au Canada. Il faut quelque chose de plus.

[24] Pour les fins du débat, je conviendrais que le fait d'être exploitant agricole comprend des aspects culturels et sociaux qui peuvent faire partie de l'identité de la personne. Je conviendrais également que la résidence sur une exploitation agricole peut, pour certains, être considérée modifiable uniquement à un prix inacceptable du point de vue de l'identité personnelle. Toutefois, l'argument des appelants ne porte pas sur le fait d'être exploitant agricole et son impact sur leur identité. Leur demande porte plutôt sur l'incidence de la résidence et de l'exploitation d'une entreprise agricole dans la région désignée. Ainsi, au paragraphe 225 de leur mémoire, ils disent:

[TRADUCTION] En l'instance, les appelants ne font pas l'objet de discrimination du fait qu'ils sont exploitants

the designated area and must grow barley or wheat. The analogous ground therefore is geography, the part of Canada where the appellants farm. [Emphasis in original.]

[25] The effect upon the individual of whether one's farm is located within or outside the designated area, i.e. whether there is or is not a requirement to sell wheat and barley to the Canadian Wheat Board, is not linked to the essential factors of dignity or personal identity that subsection 15(1) is intended to protect. Absent any factors such as the vulnerability associated with being a member of a discrete and insular minority, or a historical pattern of discrimination or prejudice, subsection 15(1) is not intended to protect individuals from all perceived disadvantages incidental to where they live, even where the decision as to where to live might be influenced by factors beyond the individual's control.

[26] There is no evidence that producers who reside and farm within the designated area are, by reason of their location, members of a discrete and insular minority or have been historically subjected to discrimination or prejudice. The appellants invoke "western alienation". However, even accepting this phenomena, there must be some evidence of an historical pattern of discrimination against western Canadians, in order to establish that living in or farming in western Canada constitutes an analogous ground. The appellants have produced no such evidence. Their argument is based only on a very general assertion:

Canadian history is checkered with instances of the national government treating the western provinces and northern territories differently and less favourably than other parts of the country. Sometimes there have been valid historical reasons for this; sometimes not. "Western alienation" and "northern alienation" have roots in real and perceived stereotypes, resulting in paternalism and discrimination. Each case must be decided on its own facts, of course, but it is the appellants' submission that in the case of the *CWB Act*, such differential treatment based upon geography is no longer acceptable, and is unconstitutional.

agricoles. Ils font l'objet de discrimination parce qu'ils exploitent une entreprise agricole dans la région désignée et doivent cultiver du blé ou de l'orge. Par conséquent, le motif analogue est la situation géographique, la partie du Canada où les appelants exploitent leurs entreprises agricoles. [Souligné dans l'original.]

[25] L'incidence que peut avoir sur une personne le fait que son exploitation agricole soit située à l'intérieur ou à l'extérieur de la région désignée, c'est-à-dire qu'elle soit ou non tenue de vendre son blé et son orge à la Commission canadienne du blé, n'est pas liée aux aspects essentiels de la dignité ou de l'identité de la personne que le paragraphe 15(1) veut protéger. En l'absence de facteurs comme la vulnérabilité associée au fait d'être membre d'une minorité discrète et isolée, ou d'une situation historique de discrimination ou de préjugés, le paragraphe 15(1) n'a pas pour objet de protéger les individus de tous les désavantages perçus incidents à leur lieu de résidence, même si la décision d'y vivre peut résulter de facteurs hors du contrôle de l'individu.

[26] Il n'y a aucune preuve que les producteurs qui résident et exploitent une entreprise agricole dans la région désignée sont, du fait de leur localisation, des membres d'une minorité discrète ou isolée ou ont historiquement fait l'objet de discrimination ou de préjugés. Les appelants invoquent «l'aliénation de l'Ouest». Toutefois, même si l'on accepte ce phénomène, il faut apporter la preuve d'une discrimination historique contre les Canadiens de l'Ouest pour établir que la résidence ou l'exploitation d'une entreprise agricole dans l'Ouest canadien constitue un motif analogue. Les appelants n'ont pas présenté une telle preuve. Leur argument est fondé uniquement sur un énoncé très vague:

[TRADUCTION] L'histoire du Canada est parsemée d'exemples établissant que le gouvernement national a traité les provinces de l'Ouest et les territoires du Nord différemment et moins favorablement que d'autres régions du pays. Il y a eu quelques fois des raisons historiques valables pour avoir agi de la sorte, d'autres fois non. «L'aliénation de l'Ouest» et «l'aliénation du Nord» se sont enracinées en stéréotypes réels et perçus, résultant en paternalisme et en distinction. Chaque cas est bien sûr un cas d'espèce mais les appelants font valoir que, dans le cas de la *Loi sur la CCB*, un tel traitement différencié fondé sur la situation géographique n'est plus acceptable et est inconstitutionnel.

In oral argument they referred to political disadvantage or weakness.

[27] The fact that the appellants concede that “Each case must be decided on its own facts” suggests that even they do not consider that western alienation is a constant marker of an analogous ground. In any event, the general assertion of western alienation or political disadvantage is insufficient to prove an historical pattern of discrimination in the Charter sense against western Canadians and in particular, producers of wheat and barley in the designated area.

[28] In the context of identifying an analogous ground of discrimination, it is usually necessary to go beyond the subject-matter of the appellants’ Charter claim at issue. To find a discrete or insular minority or an historical pattern of discrimination, it is usually necessary to search for disadvantage, apart from, and independent of, the particular legal distinction being challenged.¹⁸ The appellants say that the requirement to sell their wheat and barley to the Canadian Wheat Board affects their dignity and self-worth. It deprives them of the opportunity to engage in the free marketing of their products, which they say “strikes at the heart of their livelihood”. They contend that the ability to market one’s crop is essential to the realization of one’s identity as a “farmer” as opposed to simply a “grower”. However, the appellants have pointed to no evidence of producers of wheat and barley in the designated area being subject to disadvantage apart from the complaint about compulsory pooling in the *Canadian Wheat Board Act*.

[29] The appellants ask the Court to consider the comments of La Forest J. in *Godbout v. Longueuil (City)*¹⁹ wherein he addressed the notion of residence in the context of section 7 of the Charter. He concluded at page 894 that:

... choosing where to live is a fundamentally personal endeavour, implicating the very essence of what each individual values in ordering his or her private affairs; that is, the kinds of considerations I have mentioned here serve

Au cours de leur plaidoirie, ils ont parlé de désavantage ou d’impuissance politique.

[27] Le fait que les appelants concèdent que «chaque cas est un cas d’espèce» donne à penser que même eux ne considèrent pas l’aliénation de l’Ouest comme le signe constant d’un motif analogue. Quoiqu’il en soit, l’affirmation générale de l’aliénation de l’Ouest ou du désavantage politique est insuffisante pour établir, au sens de la Charte, une situation historique de discrimination contre les Canadiens de l’Ouest et en particulier les producteurs de blé et d’orge dans la région désignée.

[28] Dans le cadre de l’identification d’un motif analogue de distinction, il est habituellement nécessaire d’aller au-delà de l’objet des prétentions des appelants au regard de la Charte. Pour établir l’existence d’une minorité discrète ou isolée ou d’une situation historique de discrimination, il faut habituellement chercher un désavantage indépendant de la distinction juridique précise contestée¹⁸. Les appelants disent que l’obligation qu’ils ont de vendre leur blé et leur orge à la Commission canadienne du blé affecte leur dignité et leur estime de soi. Elle les prive de l’opportunité de faire librement la commercialisation de leurs produits, ce qui, selon eux, [TRADUCTION] «attaque le fondement même de leur moyen d’existence». Ils prétendent que la capacité de commercialiser leur propre récolte est essentielle à la réalisation de leur identité d’«exploitant agricole» par opposition au simple «producteur». Toutefois, les appelants n’ont soumis aucune preuve établissant que les producteurs de blé et d’orge dans la région désignée sont l’objet d’un désavantage autre que la plainte touchant la mise en commun obligatoire prévue à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

[29] Les appelants demandent à la Cour de tenir compte des commentaires du juge La Forest dans l’arrêt *Godbout c. Longueuil (Ville)*¹⁹ où il a traité de la notion de résidence dans le cadre de l’article 7 de la Charte. Il a conclu en ces termes à la page 894:

[. . .] le choix du lieu où l’on veut vivre est un acte fondamentalement personnel qui fait intervenir l’essence même des valeurs individuelles régissant l’organisation des affaires privées de chacun. Autrement dit, le type de considérations

to highlight the inherently private character of deciding where to maintain one's home. In my view, the state ought not to be permitted to interfere in the private decision-making process, absent compelling reasons for doing so.

In *Godbout*, La Forest J. was writing for himself and two other members of the Supreme Court in deciding that a municipal resolution requiring city employees to reside within the city's boundaries violated section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. However, a majority of the Court expressly declined to make a section 7 determination, preferring in the circumstances to dismiss the appeal solely on the basis of the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*.²⁰

[30] The appellants argue that the statement of La Forest J. in *Godbout* assists their case on the basis that choosing to live as a farmer in a particular area is "hardly less significant than choosing which municipality a person is going to live in",²¹ and that they should not be penalized for the choice they have made.

[31] With respect to the opinion of La Forest J., in the face of the views expressed by McLachlin and Bastarache JJ. at paragraph 15 [page 220] in *Corbiere* that

. . . no new water is charted, in the sense of finding residence, in the generalized abstract, to be an analogous ground,

I cannot not make use of the minority finding in respect of section 7 of the Charter in *Godbout* as a basis for deciding that residence is an analogous ground under subsection 15(1).

[32] For these reasons, I am unable to find that geography in general, or more specifically, that the residence and location of producers whose farms produce wheat and barley in the designated area, constitutes an analogous ground of discrimination. That being the case, it is unnecessary to go further. The subsection 15(1) claim must fail.

que je viens de mentionner met en évidence la nature essentiellement privée du choix d'un lieu pour établir sa demeure. À mon avis, l'État ne devrait pas être autorisé à s'immiscer dans ce processus décisionnel privé, à moins que des motifs impérieux ne justifient son intervention.

Dans l'arrêt *Godbout*, le juge La Forest, en son propre nom et au nom de deux de ses collègues de la Cour suprême, a décidé qu'une résolution municipale exigeant des employés municipaux qu'ils résident sur le territoire de la municipalité violait l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, la Cour à la majorité a expressément refusé de se prononcer sur l'article 7, préférant dans les circonstances rejeter le pourvoi en se fondant uniquement sur la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec²⁰.

[30] Les appelants soutiennent que l'énoncé du juge La Forest dans l'arrêt *Godbout* leur est favorable car le choix de mener la vie d'exploitant agricole dans une région particulière n'est «[TRADUCTION] guère moins important que le choix de la municipalité où l'on va vivre»²¹, et qu'ils ne devraient pas être pénalisés à cause de leur choix.

[31] En ce qui concerne l'opinion du juge La Forest, étant donné l'opinion exprimée par les juges McLachlin et Bastarache au paragraphe 15 [page 220] de l'arrêt *Corbiere* selon laquelle:

Par conséquent, le fait de conclure, sur le plan des principes généraux que le lieu de résidence est un motif analogue n'établit rien de nouveau.

Je ne peux pas m'appuyer sur l'opinion de la minorité à l'égard de l'article 7 de la Charte dans l'arrêt *Godbout* pour décider que la résidence est un motif analogue en vertu du paragraphe 15(1).

[32] Pour ces motifs, je ne peux conclure que la géographie en général, ou plus particulièrement que la résidence et la localisation des producteurs dont les fermes produisent du blé et de l'orge dans la région désignée constituent un motif analogue de discrimination. Cela étant, il n'est pas nécessaire de poursuivre. La demande fondée sur le paragraphe 15(1) doit être rejetée.

THE PARAGRAPH 2(d) COMPLAINT

Characterizing the Complaint

[33] Paragraph 2(d) provides:

2. Everyone has the following fundamental freedoms:

...

(d) freedom of association.

The appellants say that pooled marketing, as required by the *Canadian Wheat Board Act*, breaches their guarantee to freedom of association in that in order to market their wheat or barley:

(a) they are compelled to associate with the Canadian Wheat Board;

(b) they are compelled to associate with all other producers of wheat and barley in the designated area; and

(c) they are prohibited from voluntarily associating with other producers of their own choosing.

[34] It is immediately apparent that their first two complaints do not involve the freedom to associate but rather, the freedom not to associate. In other words, the complaint is that they are, contrary to their claimed right under paragraph 2(d), forced to market their wheat and barley in association with the Canadian Wheat Board and all other producers of wheat and barley in the designated area when they would prefer to do such marketing individually. Their third complaint is the more traditional one; that is, that they are prevented from voluntarily associating with other producers in the designated area for the purpose of marketing wheat and barley.

[35] It will be convenient to deal with the first two complaints together, as they essentially amount to one complaint.

The Freedom Not to Associate

[36] The question of whether paragraph 2(d) protects a right not to associate has not been definitively

LA PLAINTE FONDÉE SUR L'ALINÉA 2d)

Description de la plainte

[33] L'alinéa 2d) prévoit:

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

[. . .]

d) liberté d'association.

Les appelants disent que la commercialisation commune requise par la *Loi sur la Commission canadienne du blé* viole leur droit à la liberté d'association en ce que, pour commercialiser leur blé ou leur orge:

a) ils doivent s'associer à la Commission canadienne du blé;

b) ils doivent s'associer à tous les autres producteurs de blé et d'orge dans la région désignée;

c) ils ne peuvent volontairement s'associer à d'autres producteurs de leur choix.

[34] Il apparaît immédiatement que leurs deux premiers motifs ne mettent pas en cause la liberté d'association mais la liberté de ne pas s'associer. En d'autres mots, la demande porte sur le fait qu'ils sont, contrairement au droit que leur garantit l'alinéa 2d), forcés de commercialiser leur blé et leur orge en association avec la Commission canadienne du blé et tous les autres producteurs de blé et d'orge dans la région désignée alors qu'ils préféreraient faire individuellement une telle mise en marché. Leur troisième plainte en est une de nature plus traditionnelle, à savoir qu'il leur est interdit de s'associer volontairement à d'autres producteurs dans la région désignée afin de commercialiser leur blé et leur orge.

[35] Il convient de traiter ensemble les deux premières plaintes puisqu'elles n'en forment en fait qu'une seule.

La liberté de ne pas s'associer

[36] La question de savoir si l'alinéa 2d) protège le droit de ne pas s'associer a été tranchée définitivement

determined by the Supreme Court. However, in speaking for three of seven judges in *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*,²² La Forest J. indeed found that freedom from compelled association is recognized under paragraph 2(d). At pages 317-318, he stated:

The question, then, is whether the protection of this community interest and the antecedent individual interest requires that freedom from compelled association be recognized under s. 2(d) of the *Charter*.

In my view, the answer is clearly yes. Forced association will stifle the individual's potential for self-fulfilment and realization as surely as voluntary association will develop it. Moreover, society cannot expect meaningful contribution from groups or organizations that are not truly representative of their memberships' conviction and free choice. Instead, it can expect that such groups and organizations will, overall, have a negative effect on the development of the larger community. . . . Recognition of the freedom of the individual to refrain from association is a necessary counterpart of meaningful association in keeping with democratic ideals.

[37] McLachlin J., for herself only, made no express finding on the point, but indicated an inclination that in some circumstances, forced association might breach paragraph 2(d). At page 343, she stated:

The next question is whether s. 2(d) includes a right not to associate. While it is not necessary for my purposes to resolve that issue, I am inclined to the view that the interest being protected by s. 2(d) goes beyond being free from state-enforced isolation, as contended by the interveners OFL and CLC. In some circumstances, forced association is arguably as dissonant with self-actualization through associational activity as is forced expression.

[38] In the case at bar, the learned Trial Judge was of the view that paragraph 2(d) protected the right not to associate.²³

[39] Based on the reasoning of La Forest J. and McLachlin J. in *Lavigne*, I accept that in some circumstances, paragraph 2(d) may protect a right not to associate.

par la Cour suprême. Toutefois, s'exprimant au nom de trois des sept juges dans l'arrêt *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*²², le juge La Forest a conclu que la liberté de ne pas être forcé de s'associer était reconnue par l'alinéa 2d). Aux pages 317 et 318 il a indiqué:

La question est donc de savoir si la protection de cet intérêt collectif et de l'intérêt individuel préexistant exige que la liberté de ne pas être forcé de s'associer soit reconnue en vertu de l'al. 2d) de la *Charte*.

À mon avis, la réponse est nettement affirmative. L'association forcée étouffera la possibilité pour l'individu de réaliser son épanouissement et son accomplissement personnels aussi sûrement que l'association volontaire la développera. De plus, la société ne saurait s'attendre à obtenir des contributions intéressantes de groupes ou d'associations qui ne représentent pas vraiment les convictions et le libre choix de leurs membres. Au contraire, on peut s'attendre à ce que ces groupes et associations aient, dans l'ensemble, un effet négatif sur le développement de la société en général [. . .] La reconnaissance de la liberté de l'individu de ne pas s'associer est la contrepartie nécessaire d'une association constructive conforme aux idéaux démocratiques.

[37] Le juge McLachlin, dans ses propres motifs, ne s'est pas prononcée sur ce point mais a indiqué qu'elle était portée à croire que dans certaines circonstances, l'association forcée peut violer l'alinéa 2d). À la page 343, elle a dit ceci:

La question suivante consiste à déterminer si l'al. 2d) comprend le droit de ne pas s'associer. Bien qu'il ne soit pas nécessaire, à mon avis, de résoudre cette question, je suis portée à croire que le droit protégé par l'al. 2d) ne s'arrête pas à la protection contre l'isolement imposé par l'État, comme l'affirment les intervenants la FTO et le CTC. Dans certaines circonstances, on peut soutenir que l'association forcée est aussi incompatible avec l'épanouissement personnel au moyen de l'activité collective que l'est l'expression forcée.

[38] En l'instance, le juge de première instance s'est dit d'avis que l'alinéa 2d) protège le droit de ne pas s'associer.²³

[39] En me fondant sur le raisonnement des juges La Forest et McLachlin dans l'arrêt *Lavigne*, je conviens que dans certaines circonstances l'alinéa 2d) peut protéger le droit de ne pas s'associer.

Distinguishing Between an Activity and the Associational Aspects of the Activity

[40] For purposes of this appeal, the most relevant authority on the right of association under paragraph 2(d) is *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*,²⁴ (CEMA). Under relevant regulations pursuant to the federal *Farm Products Agencies Act*,²⁵ no eggs produced in the Northwest Territories could be lawfully marketed in interprovincial or export trade. Producers in the Northwest Territories challenged the constitutionality of the federal marketing legislation. One ground was that the scheme violated paragraph 2(d) of the Charter.

[41] Iacobucci and Bastarache JJ., for the majority, found no breach of paragraph 2(d). Pivotal to their conclusion was their finding that freedom of association protects only the associational aspects of the activities and not the activities themselves. At paragraph 105 [page 228], they stated:

However, underlying the cases on s. 2(d) is the proposition that freedom of association protects only the associational aspect of activities, not the activity itself. If the activity is to be protected by the Constitution, that protection must be found elsewhere than in s. 2(d).

[42] Counsel for the appellants concedes that if what is at issue is an activity, paragraph 2(d) does not assist them. He argues that it is not the activity of marketing wheat or barley which is at issue, but rather the forced associations with the Canadian Wheat Board and all other producers of wheat and barley that infringes the appellants' rights. He says that the *Canadian Wheat Board Act* imposes these associations upon the appellants, for in the absence of the legislation, it would not be unlawful for individual producers to market wheat or barley in interprovincial or export trade. It is the requirement of the Act that producers in the designated area associate with the Board and each other that makes their marketing of wheat or barley individually unlawful. Thus, it is the associational aspects of the *Canadian Wheat Board* marketing regime that is at issue and, therefore, paragraph 2(d) is engaged.

Distinction entre l'activité et l'aspect collectif de l'activité

[40] Pour les fins du présent appel, la source la plus pertinente sur le droit d'association en vertu de l'alinéa 2d) est l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*²⁴ (OCCO). En vertu de la réglementation prise en application de la *Loi sur les offices de produits agricoles*²⁵, aucun œuf produit dans les Territoires du Nord-Ouest ne peut être légalement commercialisé sur le marché interprovincial ou de l'exportation. Des producteurs des Territoires du Nord-Ouest ont contesté la constitutionnalité de la loi de commercialisation fédérale. L'un des motifs allégués était que le régime violait l'alinéa 2d) de la Charte.

[41] Pour la Cour à la majorité, les juges Iacobucci et Bastarache ont estimé qu'il n'y avait pas violation de l'alinéa 2d). Le point crucial de leur conclusion était que la liberté d'association protège uniquement les aspects collectifs de l'activité et non l'activité elle-même. Au paragraphe 105 [page 228], ils ont dit ceci:

Il ressort cependant de la jurisprudence relative à l'al. 2d) que la liberté d'association ne protège que l'aspect collectif de l'activité, non pas l'activité elle-même. Si l'activité doit être protégée par la Constitution, cette protection doit se trouver ailleurs qu'à l'al. 2d).

[42] L'avocat des appelants concède que si la question porte sur l'activité, l'alinéa 2d) ne lui est d'aucun secours. Il fait valoir que ce n'est pas l'activité de commercialisation du blé et de l'orge qui est en cause mais plutôt l'association forcée avec la Commission canadienne du blé et tous les autres producteurs de blé et d'orge qui viole les droits des appelants. Il dit que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* impose ces associations aux appelants, et qu'en l'absence de législation, il ne serait pas illégal pour un seul producteur de commercialiser le blé et l'orge sur le marché interprovincial et de l'exportation. C'est la loi obligeant les producteurs dans la région désignée à s'associer à la Commission et à chacun des autres producteurs qui rend illégale la commercialisation individuelle du blé et de l'orge. Ainsi, c'est l'aspect collectif du régime de commercialisation de la Commission canadienne du blé qui est en cause et, par conséquent, l'alinéa 2d) s'applique.

[43] In my opinion, while the *Canadian Wheat Board Act* makes it unlawful to market wheat and barley grown in the designated area outside the Canadian Wheat Board regulatory scheme, such a legislated prohibition cannot be used as a springboard to constitutionalize the foundational activity, i.e. the marketing of wheat and barley, under the guise of paragraph 2(d).

[44] At paragraph 113 [page 232] of their reasons in *CEMA*, Iacobucci and Bastarache JJ. stated:

. . . s. 2(d) does not create a right to do in association what is unlawful for an individual to do Thus, whether it is said that the activity is foundational to the association or that the association is foundational to the activity, it comes to the same thing: what is being attempted is to bring under constitutional protection activities that are not constitutionally protected when done by individuals, simply by virtue of the fact that individuals have associated for the purpose of carrying on these activities.

[45] As the *CEMA* decision reaffirms, the corollary of the Charter-based right to freedom to conduct an activity in association is that there is a Charter-based right to conduct the activity individually. Although the argument in *CEMA* was concerned with the positive freedom to associate, in my view this corollary is equally applicable in the context of a negative freedom from association; if one seeks freedom from a compelled association under paragraph 2(d), there must be some interest at stake which is recognized by the Charter elsewhere than in paragraph 2(d). It is not sufficient to say that in the absence of legally compelled association, an activity would be lawful if done individually. For the associational argument to succeed, the individual activity precluded by the legally compelled association must be one that is protected by the Charter.

[46] For example, in *Lavigne, supra*, McLachlin J. characterized the interest at stake in that case as being:

. . . the individual's interest in being free from enforced association with ideas and values to which he or she does not voluntarily subscribe. For the purposes of this case, I shall refer to this as the interest in freedom from coerced ideological conformity.²⁶

[43] À mon avis, bien que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* rende illégale la commercialisation du blé et de l'orge produits dans la région désignée en dehors du régime réglementaire de la Commission canadienne du blé, une telle interdiction légale ne peut pas servir de tremplin à la constitutionalisation de l'activité elle-même, c'est-à-dire la commercialisation du blé et de l'orge, par le biais de l'alinéa 2d).

[44] Au paragraphe 113 [page 232] de leurs motifs dans l'arrêt *OCCO*, les juges Iacobucci et Bastarache se sont exprimé ainsi:

[. . .] l'al. 2d) ne crée pas le droit d'accomplir collectivement ce qu'il est interdit d'accomplir individuellement [. . .] Ainsi, peu importe que l'on affirme que l'activité est à la base de l'association ou que l'association est à la base de l'activité, cela revient au même: ce qu'on tente de faire, c'est d'étendre à des activités non protégées par la Constitution, si elles sont exercées par des individus, la protection constitutionnelle du seul fait que ces individus se sont associés pour les exercer.

[45] Comme l'arrêt *OCCO* le réaffirme, le corollaire de la liberté garantie par la Charte d'exercer une activité en association est la liberté d'exercer cette activité individuellement. Bien que l'argument dans l'arrêt *OCCO* ait porté sur la liberté positive d'association, à mon avis, ce corollaire est également applicable dans le contexte d'une liberté négative d'association; si une personne revendique la liberté de ne pas être tenue de s'associer en application de l'alinéa 2d), il doit y avoir un intérêt en jeu qui soit reconnu par la Charte ailleurs qu'à l'alinéa 2d). Il ne suffit pas de dire qu'en l'absence d'obligation légale de s'associer, une activité serait légale si elle était exercée individuellement. Pour que l'argument portant sur l'aspect collectif puisse être retenu, l'activité individuelle empêchée par l'obligation légale de s'associer doit être une activité qui soit protégée par la Charte.

[46] Par exemple, dans l'arrêt *Lavigne*, précité, le juge McLachlin a qualifié l'intérêt en cause comme étant:

[. . .] l'intérêt qu'a un individu d'être libre de ne pas être forcé de s'associer à des idées et à des valeurs auxquelles il ne souscrit pas volontairement. J'appellerai cela, aux fins de la présente affaire, l'intérêt de la liberté de ne pas se voir imposer la conformité idéologique.²⁶

Freedom from coerced ideological conformity, as described by McLachlin J., is recognizable in the Charter under paragraph 2(a), the freedom of conscience and religion, and paragraph 2(b), the freedom of thought, belief, opinion and expression.

[47] In the present appeal, there is no question that the appellants are compelled to sell their wheat and barley to the Canadian Wheat Board and to associate with all other producers of wheat and barley in the designated area. It is apparent that the interest the appellants seek to protect is the freedom to sell their wheat and barley under arrangements of their own choosing. Whether this is seen negatively as a freedom from compelled association or positively as a freedom to sell their wheat and barley on their own terms, the appellants must demonstrate how the Charter, beyond paragraph 2(d) itself, protects such an interest.

[48] In this respect, it is necessary to observe that not all activities performed by individuals are constitutionally protected. In *CEMA*, Iacobucci and Bastarache JJ. cite with approval the words of McIntyre J. in *Reference Re Public Service Employee Relations Act (Alta.)* [*Alberta Reference*]:²⁷

The *Charter* does not give, nor was it ever intended to give, constitutional protection to all the acts of an individual which are essential to his or her personal goals or objectives

. . .

For obvious reasons, the *Charter* does not give constitutional protection to all activities performed by individuals. There is, for instance, no *Charter* protection for the ownership of property, for general commercial activity, or for a host of other lawful activities There is simply no justification for according *Charter* protection to an activity merely because it is performed by more than one person.

In citing *Le Dain J.* in the same judgment, they reaffirmed that not all lawful acts of individuals are protected by the Charter. They said [at page 230]:

He [*Le Dain J.*] commented further that the question was:

La liberté de ne pas se voir imposer la conformité idéologique, comme l'a définie le juge McLachlin, se retrouve dans la Charte à l'alinéa 2a), la liberté de conscience et de religion, et à l'alinéa 2b), la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression.

[47] Dans le présent appel, il ne fait aucun doute que les appelants sont obligés de vendre leur blé et leur orge à la Commission canadienne du blé et de s'associer aux autres producteurs de blé et d'orge dans la région désignée. Il est manifeste que l'intérêt que les appelants cherchent à protéger est la liberté de vendre leur blé et leur orge selon les arrangements qu'ils auront eux-mêmes choisis de conclure. Que cela soit perçu négativement comme la liberté de ne pas d'associer ou positivement comme la liberté de vendre leur blé et leur orge à leurs propres conditions, les appelants doivent démontrer comment la Charte, au-delà de l'alinéa 2d) lui-même, protège un tel intérêt.

[48] À cet égard, il faut dire que ce ne sont pas toutes les activités exercées par les individus qui sont constitutionnellement protégées. Dans *OCCO*, les juges Iacobucci et Bastarache ont cité en les approuvant les propos du juge McIntyre dans l'arrêt *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)* [*Renvoi relatif à l'Alberta*]²⁷:

La *Charte* ne confère pas, ni n'a été conçue pour conférer, une protection constitutionnelle à tous les actes de l'individu qui lui sont essentiels pour atteindre ses buts ou objectifs personnels [. . .]

[. . .]

Pour des raisons évidentes, la *Charte* ne confère pas de protection constitutionnelle à toutes les activités exercées par des individus. Par exemple, aucune protection n'est conférée par la *Charte* au droit de propriété, aux activités commerciales en général ni à une foule d'autres activités licites [. . .] Il n'y a tout simplement rien qui justifie d'accorder la protection de la *Charte* à une activité simplement parce qu'elle est exercée par plus d'une personne.

Citant le juge *Le Dain* dans le même jugement, ils ont réaffirmé que les activités des individus ne sont pas toutes protégées par la Charte. Ils ont dit ceci [à la page 230]:

Il [le juge *Le Dain*] a ajouté [. . .] que la question était

whether [the] particular activity of an association in pursuit of its objects is to be constitutionally protected or left to be regulated by legislative policy. The rights for which constitutional protection are sought—the modern rights to bargain collectively and to strike, involving correlative duties or obligations resting on an employer—are not fundamental rights or freedoms. They are the creation of legislation, involving a balance of competing interests in a field which has been recognized by the courts as requiring specialized expertise.

[49] Iacobucci and Bastarache JJ. acknowledged that no trade or profession can be exercised entirely by oneself. However, they explicitly rejected the proposition that all commercial relationships be constitutionalized under the rubric of freedom of association. At paragraph 109 [pages 230-231], they stated:

It cannot be said that freedom of contract and trade is a modern notion. Nevertheless, the regulation of trade, and in particular, trade in agricultural commodities, is an exercise that involves a balance of competing interests that requires specialized expertise. Yet the effect of the respondents' submissions would be to constitutionalize all commercial relationships under the rubric of freedom of association. There is no trade or profession that can be exercised entirely by oneself. Following the reasoning of the Court of Appeal, all forms of government regulation of the economy that affect the ability of individuals to trade would, at least *prima facie*, infringe s. 2(d) and require justification under s. 1. As William Shores noted in a comment on the Court of Appeal's decision in the case at bar:

An interpretation of the freedom of association that protects trade expands the role of the *Charter* in protecting commercial activity far beyond anything recognized by the courts to date. Such an interpretation will provide a sharp weapon for attack on a wide range of regulatory systems.

(“Walking Onto an Unfamiliar Playing Field—Expanding the Freedom of Association to Cover Trade” (1996), 6 *Reid's Administrative Law* 1.)

Further, on this point that not all activities are constitutionally protected simply because they are undertaken in association, they cited Dickson C.J. in the *Alberta Reference* where, at page 366, he stated that the freedom to associate in paragraph 2(d) is:

de savoir si une activité particulière qu'exerce une association en poursuivant ses objectifs, doit être protégée par la Constitution ou faire l'objet d'une réglementation par voie de politiques législatives. Les droits au sujet desquels on réclame la protection de la Constitution, savoir les droits contemporains de négocier collectivement et de faire la grève, qui comportent pour l'employeur des responsabilités et obligations corrélatives, ne sont pas des droits ou libertés fondamentaux. Ce sont des créations de la loi qui mettent en jeu un équilibre entre des intérêts opposés dans un domaine qui, les tribunaux l'ont reconnu, exige une compétence spéciale.

[49] Les juges Iacobucci et Bastarache ont reconnu qu'il n'est pas un seul commerce ou profession qu'une personne peut exercer seule. Toutefois, ils ont explicitement rejeté l'argument voulant que toutes les relations commerciales sont constitutionnalisées sous la rubrique de la liberté d'association. Au paragraphe 109 [pages 230 et 231], ils se sont exprimés comme suit:

On ne peut dire que la liberté de contracter et de commercer est un concept moderne. N'empêche que la réglementation du commerce, en particulier du commerce des denrées agricoles, comporte une pondération d'intérêts opposés qui exige une compétence spéciale. Pourtant, les arguments des intimés auraient pour effet de constitutionaliser tous les rapports commerciaux sous la rubrique de la liberté d'association. Il n'est pas un seul commerce ou profession qu'une personne peut exercer seule. Selon le raisonnement de la Cour d'appel, toute forme de réglementation gouvernementale de l'économie qui affecte l'aptitude des gens à commercer violerait, au moins à première vue, l'al. 2d) et devrait être justifiée au sens de l'article premier. Comme l'a noté William Shores dans un commentaire de l'arrêt rendu, en l'espèce, par la Cour d'appel:

[TRADUCTION] L'interprétation de la liberté d'association qui protège le commerce élargit le rôle de la *Charte* en protégeant l'activité commerciale bien au-delà de tout ce qui a été reconnu jusqu'à ce jour par les tribunaux. Pareille interprétation constituerait une arme puissante contre une vaste gamme de régimes de réglementation.

(«Walking Onto an Unfamiliar Playing Field—Expanding the Freedom of Association to Cover Trade» (1996), 6 *Reid's Administrative Law* 1.)

De plus, au sujet de l'argument selon lequel ce ne sont pas toutes les activités qui se voient conférer une protection constitutionnelle du seul fait qu'elles sont exercées en association, ils ont cité le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Renvoi relatif à l'Alberta*, qui, à la page 366, indique que la liberté d'association de l'alinéa 2d) n'est:

... not an unlimited constitutional licence for all group activity. The mere fact that an activity is capable of being carried out by several people together, as well as individually, does not mean that the activity acquires constitutional protection from legislative prohibition or regulation.

[50] Finally [at paragraph 112, page 232], in adopting Sopinka J.'s synthesis of four propositions from the *Alberta Reference in Professional Institute of the Public Service of Canada v. Northwest Territories (Commissioner)*,²⁸ namely:

... first, that s. 2(d) protects the freedom to establish, belong to and maintain an association; second, that s. 2(d) does not protect an activity solely on the ground that the activity is a foundational or essential purpose of an association; third, that s. 2(d) protects the exercise in association of the constitutional rights and freedoms of individuals; and fourth, that s. 2(d) protects the exercise in association of the lawful rights of individuals.

they find that the *CEMA* case falls squarely within the second of the four propositions.

[51] They continued [at paragraph 113, page 232]:

Moreover, the converse of the fourth proposition, which is that s. 2(d) does not create a right to do in association what is unlawful for an individual to do, so applies. Thus, whether it is said that the activity is foundational to the association or that the association is foundational to the activity, it comes to the same thing: what is being attempted is to bring under constitutional protection activities that are not constitutionally protected when done by individuals, simply by virtue of the fact that individuals have associated for the purpose of carrying on these activities.

[52] In my respectful opinion, this analysis is dispositive of the paragraph 2(d) claim based on the freedom not to associate in the present case. What the appellants have attempted to do is to use paragraph 2(d) and their freedom not to associate argument to constitutionalize the activity of marketing wheat and barley interprovincially and in export trade individually. Even if paragraph 2(d) contemplates a right not to associate in some circumstances, that right cannot be used as a springboard to create a constitutional right to conduct an activity individually when there is no other Charter basis for protecting the activity.

pas [. . .] une autorisation constitutionnelle illimitée pour toute activité collective. Le simple fait qu'une activité puisse être exercée par plusieurs personnes ensemble, aussi bien qu'individuellement, ne signifie pas que cette activité se voit conférer une protection constitutionnelle contre toute interdiction ou réglementation législative.

[50] Enfin [au paragraphe 112, page 232], en faisant leurs les quatre propositions que le juge Sopinka a, dans l'arrêt *Institut professionnel de la Fonction publique du Canada c. Territoires du Nord-Ouest (Commissaire)*²⁸, dégagées du *Renvoi relatif à l'Alberta*, à savoir:

[. . .] premièrement, l'al. 2d) protège la liberté de constituer une association, de la maintenir et d'y appartenir; deuxièmement, l'al. 2d) ne protège pas une activité pour le seul motif que cette activité est un objet fondamental ou essentiel d'une association; troisièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits et libertés individuels consacrés par la Constitution; et quatrièmement, l'al. 2d) protège l'exercice collectif des droits légitimes des individus.

ils ont conclu que l'affaire *OCCO* relevait en tous points de la deuxième des quatre propositions.

[51] Ils ont ajouté [au paragraphe 113, page 232]:

En outre, l'inverse de la quatrième proposition, à savoir que l'al. 2d) ne crée pas le droit d'accomplir collectivement ce qu'il est interdit d'accomplir individuellement, s'applique également. Ainsi, peu importe que l'on affirme que l'activité est à la base de l'association ou que l'association est à la base de l'activité, cela revient au même: ce qu'on tente de faire, c'est d'étendre à des activités non protégées par la Constitution, si elles sont exercées par des individus, la protection constitutionnelle du seul fait que ces individus se sont associés pour les exercer.

[52] À mon humble avis, cette analyse règle, dans la présente affaire, le sort de la prétention, au regard de l'alinéa 2d), fondée sur la liberté de ne pas s'associer. Ce que les appelants ont tenté de faire est d'utiliser l'alinéa 2d) et l'argument de leur liberté de ne pas s'associer pour constitutionnaliser l'activité consistant à commercialiser individuellement le blé et l'orge sur le marché interprovincial et de l'exportation. Même si l'alinéa 2d) englobe le droit de ne pas s'associer dans certaines circonstances, ce droit ne peut pas être utilisé comme tremplin pour créer un droit constitutionnel d'exercer une activité individuellement lorsque la Charte ne fournit aucun autre fondement pour protéger l'activité.

[53] This leaves the appellants' complaint that contrary to paragraph 2(d), they are prohibited from voluntarily associating with other producers of their own choice to sell their wheat and barley. The simple answer is that the appellants cannot do in voluntary association what they are prohibited from doing individually. Since the individual activity, the marketing of wheat and barley, is not constitutionally protected, there is no constitutional basis for arguing that they should be able to sell their wheat and barley in voluntary association with others.

[54] For these reasons, the appellants' paragraph 2(d) challenge must be rejected.

THE SECTION 6 COMPLAINT

[55] Section 6 of the Charter provides:

6. (1) Every citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.

(2) Every citizen of Canada and every person who has the status of a permanent resident of Canada has the right

(a) to move to and take up residence in any province; and

(b) to pursue the gaining of a livelihood in any province.

(3) The rights specified in subsection (2) are subject to

(a) any laws or practices of general application in force in a province other than those that discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence; and

(b) any laws providing for reasonable residency requirements as a qualification for the receipt of publicly provided social services.

(4) Subsections (2) and (3) do not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration in a province of conditions of individuals in that province who are socially or economically disadvantaged if the rate of employment in that province is below the rate of employment in Canada.

The Appellants' Complaint

[56] The appellants say that:

(a) the requirement to sell wheat and barley to the Canadian Wheat Board breaches their right to

[53] Reste la plainte des appelants voulant que contrairement à l'alinéa 2d), il leur est interdit de s'associer volontairement à d'autres producteurs de leur choix pour vendre leur blé et leur orge. La seule réponse est que les appelants ne peuvent faire dans une association volontaire ce qu'ils ne peuvent faire individuellement. Puisque l'activité individuelle, la commercialisation du blé et de l'orge, n'est pas protégée constitutionnellement, il n'y a aucune base constitutionnelle pour prétendre qu'ils devraient pouvoir vendre leur blé et orge dans le cadre d'une association volontaire avec d'autres.

[54] Pour ces motifs, la contestation des appelants fondée sur l'alinéa 2d) doit être rejetée.

LA PLAINTÉ FONDÉE SUR L'ARTICLE 6

[55] L'article 6 de la Charte prévoit:

6. (1) Tout citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir.

(2) Tout citoyen canadien et toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada ont le droit:

a) de se déplacer dans tout le pays et d'établir leur résidence dans toute province;

b) de gagner leur vie dans toute province.

(3) Les droits mentionnés au paragraphe (2) sont subordonnés:

a) aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle;

b) aux lois prévoyant de justes conditions de résidence en vue de l'obtention des services sociaux publics.

(4) Les paragraphes (2) et (3) n'ont pas pour objet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer, dans une province, la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement, si le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

La plainte des appelants

[56] Les appelants disent que:

a) l'obligation de vendre le blé et l'orge à la Commission canadienne du blé viole leur droit de gagner

pursue the gaining of a livelihood in the provinces in which they reside and produce wheat and barley;

(b) the *Canadian Wheat Board Act* is not a law of general application in a province; and

(c) in any event, the Act discriminates primarily on the basis of province of present residence.

leur vie dans les provinces où ils résident et produisent du blé et de l'orge;

b) la *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'est pas une loi d'application générale dans une province;

c) en tout état de cause, la Loi crée une discrimination sur la base de la province de résidence actuelle.

The Supreme Court's Observations on this case in CEMA

[57] Muldoon J. found that the *Canadian Wheat Board Act* did not breach section 6 of the Charter. His analysis focused on paragraph 6(2)(b) and predates the decision of the Supreme Court of Canada in *CEMA* in which the majority of that Court had occasion to comment on section 6 in the context of this case. Although the comments of the Supreme Court are *obiter*, they cannot be ignored.

[58] I interpret the reasoning of Iacobucci and Bastarache JJ. in *CEMA*, pertaining to the case at bar, as follows:

1. On the facts of this case, paragraphs 6(2)(b) and 6(3)(a) of the Charter are engaged.

To be clear, the mobility factor in pursuit of a livelihood was engaged in *Archibald* because producers in the designated area would be treated differently from producers in the non-designated area in attempting to tender the fruit of their labour in any province in Canada. [At paragraph 84, page 214.]

2. It was an error for Muldoon J. to examine paragraph 6(2)(b) in isolation; rather it is necessary to examine paragraphs 6(2)(b) and 6(3)(a) together.

This Court has recognized that the mobility right articulated in s. 6(2)(b) must be read in light of the discrimination provision contained in s. 6(3)(a) or else be manifestly too broad, given the heading "*Mobility Rights*". Once this interpretive interdependence is recognized, it is more coherent to read the two sections together as defining a single right, rather than one right which is externally "saved" by another The discrimination provision should be fully integrated into an understanding of the purpose and scope of the mobility right described in s. 6(2)(b). [At paragraph 54, page 192.]

Les observations que la Cour suprême a faites au sujet de la présente cause dans OCCO

[57] Le juge Muldoon a conclu que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ne violait pas l'article 6 de la Charte. Son analyse, qui portait principalement sur l'alinéa 6(2)b), est antérieure à l'arrêt *OCCO* où la Cour suprême, à la majorité, a eu l'occasion de faire des commentaires sur l'article 6 dans le contexte de la présente affaire. Bien que les commentaires de la Cour suprême soient *obiter*, on ne peut pas les ignorer.

[58] J'interprète le raisonnement des juges Iacobucci et Bastarache dans l'arrêt *OCCO*, relatif à la présente instance, comme suit:

1. Vu les faits en l'espèce, les alinéas 6(2)b) et 6(3)a) de la Charte s'appliquent.

L'affaire *Archibald* faisait clairement intervenir l'élément de la libre circulation pour gagner sa vie, parce que les producteurs de la région désignée qui tentaient d'offrir le fruit de leur labeur dans toute province du Canada étaient traités différemment de ceux de la région non désignée. [Au paragraphe 84, page 214.]

2. Le juge Muldoon s'est trompé lorsqu'il a examiné l'alinéa 6(2)b) isolément, alors qu'il est nécessaire d'examiner les alinéas 6(2)b) et 6(3)a) ensemble.

Notre Cour a reconnu que la liberté de circulation et d'établissement décrite à l'al. 6(2)b) doit être interprétée en fonction de la disposition en matière de discrimination contenue à l'al. 6(3)a), sinon elle sera manifestement trop large, vu la rubrique «*Liberté de circulation et d'établissement*». Une fois que l'existence de cette interdépendance en matière d'interprétation est reconnue, il est plus logique d'interpréter les deux dispositions conjointement comme définissant un seul droit, plutôt qu'un droit «sauvegardé» de façon externe par un autre droit [. . .] La disposition en matière de discrimination devrait faire partie intégrante de l'interprétation de l'objet et de la portée de la liberté de

Muldoon J. found no violation of s. 6(2)(b) on the grounds that first, the degree of economic disadvantage was not sufficient to trigger s. 6(2)(b), and second that even if s. 6(2)(b) had been triggered because of some economic disadvantage, it was not sufficient to affect the mobility right which is the essence of s. 6. With respect, this reasoning reflects the danger of examining the right contained in s. 6(2)(b) in isolation from s. 6(3)(a). Together those sections make clear that legislation which discriminates primarily on the basis of residence in the pursuit of a livelihood is a violation of the mobility right, regardless of the magnitude of that impact. [At Paragraph 85, pages 214-215.]

3. The magnitude of economic disadvantage is not a matter for consideration in the section 6 analysis but is better left to section 1.

Whether the impact is so negligible that it does not warrant the protection of s. 6 is a matter better left to the justificatory analysis under s. 1. [At paragraph 85, page 215.]

4. However, an assessment of the impact of the impugned legislative distinction does have an important role to play in determining whether the ostensible purposes of the legislation are valid under paragraph 6(3)(a), i.e. whether or not laws or practices in force in a province discriminate among persons primarily on the basis of province of present or previous residence.

However, an assessment of the impact of the impugned legislative distinction does have an important role to play in determining whether the ostensible purposes of the legislation are valid. [At paragraph 86, page 215.]

[59] I infer from the comments of Iacobucci and Bastarache JJ. that while section 6 was engaged in this case, they were satisfied the *Canadian Wheat Board Act* was a law of general application and did not discriminate primarily on the basis of province of present or past residence. They stated at paragraph 87 [pages 215-216]:

circulation et d'établissement décrite à l'al. 6(2)b). [Au paragraphe 54, page 192.]

Le juge Muldoon a conclu à l'absence de violation de l'al. 6(2)b), premièrement, parce que le désavantage économique subi n'était pas suffisant pour déclencher l'application de l'al. 6(2)b) et, deuxièmement, parce que même si l'application de cet alinéa avait été déclenchée en raison de l'existence de quelque désavantage économique, ce n'était pas suffisant pour influencer sur la liberté de circulation et d'établissement qui est au cœur de l'art. 6. En toute déférence, ce raisonnement reflète le danger qu'il y a à examiner le droit garanti à l'al. 6(2)b) sans tenir compte de l'al. 6(3)a). Il ressort clairement d'une interprétation conjointe de ces dispositions que la loi qui établit une distinction fondée principalement sur le lieu de résidence en matière de gagne-pain viole la liberté de circulation et d'établissement, peu importe l'ampleur de cette incidence. [Au paragraphe 85, pages 214 et 215.]

3. L'ampleur du désavantage économique n'est pas une question qu'il faut examiner dans le cadre de l'analyse de l'article 6 mais plutôt dans le cadre de l'article premier.

C'est dans le cadre de l'analyse justificative fondée sur l'article premier qu'il vaut mieux examiner si l'incidence est négligeable au point de ne pas justifier la protection de l'art. 6. [Au paragraphe 85, page 215.]

4. Cependant, l'appréciation de l'incidence de la distinction légale contestée joue un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer si les objets apparents de la mesure législative sont valides au regard de l'alinéa 6(3)a), c'est-à-dire si la loi et les usages en vigueur dans une province donnée établissent entre les personnes une distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle.

Cependant, l'appréciation de l'incidence de la distinction légale contestée joue un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer si les objets apparents de la mesure législative sont valides. [Au paragraphe 86, page 215.]

[59] Je déduis des commentaires des juges Iacobucci et Bastarache que, même si l'article 6 trouvait application en l'espèce, ils étaient convaincus que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* était une loi d'application générale qui n'établissait aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle. Ils ont dit ceci au paragraphe 87 [pages 215 et 216]:

When the impact of the laws applicable to a producer in the designated area is compared with its impact on a producer outside the designated area, it appears that the absence of a “great wall” arises from the fact that there are objective reasons for distinguishing the two areas, other than residential status.

Engaging the Section 6 Right

[60] In order to address the arguments made before this Court on appeal, I will add the following comments. To engage the right protected by paragraph 6(2)(b) as modified by paragraph 6(3)(a), the threshold is set at a low level. While one might not, at first blush, consider the requirement to sell wheat and barley to the Canadian Wheat Board as affecting a person’s right to pursue the gaining of a livelihood in any province, it is the difference in treatment in respect of the sale of wheat and barley between producers within and outside the designated area that triggers the mobility factor in pursuit of a livelihood. In *CEMA*, the majority stated at paragraph 84 [page 214]:

The discriminatory “laws . . . in force in the province” were the federal laws in force in the prairie provinces which, by their specific terms, distinguished between producers of origin provinces in setting the terms upon which they could make their goods available in destination provinces.

Law of General Application in a Province

[61] Section 6 having been triggered, it is necessary to determine whether the *Canadian Wheat Board Act* is a law of general application in force in a province and, if so, whether it discriminates among persons primarily on the basis of province of present or previous residence.

[62] The words of paragraph 6(3)(a) might be interpreted as suggesting that the laws or practices of general application in force in the province are provincial laws or practices. Indeed, the right in subsection 6(2) is to move and take up residence and to pursue the gaining of a livelihood “in any province”. The laws or practices that might be thought to restrain those rights would be laws or practices enacted or imposed by a province to favour its own residents.

Il ressort d’une comparaison de l’incidence des lois applicables au producteur de la région désignée avec celle qu’elles ont sur le producteur de l’extérieur de cette région, que l’absence d’une «grande muraille» résulte du fait qu’il existe des raisons objectives, autres que le lieu de résidence, d’établir une distinction entre les deux régions.

Application du droit garanti par l’article 6

[60] Afin de répondre aux arguments présentés en appel devant cette Cour, j’ajouterai les commentaires suivants. Pour que le droit prévu à l’alinéa 6(2)b), tel que modifié par l’alinéa 6(3)a), s’applique, le seuil à franchir est peu élevé. Bien qu’à première vue l’obligation de vendre le blé et l’orge puisse ne pas être considérée comme une atteinte au droit d’une personne de gagner sa vie dans une province, c’est la différence de traitement eu égard à la vente de blé et d’orge entre les producteurs de l’intérieur ou de l’extérieur de la région désignée qui déclenche le facteur de mobilité pour gagner sa vie. Dans *OCCO*, la Cour à la majorité a dit ceci au paragraphe 84 [page 214]:

Les «lois [discriminatoires] en vigueur dans une province» étaient les lois fédérales en vigueur dans les provinces des Prairies qui, par leurs dispositions particulières, établissaient une distinction entre les producteurs de provinces d’origine en fixant les conditions auxquelles ils pouvaient offrir leurs produits dans des provinces de destination.

Loi d’application générale dans une province

[61] L’article 6 ayant été enclenché, il faut déterminer si la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est une loi d’application générale en vigueur dans une province et, le cas échéant, si elle établit entre les personnes une distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle.

[62] Les termes de l’alinéa 6(3)a) peuvent être interprétés comme suggérant que les lois et usages d’application générale en vigueur dans la province sont des lois ou des pratiques provinciales. Ainsi, le droit énoncé au paragraphe 6(2) est celui de se déplacer, d’établir sa résidence et de gagner sa vie «dans toute province». Les lois et usages qui pourraient restreindre ces droits seraient des lois et usages adoptés ou imposés par une province en faveur de ses

However, this is not to say that federal laws or practices might not also have the effect of creating differences in the conditions for the pursuit of a livelihood in different parts of Canada. As explained by Iacobucci and Bastarache JJ. at paragraphs 61 [page 198] and 75 [page 207] of *CEMA*:

Federal legislation, or cooperative federal-provincial legislative schemes, may also apply only in some provinces and, thus, create variable conditions for the pursuit of a livelihood in different provinces (*Prince Edward Island Potato Marketing Board v. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 S.C.R. 392).

...

Section 6(3)(a) applies to “laws or practices of general application in force in a province”, which comprehend either federal or provincial laws in force in that province.

I accept that the *Canadian Wheat Board Act* is a law to which paragraph 6(3)(a) could apply.

[63] The Act is a federal law of general application in force throughout the provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta (see *CEMA*, paragraph 75 [page 207]). However, it only applies to the Peace River District and Creston-Wyndel Areas of British Columbia.²⁹ Does this mean that the *Canadian Wheat Board Act* is not a law of general application in British Columbia because it does not apply uniformly throughout the entire province? The Supreme Court would appear not to think so.

[64] In commenting on the case at bar, Iacobucci and Bastarache JJ. expressly note at paragraphs 84 [page 214] and 87 [page 216] the limited geographical application of the *Canadian Wheat Board Act* in British Columbia:

In *Archibald v. Canada*, [1997] 3 F.C. 335 (T.D.), the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24, which applies only to Manitoba, Alberta, Saskatchewan, and a part of British Columbia, was challenged as a violation of s. 6(2)(b), s. 15(1) and s. 2(d) of the *Charter*.

propres résidents. Toutefois, cela ne veut pas dire que les lois et usages fédéraux ne pourraient pas également avoir pour effet de créer des conditions variables en matière de gagne-pain dans différentes parties du Canada. Comme l’ont expliqué les juges Iacobucci et Bastarache aux paragraphes 61 [page 198] et 75 [page 207] de l’arrêt *OCCO*:

Des lois fédérales, ou des régimes législatifs établis de concert par les gouvernements fédéral et provinciaux, peuvent s’appliquer dans certaines provinces seulement et ainsi créer des conditions variables en matière de gagne-pain dans différentes provinces (*Prince Edward Island Potato Marketing Board c. H.B. Willis Inc.*, [1952] 2 R.C.S. 392).

[. . .]

L’alinéa 6(3)a) s’applique aux «lois et usages d’application générale en vigueur dans une province donnée», ce qui comprend tant les lois fédérales que les lois provinciales en vigueur dans cette province.

Je conviens que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est une loi à laquelle l’alinéa 6(3)a) peut s’appliquer.

[63] Il s’agit d’une loi fédérale d’application générale en vigueur dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l’Alberta (voir *OCCO*, paragraphe 75 [page 207]). Toutefois, en Colombie-Britannique, elle ne s’applique qu’au district de Peace River et aux régions de Creston-Wyndel²⁹. Cela veut-il dire que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* n’est pas une loi d’application générale en Colombie-Britannique du fait qu’elle ne s’applique pas à toute la province? La Cour suprême semble ne pas penser de la sorte.

[64] Commentant la décision qui fait l’objet du présent appel, les juges Iacobucci et Bastarache ont expressément signalé aux paragraphes 84 [page 214] et 87 [page 216] l’application géographique restreinte de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* en Colombie-Britannique:

Dans la décision *Archibald c. Canada*, [1997] 3 C.F. 335 (1^{re} inst.), la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24, qui s’applique seulement au Manitoba, en Alberta, en Saskatchewan et dans une partie de la Colombie-Britannique, était contestée pour le motif qu’elle violait l’al. 6(2)b), le par. 15(1) et l’al. 2d) de la *Charte*.

...

[. . .]

The fact that the designated area does not coincide precisely with provincial boundaries *per se*, and that the area is characterized by large grain crops which distinguishes it from other areas of Canada, is further evidence that provincial boundaries are merely being used as a reasonably accurate marker for an economic reality which generally exists in those provinces. [Emphasis added.]

Le fait que la région désignée ne correspond pas exactement à des frontières provinciales, et que la région soit caractérisée par la présence de vastes cultures céréalières qui la distinguent des autres régions du Canada, démontre également que les frontières des provinces ne servent que d'indicateur raisonnablement précis d'une réalité économique qui existe de façon générale dans ces provinces. [Non souligné dans l'original.]

[65] Notwithstanding that the Act did not apply throughout British Columbia, the Supreme Court did not consider itself precluded from assessing whether the Act discriminated primarily on the basis of the province of present or previous residence, in so far as the province of British Columbia was concerned. (See paragraph 59 above.) Moreover, the fact that the application of the Act did not coincide precisely with provincial boundaries was seen as further evidence that the Act was not one that discriminated primarily on the basis of province of present or previous residence. (See paragraph 64 above.)

[65] Nonobstant le fait que la Loi ne s'appliquait pas dans toute la Colombie-Britannique, la Cour suprême n'a pas jugé que cela l'empêchait de déterminer si la Loi faisait une distinction principalement fondée sur la province de résidence antérieure ou actuelle, pour autant que la Colombie-Britannique est concernée. (Voir le paragraphe 59 ci-haut.) De plus, le fait que l'application de la Loi ne coïncidait pas exactement avec les frontières provinciales a été perçu comme une preuve supplémentaire que la Loi n'en était pas une qui faisait une distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle. (Voir le paragraphe 64 ci-haut.)

[66] There are other reasons why, in the context of paragraph 6(3)(a), a law of general application need not be applicable geographically throughout a province. It is readily apparent that laws enacted by municipalities cannot be applicable outside the boundaries of the municipality. Yet such laws are surely subject to the mobility provisions of section 6, even though they are not laws of general application throughout a province.

[66] Il existe d'autres raisons pour lesquelles, dans le contexte de l'alinéa 6(3)a), une loi d'application générale n'a pas besoin d'être géographiquement applicable à toute une province. Il est tout de suite évident que les lois adoptées par les municipalités ne peuvent pas s'appliquer à l'extérieur des frontières de la municipalité. Or ces lois sont sans conteste assujetties aux dispositions sur la mobilité de l'article 6, même si ce ne sont pas des lois d'application générale à toute une province.

[67] By the same token, *MacKinnon v. Canada (Fisheries and Oceans)*³⁰ concerning federal licensing policies in the major fisheries management zones on the Atlantic coast points out that laws or practices will sometimes be made to apply to specified geographic areas not necessarily conforming to provincial boundaries because uniformity throughout a province or according to provincial boundaries as such may not be relevant to the law or practice.³¹

[67] Dans le même esprit, dans l'arrêt *MacKinnon c. Canada (Pêches et Océans)*³⁰ qui portait sur la politique fédérale en matière de permis dans les principales zones de gestion de la pêche sur la côte atlantique, on souligne que les lois et usages seront quelques fois formulés pour s'appliquer à des régions géographiques spécifiques qui ne sont pas nécessairement conformes aux frontières provinciales car l'application uniforme à toute la province ou suivant les frontières provinciales peut ne pas être pertinente quant à la loi ou à l'usage³¹.

[68] I am satisfied that the *Canadian Wheat Board Act* is a law of general application in the geographic

[68] Je suis convaincu que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est une loi d'application générale

area to which it is considered relevant, the prairie provinces and specific grain-growing areas in British Columbia in which it was considered that the volume of wheat and barley production and the transportation and elevator systems which are fundamental to the operation of the Canadian Wheat Board marketing scheme are present.

[69] I am aware of the test provided in the Supreme Court decision in *Kruger et al. v. The Queen*,³² wherein Dickson J. (as he then was) stated the first branch of a two-stage inquiry to see if a law was one of “general application” as follows:

It is necessary to look first to the territorial reach of the Act. If the Act does not extend uniformly throughout the territory, the inquiry is at an end and the question is answered in the negative.

[70] I further acknowledge that the *Kruger* test has been applied by some courts³³ (including the Federal Court of Appeal)³⁴ in the context of “general application” in paragraph 6(3)(a) of the Charter. However, in view of *CEMA*, the requirement of territorial uniformity as described in *Kruger*, an appeal in which the Supreme Court was interpreting a provision of the *Indian Act*³⁵ concerning the applicability of provincial laws to Indians, is not applicable in interpreting “laws or practices of general application . . . in a province” in paragraph 6(3)(a) of the Charter. The Supreme Court decided *Kruger* before the introduction of the Charter, and thus could not have considered or drawn any contextual comparisons between the wording concerning laws of general application used in section 88 of the *Indian Act* and paragraph 6(3)(a) of the Charter. In commenting on this case in *CEMA*, the Supreme Court did not refer to the *Kruger* test.

[71] Even if the Act were not considered to be a law of general application in British Columbia, it is apparent that the appellants do not seek to challenge the operation of the Act in that province. Indeed, none of the individual appellants resides in or produces wheat or barley in British Columbia. The appellants’

dans la région pour laquelle elle est considérée pertinente, soit les provinces des Prairies et des régions précises de culture céréalière en Colombie-Britannique choisies en fonction du volume de production de blé et d’orge et de la présence de systèmes de transport et d’ensilage essentiels aux opérations du régime de commercialisation de la Commission canadienne du blé.

[69] Je connais le critère élaboré par la Cour suprême dans l’arrêt *Kruger et autre c. La Reine*³², où le juge Dickson (tel était alors son titre) a énoncé comme suit la première partie d’une analyse en deux étapes pour vérifier si une loi en est une «d’application générale»:

En premier lieu, il faut examiner la portée territoriale de la Loi. Si la Loi n’a pas de portée uniforme sur tout le territoire, rien ne sert d’aller plus loin, il faut répondre par la négative.

[70] Je reconnais de plus que le critère de l’arrêt *Kruger* a été appliqué par certains tribunaux³³ (dont la Cour d’appel fédérale³⁴) dans le contexte de «l’application générale» de l’alinéa 6(3)a) de la Charte. Toutefois, dans l’optique de l’arrêt *OCCO*, l’exigence de l’uniformité territoriale telle que décrite dans *Kruger*, pourvoi dans lequel la Cour suprême interprétait une disposition de la *Loi sur les Indiens*³⁵ concernant l’applicabilité des lois provinciales aux Indiens, n’est pas applicable dans l’interprétation de l’expression «lois et usages d’application générale [. . .] dans une province donnée» de l’alinéa 6(3)a) de la Charte. La Cour suprême a rendu l’arrêt *Kruger* avant l’adoption de la Charte, et ainsi n’a pu faire aucune comparaison contextuelle entre la mention des lois d’application générale apparaissant à l’article 88 de la *Loi sur les Indiens* et le libellé de l’alinéa 6(3)a) de la Charte. En commentant la présente affaire dans l’arrêt *OCCO*, la Cour suprême n’a pas fait référence au critère de l’arrêt *Kruger*.

[71] Même si la Loi n’était pas considérée comme une loi d’application générale en Colombie-Britannique, il est manifeste que les appelants ne cherchent pas à contester le fonctionnement de la Loi dans cette province. Ainsi, aucun des individus appelants ne réside ni ne produit du blé ou de l’orge

case is that the Act affects their right to pursue the gaining of a livelihood in Alberta, Saskatchewan and Manitoba. In those provinces, there is no question that the *Canadian Wheat Board Act* is a law of general application in force throughout each province where the appellants reside and pursue the gaining of a livelihood.

Discrimination Primarily on the Basis of Residence

[72] Is the *Canadian Wheat Board Act* a law that discriminates among persons primarily on the basis of present or previous residence? There is no allegation in this case that the Act discriminates on account of province of previous residence. The only issue is whether it discriminates primarily on the basis of present residence. Accepting that the existence of the Act creates a different marketing scheme for wheat and barley grown in the designated area from that grown outside the designated area, I am not satisfied that such distinction constitutes discrimination primarily on the basis of province of present residence.

[73] With specific reference to the case at bar, the Supreme Court in *CEMA* has said that there are objective reasons for distinguishing between production of wheat and barley within and outside the designated area. At paragraph 87 [page 216], Iacobucci and Bastarache JJ. stated:

The vast majority of grain is produced within the designated area, and that volume of production is precisely what creates the fluctuations in price which the Wheat Board scheme was intended to mitigate. To the extent that producers outside of the designated area may be favoured in some circumstances by having more control over the marketing of their grain, they are also disfavoured because they tend to grow less than their western counterparts and have little or no influence on the determination of the price of their grain. Western producers tend to have more at stake in the marketing of their grain, which means that the reasons for the mitigating effect of the Wheat Board scheme are greater in their case. In that sense, it is quite appropriate to observe that there is no "great wall" between individuals within and outside the designated areas.

en Colombie-Britannique. La thèse des appelants est que la Loi viole leur droit de gagner leur vie en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba. Dans ces provinces, il est incontestable que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* est une loi d'application générale en vigueur sur tout le territoire de chacune de ces provinces où les appelants résident et gagnent leur vie.

Distinction fondée principalement sur la résidence

[72] La *Loi sur la Commission canadienne du blé* est-elle une loi qui établit une distinction fondée principalement sur la résidence antérieure ou actuelle? Il n'y a aucune allégation en l'instance portant que la Loi établit une distinction en fonction de la province de résidence antérieure. La seule question est de savoir si la loi établit une distinction fondée principalement sur la résidence actuelle. Tout en reconnaissant que la Loi crée un régime de commercialisation du blé et de l'orge produits dans la région désignée qui diffère du régime applicable à l'extérieur de cette région, je ne suis pas convaincu qu'une telle distinction constitue une distinction fondée principalement sur la province de résidence actuelle.

[73] Se reportant spécifiquement à la présente affaire, la Cour suprême a dit dans l'arrêt *OCCO* qu'il existait des motifs objectifs pour faire une distinction entre la production du blé et de l'orge à l'intérieur et à l'extérieur de la région désignée. Au paragraphe 87 [page 216], les juges Iacobucci et Bastarache se sont exprimés comme suit:

Le grain est produit, pour la plus grande part, dans la région désignée et ce volume de production est précisément ce qui engendre les fluctuations de prix que le régime de la Commission canadienne du blé est destiné à atténuer. Dans la mesure où les producteurs de l'extérieur de la région désignée peuvent parfois être avantagés du fait qu'ils contrôlent davantage la commercialisation de leur grain, ils sont également défavorisés du fait qu'ils ont tendance à produire moins que leurs homologues de l'Ouest et qu'ils n'exercent que très peu d'influence, voire aucune, sur l'établissement du prix de leur grain. Pour les producteurs de l'Ouest, les intérêts en jeu dans la commercialisation de leur grain ont tendance à être plus élevés, ce qui signifie que l'effet atténuant du régime de la Commission canadienne du blé est davantage justifié dans leur cas. En ce sens, on peut faire remarquer à juste titre qu'il n'existe pas de «grande muraille» entre les gens des régions désignées et ceux de l'extérieur de ces régions.

As found by Iacobucci and Bastarache JJ., that the designated area is characterized by large grain-growing regions which distinguish it from other areas of Canada is evidence that targeting the Wheat Board's mandate and activities to the designated area recognizes an economic reality. There are thus objective reasons for the operation of the Canadian Wheat Board marketing scheme being limited to the designated area.

[74] I conclude that the *Canadian Wheat Board Act* is not a law that discriminates primarily on the basis of province of present or previous residence.

[75] The section 6 claim must be dismissed.

SECTION 1

[76] Although he did not find that the *Canadian Wheat Board Act* violated the Charter on any of the grounds alleged by the appellants, Muldoon J. conducted an extensive analysis under section 1 of the Charter, applying the well-known tests laid out in *The Queen v. Oakes*.³⁶ This Court will review the findings of the Trial Judge in the interest of providing a complete analysis of the legal issues which were argued on appeal.

The Findings of the Trial Judge

[77] As to whether the legislation fulfilled a pressing and substantial objective, the Trial Judge reviewed the history of the Canadian Wheat Board commencing with its initial incarnation in 1919, through dramatically falling prices and surpluses of grain in the 1930s, the strategic importance of a stable wheat supply during the years of the Second World War, subsequent supply agreements with the United Kingdom, obligations under the International Wheat Agreements of the 1950s and 1960s, and when the Canadian Wheat Board legislation was renewed at intervals between 1953 and 1967, the importance, in the view of Parliament, of the stabilization of prices and the orderly

Comme l'ont mentionné les juges Iacobucci et Bastarache, le fait que la région désignée se caractérise par de vastes régions de production céréalière qui se distinguent des autres régions du Canada démontre que la limitation du mandat et des activités de la Commission canadienne du blé à cette région correspond à une réalité économique. Il existe donc des raisons objectives pour restreindre les opérations liées au régime de commercialisation de la Commission canadienne du blé à la région désignée.

[74] Je conclus que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* n'est pas une loi qui établit une distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle.

[75] La demande fondée sur l'article 6 doit être rejetée.

L'ARTICLE PREMIER

[76] Bien qu'il n'ait pas conclu que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* violait la Charte pour l'un quelconque des motifs allégués par les appelants, le juge Muldoon a fait une analyse détaillée au regard de l'article premier de la Charte, en appliquant le critère bien connu énoncé dans l'arrêt *La Reine c. Oakes*.³⁶ La Cour examinera les conclusions du juge de première instance afin de fournir une analyse complète des questions de droit qui ont été débattues en appel.

Les conclusions du juge de première instance

[77] Afin de déterminer si la loi réalisait un objectif urgent et réel, le juge de première instance a passé en revue l'histoire de la Commission canadienne du blé depuis sa création en 1919, en passant par la chute dramatique des prix et des surplus de grain au cours des années 1930, l'importance stratégique d'un approvisionnement stable en grain durant la Seconde Guerre mondiale, les accords subséquents d'approvisionnement conclus avec le Royaume-Uni, les obligations en vertu des Accords internationaux sur le blé des années 1950 et 1960, et au fil des renouvellements périodiques de la législation sur la Commission canadienne du blé entre 1953 et 1967, l'importance, aux yeux du

marketing of grain. The marketing of western Canadian grain was a matter of national concern because of the significance of the grain industry to the national economy. Muldoon J. [at paragraph 157, page 423] characterized the objective of the legislation as being “to secure the orderly marketing, in interprovincial and export trade, of grain grown in Canada” and in his view, the pressing and substantial part of the *Oakes* test was satisfied.

[78] The Trial Judge had no difficulty accepting that there was a rational connection between the objective of orderly marketing of grain and the means set forth in the *Canadian Wheat Board Act* to achieve that objective.

[79] In his minimal impairment analysis, the Trial Judge noted that the appellants did not ask that the Canadian Wheat Board be dismantled; rather they only asked that they not be forced to sell their wheat and barley to it. He characterized the issue as being whether keeping the Canadian Wheat Board as a non-voluntary pool could be justified. He conducted a broad review of the evidence and concluded that the Canadian Wheat Board would not be viable in a dual market, i.e. where farmers could market their wheat and barley either through the Canadian Wheat Board or on their own, individually or in groups. He based his conclusion on the evidence of Dr. Murray Fulton, whom he considered to be “the most credible, if not sole, authority on co-operatives and pooling” [at paragraph 168, page 427]. The Trial Judge quoted at paragraph 169 [page 428] from a study done by Dr. Fulton which stated:

The reason why a completely voluntary pool cannot operate alongside a cash market is a direct function of pooling. Pooling is a system whereby high and low prices—prices received at different times of the crop year and in deferent [*sic*] markets—are averaged in some weighted fashion to give the pooled price. The consequence of the averaging process is that when market prices are rising, the pool price will generally lag behind. The lower price of the pool will

législateur, d’assurer la stabilité des prix et d’organiser la commercialisation du blé. La commercialisation des céréales de l’Ouest canadien a été un sujet de préoccupation nationale en raison de l’importance de l’industrie céréalière dans l’économie nationale. Le juge Muldoon [au paragraphe 157, page 423] a indiqué que l’objet de la loi était «d’organiser, dans le cadre du marché interprovincial et de l’exportation, la commercialisation du grain cultivé au Canada» et, selon lui, cela satisfaisait à la partie «préoccupations urgentes et réelles» du critère défini par l’arrêt *Oakes*.

[78] Le juge de première instance n’a eu aucune difficulté à admettre l’existence d’un lien rationnel entre l’objectif d’organiser la commercialisation du grain et les mesures formulées dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé* pour atteindre cet objectif.

[79] Dans son analyse de l’atteinte minimale, le juge de première instance a indiqué que les appelants n’avaient pas demandé le démantèlement de la Commission canadienne du blé, mais seulement de ne pas être forcés de lui vendre leur blé et leur orge. Pour lui, la question était de savoir s’il était justifié de maintenir la Commission canadienne du blé comme syndicat non volontaire. Après avoir fait une analyse détaillée de la preuve, il a conclu que la Commission canadienne du blé ne serait pas viable dans un marché double, c’est-à-dire dans un marché où les producteurs auraient le choix de commercialiser leur blé et leur orge par l’entremise de la Commission canadienne du blé ou par eux-mêmes, individuellement ou en groupes. Il a fondé sa conclusion sur le témoignage de M. Murray Fulton, qu’il a jugé [au paragraphe 168, page 427] être «le spécialiste le plus crédible, sinon le seul, au sujet des coopératives et des systèmes de mise en commun». Au paragraphe 169 [page 428], le juge de première instance a cité une étude de M. Fulton où il disait ceci:

[TRADUCTION] La raison pour laquelle un syndicat entièrement volontaire ne pourrait fonctionner aux côtés d’un marché au comptant est une fonction directe de la mise en commun. La mise en commun est un système par lequel les prix élevés et les prix bas—les prix que l’on obtient à des moments différents de la campagne agricole ainsi que sur des marchés différents—sont calculés en moyenne d’une façon pondérée afin d’obtenir le prix du syndicat. Le

result in farmers delivering to the cash market. In contrast, when prices are falling, the pool price will generally be above the cash price. This will provide an incentive for producers to deliver to the pool. The consequence of this behaviour is that the voluntary pool experiences either relatively small volumes being pooled or substantial losses in the pool if guaranteed initial prices are present.

[80] He then considered the appellants' evidence of other dual commodity markets, but preferred Dr. Fulton's rebuttal that the conditions of the western Canadian wheat and barley markets were different. He further referred at paragraph 174 [page 430] to the "free rider problem":

The final major factor which would cripple a voluntary pooling agency for wheat and barley in western Canada is that the pool could not avoid deficits. This because of the "free rider problem". The only way to avoid a deficit is by not offering an initial price. Consequently there is little incentive to deliver grain to the pool. To attract delivery, the pool could offer a high initial price. Woe to the pool should the market price be lower than divined! A deficit would ensue (Exhibit 73, at page 5).

[81] The learned Trial Judge then referred to evidence that a pooling system in an open market has not been successful in the United States and was not successful in Canada between 1935 and 1943. He also considered and rejected a "contractual pool" because of the reluctance of producers to deliver more than a portion of their crop, crippling the Wheat Board in its marketing of wheat and barley and the difficulties produced by contract default and associated costs of recovery.

[82] For these reasons, the Trial Judge concluded that a Canadian Wheat Board monopoly in the designated area was essential, and that there were no viable alternatives which would permit the marketing of wheat and barley by producers in the designated area outside the Canadian Wheat Board marketing scheme.

processus de calcul de la moyenne fait en sorte que, lorsque les prix du marché sont en hausse, le prix du syndicat sera généralement inférieur. À cause du prix inférieur, les agriculteurs livreront leurs produits au marché au comptant. Par contraste, lorsque les prix sont en baisse, le prix du syndicat sera généralement supérieur à celui du prix du marché au comptant. Cela incitera les producteurs à livrer leurs produits au syndicat. Résultat, le syndicat volontaire se retrouve avec une mise en commun de quantités relativement petites, ou bien avec des pertes considérables si les prix initiaux garantis sont présents.

[80] Il a ensuite étudié la preuve soumise par les appelants au sujet d'autres marchés doubles de produits agricoles, mais a préféré la contre-preuve de M. Fulton portant que les marchés du blé et de l'orge de l'Ouest canadien étaient différents. Au paragraphe 174 [page 430], il a évoqué le «problème du travailleur non syndiqué qui bénéficie des activités syndicales»:

Le dernier grand facteur qui paralyserait un syndicat volontaire, pour ce qui est du blé et de l'orge dans l'Ouest du Canada, est que le syndicat ne pourrait éviter d'être déficitaire. À cause du [TRADUCTION] «problème du travailleur non syndiqué qui bénéficie des activités syndicales». La seule façon d'éviter un déficit est de ne pas offrir un prix initial. Il y a donc peu d'incitation à livrer du grain au syndicat. Pour attirer les producteurs, le syndicat devrait offrir un prix initial élevé. Mais malheur au syndicat, s'il fallait que le prix du marché soit en-deça du prix prévu! Il s'ensuivrait un déficit (pièce 73, à la page 5).

[81] Le juge de première instance a ensuite fait référence à la preuve portant qu'un système de mise en commun dans un marché ouvert n'a pas eu de succès aux États-Unis et n'avait pas eu de succès au Canada entre 1935 et 1943. Il a aussi examiné et rejeté l'idée d'un «syndicat contractuel» en raison de la réticence des producteurs à livrer plus qu'une partie de leur récolte, ce qui minerait la viabilité de la Commission du blé dans sa commercialisation du blé et de l'orge, et des problèmes causés par les manquements contractuels et les frais afférents de recouvrement.

[82] Pour ces motifs, le juge de première instance a conclu que le monopole de la Commission canadienne du blé dans la région désignée était essentiel et qu'il n'existait aucune solution de rechange viable qui permettrait à des producteurs de la région désignée de commercialiser le blé et l'orge à l'extérieur du régime de commercialisation de la Commission.

[83] In his proportionality analysis, Muldoon J. recognized that the pooling required by the *Canadian Wheat Board Act* did adversely affect the appellants in that they were not always rewarded for producing a high quality product, that they were impeded in maximizing their operations' potential, that they did not always have immediate access to lucrative markets, that cash flow could be adversely affected and that they were subjected to the pooling of costs which, in some circumstances, was unfair and adversely affected their profitability.

[84] On the other hand, the evidence did not show that the appellants' operations were being crippled or that they were being driven into bankruptcy as a result of compulsory pooling, although there was evidence of "frustration with an inflexible system".

[85] For the learned Trial Judge, what tipped the balance in the proportionality analysis in favour of the legislation was:

. . . that the government has established, on a balance of probabilities, that the interests of all western Canadian farmers, and the potential impact on all Canadians, are treated with a view to alleviate what has proved to be a significant problem, i.e. the dramatic effects of the open market.³⁷

Thus, the Trial Judge concluded that the deleterious effects on the appellants' rights were outweighed by the salutary effects of the orderly marketing of wheat and barley under the Canadian Wheat Board.

Additional Arguments Before this Court

Pressing and Substantial

[86] In their written argument, the appellants argue that the Trial Judge wrongly identified price stabilization and orderly marketing as an objective of the scheme. They say that the imposition of a monopoly in the Wheat Board was not "for the orderly marketing of grain", and more specifically, price stability, but was primarily motivated by objectives tied to exigencies such as supply requirements during World War II, the need to fulfil supply agreements with the

[83] Dans son analyse sur la proportionnalité, le juge Muldoon a reconnu que le syndicat obligatoire de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* portait atteinte aux appelants en ce sens qu'ils n'étaient pas toujours récompensés pour avoir produit un produit de grande qualité, qu'ils ne pouvaient pas maximiser le potentiel de leurs activités, qu'ils ne pouvaient pas toujours accéder sans délai à des marchés lucratifs, que leurs liquidités étaient affectées de manière défavorable et qu'ils étaient soumis à la mise en commun des frais ce qui, dans certains cas, était injuste et nuisait à leur rentabilité.

[84] En revanche, la preuve n'a pas montré que l'obligation de mise en commun paralysait les activités des appelants, ou acculait ces derniers à la faillite, même si certains éléments tendaient à démontrer «qu'un système inflexible engendre de la frustration».

[85] Pour le juge de première instance, ce qui a fait pencher la balance dans son analyse de la proportionnalité en faveur de la loi a été

[. . .] que le gouvernement a établi, selon la prépondérance des probabilités, que les intérêts de tous les agriculteurs de l'Ouest canadien, ainsi que l'effet éventuel sur tous les Canadiens, sont traités de manière à atténuer ce qui s'est avéré être un problème de taille, c'est-à-dire les effets dramatiques du marché ouvert³⁷.

Le juge de première instance a donc conclu que les effets négatifs de cette situation sur les droits des appelants ne l'emportaient pas sur les avantages favorables de la commercialisation méthodique du blé et de l'orge par la Commission canadienne du blé.

Arguments supplémentaires présentés devant la Cour

Les préoccupations urgentes et réelles

[86] Dans leur mémoire, les appelants font valoir que le juge de première instance a erronément identifié la stabilisation des prix et la commercialisation méthodique comme un objectif du régime. Ils disent que l'octroi d'un monopole à la Commission n'avait pas pour but «la commercialisation méthodique du grain» et plus précisément la stabilité des prix, mais a été à l'origine motivé par des objectifs liés aux besoins en approvisionnement durant la Seconde

U.K. in the period immediately after World War II, and later, to meet commitments made by the government under the International Wheat Agreements (which have since lapsed). This succession of exigencies reflects objectives for the Wheat Board legislation that are no longer pressing and substantial.

[87] In oral argument, the appellants conceded that orderly marketing was an objective of the Canadian Wheat Board legislation of 1967. However, the appellants seem to argue that price stability was not an objective of the Act. They also argued that the Trial Judge improperly ignored the impact of the legislation on the human dignity of those producers who would prefer to market their wheat and barley unconstrained by the Canadian Wheat Board monopoly.

[88] A review of the reasons of the learned Trial Judge demonstrates that he took all of these factors into account. While it is true that the legislation limits entrepreneurial opportunities to producers, that is an issue for consideration in the proportionality analysis.

[89] I find no error in the pressing and substantial analysis of the learned Trial Judge.

Rational Connection

[90] In oral argument, the appellants conceded that if the objectives of the legislation were found to be the orderly marketing of grain and price stability, there was a rational connection between the objectives of the *Canadian Wheat Board Act* and the means employed by the Act to achieve those objectives.

Minimal Impairment

[91] The appellants submit the Wheat Board legislation is a total, rather than minimal, impairment of their rights to sell their wheat and barley on their own terms. The appellants say that the learned Trial Judge

Guerre mondiale, à l'obligation de s'acquitter des contrats d'approvisionnement conclus avec le Royaume-Uni durant la période de l'après-guerre et, par la suite, de satisfaire aux engagements souscrits par le gouvernement en vertu des Accords internationaux sur le blé (qui sont depuis devenus caducs). Cette succession d'exigences reflète des objectifs de la loi sur la Commission qui ne sont plus ni urgents ni réels.

[87] Dans leur plaidoirie, les appelants ont convenu que la commercialisation méthodique était un objectif de la loi de 1967 sur la Commission canadienne du blé. Ils semblent toutefois soutenir que la stabilité des prix n'était pas un objectif de la Loi. Ils plaident également que le juge de première instance a ignoré à tort l'impact de la loi sur la dignité de la personne des producteurs qui préféreraient commercialiser leur blé et leur orge sans être soumis au monopole de la Commission canadienne du blé.

[88] Un examen des motifs du juge de première instance démontre qu'il a tenu compte de tous ces facteurs. Bien qu'il soit vrai que la loi limite les possibilités entrepreneuriales des producteurs, il s'agit d'une question dont on doit tenir compte dans l'analyse de la proportionnalité.

[89] Je ne vois aucune erreur dans l'analyse que le juge de première instance fait du critère des préoccupations urgentes et réelles.

Lien rationnel

[90] Dans leur plaidoirie, les appelants ont convenu que si les objectifs de la loi étaient la commercialisation méthodique des grains et la stabilité des prix, il existait un lien rationnel entre les objectifs de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et les mesures mises en place par la Loi pour atteindre ces objectifs.

Atteinte minimale

[91] Les appelants font valoir que la loi constitue une atteinte totale, et non pas minimale, à leurs droits de vendre leur blé et leur orge à leurs propres conditions. Ils disent que le juge de première instance n'a

failed to appreciate the specific rights of the appellants that they argue were breached and, therefore, did not properly analyse whether they were minimally impaired. They also argued that he failed to properly consider the alternatives of dual marketing and longer term contracts of supply between producers and the Canadian Wheat Board.

[92] The issue here is, whether the total monopoly of the Canadian Wheat Board over the marketing of wheat and barley grown in the designated area impairs the rights of the appellants no more than is reasonably necessary to achieve the objectives of the legislation,³⁸ or whether some lesser form of control would be possible.

[93] There was extensive evidence before the Trial Judge. He preferred that of Dr. Fulton. Dr. Fulton's evidence rejected the dual marketing option and addressed difficulties with contractual supply agreements between producers and the Board. Irrespective of the term of such contracts, Dr. Fulton's evidence was that they led to default and the associated costs of recovery. It was open to the Trial Judge to accept Dr. Fulton's evidence and to conclude that there was no viable alternative that would impair any alleged Charter rights of the appellants less, than in accordance with the Canadian Wheat Board legislation.

[94] In *RJR-MacDonald*, *supra* [note 11], McLachlin J. (as she then was) stated at paragraph 141 [pages 334-335]:

. . . while appellate courts are not bound by the trial judge's findings in respect of social science evidence, they should remain sensitive to the fact that the trial judge has had the advantage of hearing competing expert testimony firsthand. The trial judge's findings with respect to the credibility of certain witnesses may be useful when the appeal court reviews the record.

The Trial Judge found at paragraph 168 [page 427]:

pas apprécié les droits spécifiques dont ils alléguaient la violation et, par conséquent, qu'il n'a pas fait une analyse adéquate de la question de l'atteinte minimale. Ils font également valoir qu'il n'a pas bien envisagé les solutions de rechange de la commercialisation double et des contrats d'approvisionnement à plus long terme entre les producteurs et la Commission canadienne du blé.

[92] La question est la suivante: le monopole complet de la Commission canadienne du blé sur la commercialisation du blé et de l'orge produits dans la région désignée ne porte-t-il pas atteinte aux droits des appelants plus que ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi³⁸, ou une forme de contrôle moindre serait-elle possible?

[93] Le juge de première instance a entendu de nombreux témoignages. Il a préféré celui de M. Fulton qui a rejeté l'option du marché double et a traité des difficultés liées aux accords contractuels d'approvisionnement entre les producteurs et la Commission. Quels que soient les termes de ces contrats, M. Fulton a dit qu'ils étaient susceptibles d'entraîner des problèmes de manquement et de frais de recouvrement connexes. Il était loisible au juge de première instance d'accepter le témoignage de M. Fulton et de conclure qu'il n'existait aucune autre solution viable qui porterait moins atteinte aux droits des appelants garantis par la Charte que ne le fait la *Loi sur la Commission canadienne du blé*.

[94] Dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, précité [note 11], le juge McLachlin (tel était alors son titre), a indiqué au paragraphe 141 [pages 334 et 335]:

[. . .] bien qu'une cour d'appel ne soit pas liée par les conclusions du juge de première instance relativement à la preuve en matière de sciences humaines, elle devrait continuer d'être consciente du fait que le juge de première instance a eu l'avantage d'entendre de première main des témoignages d'experts contradictoires. Les conclusions du juge de première instance sur la crédibilité de certains témoins peuvent être utiles lorsque la cour d'appel fait l'examen du dossier.

Or le juge de première instance a conclu au paragraphe 168 [page 427]:

Of all of the agronomical experts proffered by both sides, Dr. Fulton was the most credible, if not sole, authority on co-operatives and pooling.

In reviewing the minimal impairment analysis of the Trial Judge and the record upon which it was based, I accept his credibility findings and the conclusions that he drew from the evidence that the Canadian Wheat Board would not be viable without a monopoly in respect of wheat and barley in the designated area. It follows that the dual market alternatives suggested by the appellants before this Court cannot be said to be “reasonable alternatives” to the Wheat Board monopoly in meeting the objectives of the Act.

[95] In *RJR-MacDonald*, McLachlin J. stated at paragraph 160 [pages 342-343]:

The impairment must be “minimal”, that is, the law must be carefully tailored so that rights are impaired no more than necessary. The tailoring process seldom admits of perfection and the courts must accord some leeway to the legislator. If the law falls within a range of reasonable alternatives, the courts will not find it overbroad merely because they can conceive of an alternative which might better tailor the objective to infringement On the other hand, if the government fails to explain why a significantly less intrusive and equally effective measure was not chosen, the law may fail.

[96] In this case, there does appear to be some tailoring in the legislation and the manner in which it has been applied by the government: the Board monopoly is restricted to wheat and barley and it applies only in the regions where those crops are most extensively grown. Furthermore, the Act and Regulations provides for the granting of licences for export³⁹ and interprovincial sales.⁴⁰ Producers can apply for these licenses to transport and sell wheat and barley themselves. There was evidence before the Trial Judge that the scheme is cumbersome and frustrating. Be that as it may, the government led evidence satisfactory to the Trial Judge to explain why a less intrusive and equally effective alternative was not available. I can

De tous les experts en agronomie que les deux parties ont fait témoigner, M. Fulton était le spécialiste le plus crédible, sinon le seul, au sujet des coopératives et des systèmes de mise en commun.

Après avoir examiné l’analyse de l’atteinte minimale faite par le juge de première instance et le dossier sur lequel il s’est fondé, j’accepte ses conclusions sur la crédibilité et sa conviction, fondée sur la preuve, que la Commission canadienne du blé ne serait pas viable sans monopole sur le blé et l’orge dans la région désignée. Il en découle que les suggestions que les appelants ont faites à cette Cour au sujet des solutions de rechange que représente le marché double ne peuvent pas être considérées comme «des solutions de rechange raisonnables» au monopole de la Commission qui permettraient de satisfaire aux objectifs de la Loi.

[95] Dans l’arrêt *RJR-MacDonald*, le juge McLachlin a indiqué au paragraphe 160 [pages 342-343]:

La restriction doit être «minimale», c’est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l’atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d’adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l’intérieur d’une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu’elle a une portée trop générale simplement parce qu’ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l’objectif et à la violation [. . .] Par contre, si le gouvernement omet d’expliquer pourquoi il n’a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide.

[96] En l’instance, il semble qu’on a apporté quelques ajustements à la loi et à la manière suivant laquelle elle est appliquée par le gouvernement: le monopole de la Commission se limite au blé et à l’orge et il s’applique uniquement dans les régions où ces cultures sont les plus intensives. De plus, la Loi et le Règlement prévoient l’octroi de licences pour l’exportation³⁹ et les ventes d’une province à une autre⁴⁰. Les producteurs peuvent demander de telles licences pour transporter et vendre eux-mêmes le blé et l’orge. Il a été mis en preuve devant le juge de première instance que le régime était lourd et frustrant. Quoi qu’il en soit, le gouvernement a soumis une preuve qui a satisfait le juge de première instance

see no basis for coming to a contrary conclusion to that of the learned Trial Judge on the issue of minimal impairment.

Proportionality of Effects

[97] The deleterious effects of the Canadian Wheat Board's compulsory pooling system are numerous from the point of view of the appellants. They argue that producers are prevented from marketing their own wheat and barley in a manner which would permit them to optimize the return on their crops. They assert that the Wheat Board has not protected producers from low grain prices. While it is the Wheat Board's exclusive marketing function which is at issue, the appellants argue that compulsory pooling affects just about every aspect of their farm operations. They also argue that the Wheat Board monopoly deprives them of the sense of entrepreneurship which they would otherwise enjoy as part of running their own farming businesses.

[98] The learned Trial Judge was attentive to those adverse effects alleged by the appellants, including the effect of denying them the right to exercise their entrepreneurial initiative. Against this, he balanced what Parliament considered to be a significant problem—the undesirable effects of an open market on the marketing of western wheat and barley.

[99] The Trial Judge found that the deleterious effects on the appellants' rights were outweighed by the salutary effects of the orderly marketing of wheat and barley under the Canadian Wheat Board. He came to his conclusion with reference to the objectives of the *Canadian Wheat Board Act* and its salutary effects. I can see no error in the analysis of the Trial Judge with respect to his finding under the final branch of the *Oakes* test.

[100] I would add that there is also a good reason for the Court to adopt a deferential approach with respect to the proportionality of effects test. In legislating a Canadian Wheat Board monopoly in the

expliquant pourquoi une mesure moins attentatoire et tout aussi efficace n'était pas disponible. Je ne peux pas voir comment on pourrait arriver à une conclusion contraire à celle du juge de première instance sur cette question de l'atteinte minimale.

Proportionnalité des effets

[97] Les effets nuisibles du système de mise en commun obligatoire de la Commission canadienne du blé sont, du point de vue des appelants, nombreux. Ils font valoir qu'ils ne peuvent commercialiser leur blé et leur orge de manière à tirer le maximum de leurs récoltes. Ils prétendent que la Commission ne protège pas les producteurs contre le bas prix des céréales. Bien que ce soit la fonction de commercialisation exclusive de la Commission qui soit en cause, les appelants font valoir que la mise en commun obligatoire affecte à peu près tous les aspects de leurs exploitations agricoles. Ils font également valoir que le monopole de la Commission les prive de l'esprit d'entrepreneurship dont ils jouiraient s'ils exploitaient à leur manière leurs entreprises agricoles.

[98] Le juge de première instance s'est montré attentif à ces effets indésirables allégués par les appelants, dont la privation du sens de l'entrepreneurship. Il y a opposé ce que le Parlement considère comme un problème d'importance—les effets indésirables d'un marché ouvert sur la commercialisation du blé et de l'orge de l'Ouest.

[99] Le juge de première instance a conclu que les effets nuisibles sur les droits des appelants étaient compensés par les effets salutaires de la commercialisation méthodique du blé et de l'orge par la Commission canadienne du blé. Il est arrivé à ces conclusions en faisant référence aux objectifs de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et à ses effets salutaires. Je ne vois aucune erreur dans l'analyse du juge de première instance en ce qui concerne sa conclusion eu égard au dernier volet du critère de l'arrêt *Oakes*.

[100] J'ajouterais qu'il y a aussi une bonne raison pour que dans son approche, la Cour fasse preuve de retenue à l'égard du critère de la proportionnalité des effets. En conférant à la Commission canadienne du

designated area, Parliament is balancing competing interests—those of the producers in the designated area who support the Canadian Wheat Board and those who oppose it. While the appellants are of the view that the *Canadian Wheat Board Act* imposes deleterious effects upon them, other producers appear willing to forego the advantages of an open market for the benefits they see in the Canadian Wheat Board marketing their wheat and barley, arranging for transportation, and otherwise providing what they perceive are the benefits of receiving a pooled price for their crops. Parliament is in a better position to weigh the deleterious and advantageous effects of the Canadian Wheat Board monopoly than is the Court. I would thus accord Parliament significant deference in so far as the proportionality of effects test is concerned.

[101] The Trial Judge was critical of Supreme Court jurisprudence which he interpreted to require that only the original purpose of legislation was relevant for purposes of a section 1 analysis. Irrespective of the view he expressed, he relied on the purpose of the legislation when it was last re-enacted by Parliament in 1967. No issue arises from the learned Judge's view expressed on this issue. Nor did the learned Judge's comments with respect to section 91, class 2 of the *Constitution Act, 1867*, the federal trade and commerce power, affect the validity of his *Oakes* analysis.

[102] I agree with the Trial Judge that if any Charter rights of the appellants have been breached by any of the impugned provisions of the *Canadian Wheat Board Act*, the respondent has demonstrated that they constitute reasonable limits on those rights in a free and democratic society.

[103] I would take this opportunity to observe that in this case the appellants did not initially specify the provisions of the *Canadian Wheat Board Act* and *Canadian Wheat Board Regulations* that they alleged were unconstitutional. It was only after being requested to do so that they provided a list of

blé un monopole dans la région désignée, le Parlement tranche entre des intérêts opposés—ceux des producteurs de la région désignée qui appuient la Commission canadienne du blé et ceux qui s'y opposent. Alors que les appelants sont d'avis que la *Loi sur la Commission canadienne du blé* a des effets néfastes sur eux, d'autres producteurs semblent en effet disposer à se priver des avantages d'un marché ouvert en échange des bénéfices qu'ils retirent de la Commission canadienne du blé, laquelle commercialise leur blé et leur orge, pourvoit au transport et fixe à leur avantage un prix commun pour leurs récoltes. Le législateur est mieux placé pour juger des effets néfastes et des avantages du monopole de la Commission canadienne du blé que ne l'est la Cour. Je ferais donc preuve d'une grande retenue à l'égard du législateur en ce qui concerne le critère de la proportionnalité des effets.

[101] Le juge de première instance s'est montré critique à l'égard de la jurisprudence de la Cour suprême qu'il a interprétée comme exigeant que seul l'objectif premier de la loi soit pris en considération aux fins de l'analyse de l'article premier. Indépendamment de l'opinion qu'il a exprimée, il s'est fondé sur l'objet de la loi au moment où elle a été réadoptée par le Parlement pour la dernière fois en 1967. L'opinion du juge de première instance sur ce point ne soulève aucune question. Pas plus que ses commentaires au sujet de l'article 91, catégorie 2 de la *Loi constitutionnelle de 1967*, le pouvoir fédéral en matière de trafic et de commerce, n'affectent la validité de son analyse fondée sur l'arrêt *Oakes*.

[102] Je suis d'accord avec le juge de première instance pour dire que s'il y a eu violation d'un droit quelconque des appelants garanti par la Charte par l'une quelconque des dispositions contestées de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, l'intimée a fait la preuve qu'elles constituent des limites raisonnables dans une société libre et démocratique.

[103] Je profiterais de l'occasion pour faire observer qu'en l'instance, les appelants n'ont pas précisé initialement les dispositions de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* et du *Règlement sur la Commission canadienne du blé* dont ils alléguaient l'inconstitutionnalité. Ce n'est qu'après en avoir été requis

impugned parts of the Act and Regulations that are indicated in Appendix A to these reasons. It is insufficient for a constitutional challenge to refer only to a concept or a process required by an enactment. The specific provisions being challenged must be specified.

DISPOSITION

[104] The appeal will be dismissed with costs.

DÉCARY J.A.: I agree.

SHARLOW J.A.: I agree.

¹ [1997] 3 F.C. 335 (T.D.).

² R.S.C., 1985, c. C-24.

³ 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].

⁴ The reference to the “Creston-Wyndel Areas” was subsequently deleted from the definition of “designated area” in amendments to the *Canadian Wheat Board Act*, S.C. 1998 c. 17, s. 1.

⁵ S. 32(1)(a) [as am. by S.C. 1998, c. 17, ss. 18, 28] provides:

32. (1) The Corporation shall undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and for that purpose shall

(a) buy all wheat produced in the designated area and offered by a producer for sale and delivery to the Corporation at an elevator, in a railway car or at any other place in accordance with this Act and the regulations and orders of the Corporation;

The definition of “designated area” in s. 2(1) provides:

2. (1) . . .

“designated area” means that area comprised by the Provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and that part of the Province of British Columbia known as the Peace River District, and any other areas that the Corporation may designate under subsection (3).

⁶ S. 45(c) [as am. by S.C. 1998, c. 17, s. 28] provides:

45. Except as permitted under the regulations, no person other than the Corporation shall

. . .

(c) sell or agree to sell wheat or wheat products situated in one province for delivery in another province or outside Canada;

qu’ils ont produit une liste des parties contestées de la Loi et du Règlement, liste reprise à l’annexe A des présents motifs. Dans une contestation d’ordre constitutionnel, il ne suffit pas de faire uniquement référence à un concept ou un processus imposé par une loi. Les dispositions contestées doivent être spécifiées.

CONCLUSION

[104] L’appel est rejeté avec dépens.

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE SHARLOW, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

¹ [1997] 3 C.F. 335 (1^{re} inst.).

² L.R.C. (1985), ch. C-24.

³ Qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur la Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

⁴ La référence aux «régions Creston-Wyndel» a été subséquemment supprimée de la définition au moyen de modifications à la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.C. 1998 ch. 17, art. 1.

⁵ L’art. 32(1)(a) [mod. par L.C. 1998, ch. 17, art. 18] prévoit:

32. (1) Il incombe à la Commission de commercialiser, dans le cadre du commerce interprovincial et de l’exportation, le blé produit dans la région désignée. À cette fin, elle:

a) achète tout le blé produit dans la région désignée et que les producteurs offrent de lui vendre et de lui livrer à un silo, à un wagon ou à tout autre endroit conformément à la présente loi, aux règlements et à ses arrêtés;

La définition de «région désignée», à l’art. 2(1), est ainsi conçue:

2. (1) [. . .]

«région désignée» La région formée des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et d’Alberta, de la partie de la province de la Colombie-Britannique connue sous le nom de district de Peace River, ainsi que des régions éventuellement incluses dans cette région en application du paragraphe (3).

⁶ L’art. 45(c) prévoit:

45. Sauf autorisation contraire des règlements, seule la Commission peut:

[. . .]

c) vendre ou consentir à vendre du blé ou des produits du blé se trouvant dans une province pour livraison dans une autre province ou à l’étranger;

⁷ By s. 16(2) [as am. by SOR/93-486, s. 3] of the *Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C., c. 397, feed grade wheat and barley for consumption by livestock or poultry for sale within Canada is not required to be sold to the Board. S. 16(2) provides:

16. (1) . . .

(2) Permission is hereby granted to any licensee, as defined in section 2 of the *Canada Grain Act*, to sell and buy feed grain, wheat products or barley products that are situated in Manitoba, Saskatchewan or Alberta for delivery for consumption by livestock or poultry at any place in Canada elsewhere than in the province of purchase, and to transport or cause to be transported the feed grain, wheat products or barley products to that place.

As the appellants' complaint is with respect to the Canadian Wheat Board marketing scheme, reference in these reasons to wheat and barley will generally mean wheat and barley other than feed grade wheat and barley for consumption by livestock or poultry within Canada.

⁸ However, by s. 46(c) [as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 49] and (e), the Governor in Council may make regulations providing for the granting of licences for the export or interprovincial sale of wheat and barley. S. 46(c) and (e) provide:

46. The Governor in Council may make regulations

. . .

(c) to provide for the granting of licences for the export from Canada, or for the sale or purchase for delivery outside Canada, of wheat or wheat products, which export, sale or purchase is otherwise prohibited under this Part;

. . .

(e) to provide for the granting of licences for the transportation from one province to another province, or the sale or purchase for delivery anywhere in Canada, of wheat or wheat products, which transportation, sale or purchase is otherwise prohibited under this Part, and to prescribe the terms and conditions on which those licences may be granted or the terms or conditions of the permission granted in those licences;

Under ss. 14 [as am. by SOR/95-338, s. 1] and 14.1 [as enacted by SOR/93-360, s. 2; 93-486, s. 2] of the *Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C., c. 397, the Board is empowered to grant such licences under specified conditions. Ss. 14 and 14.1 provide:

14. The Board may grant a licence for the export, or for the sale or purchase for delivery outside Canada, of wheat, wheat products, barley or barley products if

(a) the export, sale or purchase of the grain or products for which the licence is sought does not adversely affect the marketing by the Board, in interprovincial or export trade, of grain grown in Canada; and

(b) the applicant pays to the Board a sum of money that, in the opinion of the Board, represents the pecuniary

⁷ En vertu de l'art. 16(2) [mod. par DORS/93-486, art. 3] du *Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., ch. 397, le blé et l'orge classifiés à des fins de consommation par le bétail ou la volaille pour livraison en quelque lieu au Canada n'ont pas à être vendus à la Commission. L'art. 16(2) prévoit:

16. (1) [. . .]

(2) Le titulaire de licence, au sens de l'article 2 de la *Loi sur les grains du Canada*, est autorisé à vendre et à acheter des grains de provende, des produits du blé ou des produits de l'orge se trouvant au Manitoba, en Saskatchewan ou en Alberta pour livraison en quelque lieu du Canada non situé dans la province d'achat, à des fins de consommation par le bétail ou la volaille, ainsi qu'à transporter ou à faire transporter ces grains ou ces produits jusqu'à ce lieu.

Comme la demande des appelants a trait au régime de commercialisation de la Commission canadienne du blé, les mots blé et orge signifieront généralement, dans les présents motifs, le blé et l'orge autre que le blé et l'orge à des fins de consommation par le bétail ou la volaille au Canada.

⁸ Toutefois, en vertu des art. 46(c) [mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 49] et (e), le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir l'octroi de licences pour l'exportation ou la vente d'une province à une autre du blé et de l'orge. Les art. 46(c) et (e) prévoient:

46. Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

[. . .]

c) prévoir l'octroi de licences pour les opérations—exportation, vente ou achat pour livraison à l'étranger de blé ou de produits du blé—qui seraient par ailleurs interdites par la présente partie;

[. . .]

e) prévoir l'octroi de licences pour les opérations—transport du blé ou de produits du blé d'une province à une autre, ou vente ou achat pour livraison en quelque lieu du Canada du blé ou de produits du blé—qui seraient par ailleurs interdites par la présente partie, et fixer les conditions applicables à l'octroi de ces licences ou à l'exercice des droits qu'elles accordent;

En vertu des art. 14 [mod. par DORS/95-338, art. 1] et 14.1 [édicte par DORS/93-360, art. 2; 93-486, art. 2] du *Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., ch. 397, la Commission peut octroyer de telles licences à certaines conditions. Les articles 14 et 14.1 prévoient:

14. La Commission peut octroyer des licences pour l'exportation ou pour la vente ou l'achat en vue de la livraison à l'étranger de blé, de produits du blé, d'orge ou de produits de l'orge si les conditions suivantes sont réunies:

a) l'exportation, la vente ou l'achat des grains ou des produits pour lesquels une licence est demandée ne nuit pas, dans le cadre du commerce interprovincial ou de l'exportation, à la commercialisation par la Commission du grain cultivé au Canada;

b) le demandeur verse à la Commission une somme qui, de l'avis de celle-ci, correspond à l'avantage pécuniaire

benefit enuring to the applicant pursuant to the granting of the licence, arising solely by reason of the prohibition of the export of that grain or those products without a licence, and the then existing differences between the prices of that grain or those products inside and outside Canada.

14.1 The Board may grant a licence for the transportation from one province to another, or for the sale or delivery anywhere in Canada, of wheat, wheat products, barley or barley products, but no fee shall be charged for such a licence.

⁹ The marketing of wheat and barley grown in areas other than the designated area may be subject to a provincially regulated marketing scheme but is not currently subject to any marketing scheme under the *Canadian Wheat Board Act* or other federal legislation.

¹⁰ Although ss. 32 and 45 refer only to wheat, their application is extended to barley by reason of s. 47(2)(a) of the Act and the Regulations. S. 47(2)(a) of the Act provides:

47. (1) The Governor in Council may, by regulation, extend the application of Part III or of Part IV or of both Parts III and IV to oats or to barley or to both oats and barley.

(2) Where the Governor in Council has extended the application of any Part under subsection (1), the provisions of that Part shall be deemed to be re-enacted in this Part, subject to the following:

(a) the word "oats" or "barley", as the case may be, shall be substituted for the word "wheat";

By Order in Council P.C. 1989-987, dated May 25, 1989, the Governor in Council passed SOR/89-282, s. 1, extending the application of Parts III and IV of the Act to barley. S. 9 of the *Canadian Wheat Board Regulations* provides:

9. Parts III and IV of the Act are hereby extended to barley.

¹¹ See for example *R. v. Big M Drug Mart Ltd. et al.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

¹² See *Wong v. Canada*, [1997] 1 F.C. 193 (T.D.).

¹³ 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].

¹⁴ For example, in *Canadian Egg Marketing Agency v. Richardson*, [1998] 3 S.C.R. 157, at paras. 61-66 [pp. 197-202], the majority construed s. 6 of the Charter in view of the types of economic regulation authorized by ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*, and s. 121 of the *Constitution Act, 1867* dealing with the free passage of goods between provinces.

¹⁵ *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] S.C.R. 626.

¹⁶ [1999] 2 S.C.R. 203.

que représente la licence, lequel avantage découle uniquement, d'une part, du fait que sans cette licence l'exportation serait interdite et, d'autre part, des différences existant à ce moment entre les prix intérieurs et extérieurs des grains ou des produits en question.

14.1 La Commission peut octroyer des licences pour le transport d'une province à une autre ou pour la vente ou la livraison en quelque lieu du Canada de blé, de produits du blé, d'orge ou de produits de l'orge, ces licences étant octroyées à titre gratuit.

⁹ La commercialisation du blé et de l'orge produits dans des régions autres que la région désignée peut faire l'objet d'un régime de commercialisation réglementé au niveau provincial mais ne fait actuellement l'objet d'aucun régime de commercialisation en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* ni d'aucune autre loi fédérale.

¹⁰ Même si les art. 32 et 45 ne mentionnent que le blé, ils s'appliquent également à l'orge en raison de l'art. 47(2)a) de la Loi et du Règlement. L'art. 47(2)a) de la Loi prévoit:

47. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, étendre l'application de la partie III ou de la partie IV, ou des deux, à l'avoine et à l'orge, ou à l'un des deux.

(2) En cas d'application du paragraphe (1), les dispositions de la partie en cause sont réputées édictées de nouveau dans la présente partie, sous réserve de ce qui suit:

a) le terme «avoine» ou «orge», selon le cas, est substitué au terme «blé»;

En vertu du décret P.C. 1989-987, en date du 25 mai 1989, le gouvernement en conseil a adopté l'art. 1 du décret DORS/89-282, qui étend l'application des parties III et IV de la Loi à l'orge. L'art. 9 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé* prévoit:

9. L'application des parties III et IV de la Loi est étendue à l'orge.

¹¹ Voir, à titre d'exemple, *R. c. Big M Drug Mart Ltd. et autres*, [1985] 1 R.C.S. 295; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

¹² Voir *Wong c. Canada*, [1997] 1 C.F. 193 (1^o inst.).

¹³ 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^o 1] [L.R.C. (1985), appendice II, n^o 5]].

¹⁴ Par exemple, dans l'arrêt *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157, aux par. 61 à 66 [page 197 à 202], la majorité a interprété l'art. 6 de la Charte dans l'optique du type de réglementation économique que les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* permettent, et de l'art. 121 de cette même loi qui traite de la libre circulation des marchandises d'une province à l'autre.

¹⁵ *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company and The Attorney General of Canada*, [1958] R.C.S. 626.

¹⁶ [1999] 2 R.C.S. 203.

¹⁷ [1989] 1 S.C.R. 1296.

¹⁸ In *R. v. Turpin*, *supra*, note 17, at p. 1332, Wilson J. stated: "A finding that there is discrimination will, I think, in most but perhaps not all cases, necessarily entail a search for disadvantage that exists apart from and independent of the particular legal distinction being challenged."

¹⁹ [1997] 3 S.C.R. 844.

²⁰ R.S.Q., c. C-12, s. 5.

²¹ Appellant's factum, para. 235.

²² [1991] 2 S.C.R. 211.

²³ *Supra*, note 1, at para. 71 [pp. 378-379].

²⁴ *Supra*, note 14.

²⁵ R.S.C., 1985, c. F-4. The regulations pertaining to eggs at issue in the *CEMA* case were: the *Canadian Egg Marketing Agency Proclamation*, C.R.C., c. 646; the *Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, 1986*, SOR/86-8; and the *Canadian Egg Licensing Regulations, 1987*, SOR/87-242.

²⁶ *Lavigne*, *supra*, note 22, at p. 344.

²⁷ [1987] 1 S.C.R. 313, at pp. 404-405.

²⁸ [1990] 2 S.C.R. 367.

²⁹ Subsequently, the Creston-Wynndel Areas were eliminated from the designated area. *Supra*, note 4.

³⁰ [1987] 1 F.C. 490 (T.D.).

³¹ *Ibid.*, at p. 504, Martin J. stated:

The geographical restrictions imposed upon the inshore fishing fleet are of general application to all fishermen of the fleet. The restrictions are imposed, not on the basis of the fishermen's province of present or previous residence but on the basis of the areas where, historically, the fishermen of that fleet had previously pursued the fishery.

³² [1978] 1 S.C.R. 104, at p. 110.

³³ See the decision of the Ontario Court of Appeal in *Skapinker, Re* (1983), 40 O.R. (2d) 481. In allowing the appeal of the Ontario Court of Appeal, the Supreme Court did not comment on the law of general application issue [[1984] 1 S.C.R. 357]. See also: *Mia and Medical Services Commission of British Columbia, Re* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385 (B.C.S.C.), *per* McEachern C.J.S.C.

³⁴ *Demaere v. The Queen (Canada)*, [1983] 2 F.C. 755 (C.A.).

³⁵ R.S.C. 1970, c. I-6, s. 88.

³⁶ [1986] 1 S.C.R. 103.

³⁷ *Supra*, note 1, at para. 183 [p. 434].

³⁸ See *M. v. H.*, [1999] 2 S.C.R. 3, at para. 118 [p. 77], *per* Iacobucci J.

³⁹ See s. 14 of the *Canadian Wheat Board Regulations*, *supra*, note 8.

⁴⁰ See s. 14.1 of the Regulations, *supra*, note 8.

¹⁷ [1989] 1 R.C.S. 1296.

¹⁸ Dans l'affaire *R. v. Turpin*, *supra*, note 17, à la p. 1332, le juge Wilson déclare: «À mon avis, la constatation d'une discrimination nécessitera le plus souvent, mais peut-être pas toujours, de rechercher le désavantage qui existe indépendamment de la distinction juridique précise contestée.»

¹⁹ [1997] 3 R.C.S. 844.

²⁰ L.R.Q., ch. C-12, art. 5.

²¹ Mémoire des appelants, par. 235.

²² [1991] 2 R.C.S. 211.

²³ *Supra*, note 1, au paragraphe 71 [p. 378 et 379].

²⁴ *Supra*, note 14.

²⁵ L.R.C. (1985), ch. F-4. Les règlements sur les œufs dont il a été question dans l'arrêt *OCCO* étaient: la *Proclamation visant l'Office de commercialisation des œufs*, C.R.C., ch. 646, le *Règlement de 1986 de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement*, DORS/86-8 et le *Règlement de 1987 sur l'octroi de permis visant les œufs du Canada*, DORS/87-242.

²⁶ *Lavigne*, *supra*, note 22, à la p. 344.

²⁷ [1987] 1 R.C.S. 313, aux p. 404 et 405.

²⁸ [1990] 2 R.C.S. 367.

²⁹ Par la suite, les régions Creston-Wynndel ont été enlevées de la région désignée. *Supra*, note 4.

³⁰ [1987] 1 C.F. 490 (1^{re} inst.).

³¹ *Ibid.*, à la p. 504, le juge Martin a dit ceci:

Les restrictions géographiques imposées à la flottille de pêche côtière s'appliquent de façon générale à tous les pêcheurs de cette flotte. Les restrictions sont imposées, non pas en fonction de la province actuelle ou antérieure de résidence, mais en fonction des zones où, anciennement, les pêcheurs de cette flotte avaient pêché.

³² [1978] 1 R.C.S. 104, à la p. 110.

³³ Voir la décision de la Cour d'appel de l'Ontario *Skapinker, Re* (1983), 40 O.R. (2d) 481. En faisant droit à l'appel de la Cour d'appel de l'Ontario, la Cour suprême n'a pas fait de commentaires sur la question de la loi d'application générale [[1984] 1 R.C.S. 357]. Voir également: *Mia and Medical Services Commission of British Columbia, Re* (1985), 17 D.L.R. (4th) 385 (C.S.C.-B.), le juge McEachern.

³⁴ *Demaere c. La Reine (Canada)*, [1983] 2 C.F. 755 (C.A.).

³⁵ S.R.C. 1970, ch. I-6, art. 88.

³⁶ [1986] 1 R.C.S. 103.

³⁷ *Supra*, note 1, au par. 183 [p. 434].

³⁸ Voir *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, au par. 118 [p. 77], le juge Iacobucci.

³⁹ Voir l'art. 14 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé*, *supra*, note 8.

⁴⁰ Voir l'art. 14.1 du Règlement, *supra*, note 8.

APPENDIX A

Legislative provisions challenged under paragraph 2(d), subsections 6(2) and 6(3), or subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*

1. The *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C., 1985, c. C-24 (as in force on July 13, 1995)

INTERPRETATION (section 2)

subsection 2(1): “designated area”
“order”
“permit book”
“quota”

subsection 2(3)
subsection 2(4)

PART I—THE CANADIAN WHEAT BOARD
(sections 3 to 22)

paragraph 17(3)(b): (This provision was subsequently repealed by S.C. 1998, c. 17, s. 9.)

section 20
section 21

PART II—CONTROL OF ELEVATORS AND RAILWAYS (sections 23 to 30)

all except section 29 [ss. 24 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 6), 25 (as am. *idem*, s. 7)]

PART III—INTERPROVINCIAL AND EXPORT MARKETING OF WHEAT BY THE BOARD
(sections 31 to 44)

all [ss. 32 (as am. by S.C. 1995, c. 31, s. 2), 33 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 38, s. 8; S.C. 1991, c. 33, s. 2; 1994, c. 39, s. 1; 1995, c. 31, s. 3), 33.1-33.5 (as enacted by S.C. 1994, c. 39, s. 2), 43 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 32)]

ANNEXE A

Dispositions législatives contestées en vertu de l’alinéa 2d), des paragraphes 6(2) et 6(3), ou paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*

1. La *Loi sur la Commission canadienne du blé*, L.R.C. (1985), ch. C-24 (tel qu’elle s’applique en date du 13 juillet 1995)

INTERPRÉTATION (article 2)

paragraphe 2(1) «carnet de livraison»
«contingent»
«ordonnance»
«région désignée»

paragraphe 2(3)
paragraphe 2(4)

PARTIE I—LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ (articles 3 à 22)

alinéa 17(3)(b) (Cette disposition a par la suite été abrogée par L.C. 1998, ch. 17, art. 9)

article 20
article 21

PARTIE II—CONTRÔLE DES SILOS ET DES CHEMINS DE FER (articles 23 à 30)

en entier, à l’exception de l’article 29 [art. 24 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 38, art. 6), 25 (mod. *idem*, art. 7)]

PARTIE III—ORGANISATION DU MARCHÉ INTERPROVINCIAL ET DE L’EXPORTATION DU BLÉ (articles 31 à 44)

en entier [art. 32 (mod. par L.C. 1995, ch. 31, art. 2), 33 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 38, art. 8; L.C. 1991, ch. 33, art. 2; 1994, ch. 39, art. 1; 1995, ch. 31, art. 3), 33.1 à 33.5 (édicte par L.C. 1994, ch. 39, art. 2), 43 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 32)]

PART IV—REGULATION OF INTERPROVINCIAL AND EXPORT TRADE IN WHEAT

(sections 45 and 46)

section 45 (all references to “other than the Board” [as am. by S.C. 1994, c. 47, s. 48]

paragraph 46(d) (part) [as am. *idem*, s. 49]

PART VI—MARKETING PLANS (sections 48 to 60)

subsection 48(2)

section 55

section 57

subsection 60(1) (part)

PART VII—GENERAL (sections 61 to 77)

section 64

section 65

subsection 66(1) (part)

subsection 66(2)

section 67

paragraph 68(2)(b)

paragraph 72(2)(c) (part)

section 75

2. *The Canadian Wheat Board Regulations*, C.R.C., c. 397 (as in force on July 13, 1995)

section 2 “applicant”

“application”

“assignable acres” [as am. by SOR/93-390, s. 1]

sections 3, 4, 5, 6, 7, 8 (in respect of permit books) [s. 8 (as am. by SOR/84-408, s. 1)]

section 14 (in respect of licenses) (part)

sections 21, 22, 23, 24, 25 (in respect of assignable and quota acres) [ss. 21 (as am. by SOR/88-385, s. 1; 89-365, s. 1), 24 (as am. by SOR/93-390, s. 8)]

PARTIE IV—RÉGLEMENTATION DU COMMERCE INTERPROVINCIAL ET DE L'EXPORTATION DU BLÉ (articles 45 et 46)

article 45 (toutes les mentions à «seule la Commission»)

alinéa 46d) (partie) [mod. par L.C. 1994, ch. 47, art. 49]

PARTIE VI—PLANS DE COMMERCIALISATION (articles 48 à 60)

paragraphe 48(2)

article 55

article 57

paragraphe 60(1) (partie)

PARTIE VII—DISPOSITIONS GÉNÉRALES (articles 61 à 77)

article 64

article 65

paragraphe 66(1) (partie)

paragraphe 66(2)

article 67

alinéa 68(2)b)

alinéa 72(2)c) (partie)

article 75

2. *Le Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., ch. 397 (tel qu'il s'applique en date du 13 juillet 1995)

article 2 «acres cessibles» [mod. par DORS/93-390, art. 1]

«demande» [mod. par DORS/89-365, art. 3] «requérant»

articles 3, 4, 5, 6, 7, 8 (en ce qui concerne les carnets de livraison) [art. 3 (mod. par DORS/89-365, art. 2, 3, 4), 4 (mod., *idem*, art. 3), 6 (mod., *idem*, art. 2), 7 (mod., *idem*, art. 3), 8 (mod. par DORS/84-408, art. 1; 89-365, art. 2, 3)]

article 14 (en ce qui concerne les licences (partie))

articles 21, 22, 23, 24, 25 (en ce qui concerne les acres cessibles et les acres contingentées) [art. 21 (mod. par DORS/88-385, art. 1; 89-365, art. 1), 23 (mod., *idem*, art. 2, 3), 24 (mod., *idem*, art. 3; 93-390, art. 8)]