

Her Majesty The Queen Appellant;

and

Raymond Silas Boyd Sommerville Respondent.

1972: May 26; 1972: October 18.

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

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF
ALBERTA, APPELLATE DIVISION

*Statute—Interpretation—Intention of the Act—
Interprovincial transport of grain for own use—
Canadian Wheat Board Act, R.S.C. 1952, c.44, s. 32
(now R.S.C. 1970, c. C-12, s. 33).*

The respondent resided and carried on farming operations with his father in Saskatchewan. He transported 4,326 bushels of feed wheat grown on the farm to Alberta where, after processing, it was fed to cattle owned by him and his father. At no time did the respondent or his father possess a licence from the Canadian Wheat Board for the transportation of wheat from one province to another. The respondent was acquitted by a magistrate on a charge of unlawfully transporting wheat from the province of Saskatchewan to the province of Alberta, contrary to s. 32(b) of the *Canadian Wheat Board Act*, R.S.C. 1952, c. 44. The acquittal was affirmed by a district court judge and by the Court of Appeal. The crown was granted leave to appeal to this Court.

Held (Judson and Pigeon JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per Fauteux C.J. and Abbott, Martland, Ritchie and Spence JJ.: The Canadian Wheat Board was incorporated with the object of marketing, in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada. The purpose of the *Canadian Wheat Board Act* was to prevent the respondent marketing his grain outside Saskatchewan, and s. 32(b) was designed to prevent the transport of grain out of Saskatchewan for that purpose. The Act was held by this Court to be valid as an exercise of Parliament's legislative power in relation to the regulation of trade and commerce. To interpret s. 32(b) as applying to the circumstances of this case would be to apply it for an object outside the intention of the Act and would involve the conclusion that the Act

Sa Majesté La Reine Appelante;

et

Raymond Silas Boyd Sommerville Intimé.

1972: le 26 mai; 1972; le 18 octobre.

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

EN APPEL DE LA CHAMBRE D'APPEL DE LA COUR
SUPRÈME DE L'ALBERTA

*Lois—Interprétation—Intention de la législation—
Transport interprovincial de grain pour ses propres
fins—Loi sur la Commission canadienne du blé,
S.R.C. 1952, c. 44, s. 32 (maintenant S.R.C. 1970, c.
C-12, art. 33).*

L'intimé réside dans la Saskatchewan, où il exploite une ferme avec son père. Il a transporté 4,326 boisseaux de blé de provende, cultivé sur la ferme, jusqu'en Alberta où, ayant été transformé, ce blé a été donné en nourriture au bétail appartenant à l'intimé et à son père. Jamais l'intimé ou son père n'ont détenu une licence de la Commission canadienne du blé autorisant le transport du blé d'une province à une autre. L'intimé a été acquitté par un magistrat de l'accusation d'avoir illégalement transporté du blé de la province de la Saskatchewan à la province de l'Alberta, en contravention de l'art. 32(b) de la Loi sur la Commission canadienne du blé, S.R.C. 1952, c. 44. Cet acquittement a été confirmé par un juge de la cour de district et par la Cour d'appel. La Couronne a obtenu l'autorisation d'appeler à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être rejeté, les Juges Judson et Pigeon étant dissidents.

Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Abbott, Martland, Ritchie et Spence: La Commission canadienne du blé a été créée en vue d'organiser, d'une façon ordonnée, les marchés interprovincial et extérieur du grain au Canada. La Loi sur la Commission canadienne du blé a pour but d'empêcher que l'intimé mette en marché son grain en dehors de la Saskatchewan, et l'art 32(b) est destiné à empêcher le transport du grain à cette fin en dehors de la Saskatchewan. Cette Cour a décidé que la Loi est valide pour le motif que le Parlement a exercé en l'adoptant son pouvoir de légiférer sur la réglementation du trafic et du commerce. Interpréter l'art. 32(b) comme s'appliquant aux circonstances de l'espèce, c'est appliquer cet article à un objet non visé par la Loi et conclure

applied to purposes other than the regulation of trade and commerce. The facts of this case involve no trade in grain by the respondent and no commercial transaction.

Per Judson and Pigeon JJ., dissenting: It is perfectly proper to look at the general purpose and intent of an Act in order to choose among several possible meanings that which appears more consonant with the general intent. When the meaning is clear as in the present case, all the authorities show that the literal meaning must be adhered to. Literally construed, s. 32 is not subject to an exception.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Alberta, Appellate Division¹, affirming the acquittal of the respondent. Appeal dismissed, Judson and Pigeon JJ. dissenting.

H. B. Monk, Q.C., and E. I. MacDonald, Q.C., for the appellant.

S. E. Halyk, for the respondent.

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

MARTLAND J.—This is an appeal from the unanimous judgment of the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta dismissing the appellant's appeal from the judgment of Yanosik D.C.J. dismissing the appellant's appeal from the acquittal of the respondent by the magistrate on a charge that he:

did unlawfully transport from the Province of Saskatchewan to the Province of Alberta 4326 bushels of wheat, in that he did transport the said wheat from Mantario in the Province of Saskatchewan to Medicine Hat in the Province of Alberta contrary to the provisions of the Canadian Wheat Board Act.

The charge was based upon subs. (b) of s. 32 of the *Canadian Wheat Board Act*, hereinafter referred to as "the Act", R.S.C. 1952, c. 44 (now s. 33 of c. C-12, R.S.C. 1970). That section reads as follows:

¹ [1971] 2 W.W.R. 191, 3 C.C.C. (2d) 79, 18 D.L.R. (3d) 343.

que la Loi s'applique à des fins autres que la réglementation du trafic et du commerce. Les faits de l'espèce ne comportent aucun commerce de grain par l'intimé ni aucune opération commerciale.

Les Juges Judson et Pigeon, dissidents: Il est tout à fait approprié d'étudier le but et l'intention générale d'une loi afin de choisir parmi les diverses sens possibles celui qui paraît le plus conforme à l'intention générale. Lorsque, comme en l'espèce, le sens est clair, tous les précédents montrent qu'il faut adhérer au sens littéral. Interprété littéralement, l'art. 32 n'est pas assujetti à une exception.

APPEL d'un jugement de la Chambre d'appel de la Cour suprême de l'Alberta¹, confirmant l'acquittement de l'intimé. Appel rejeté, les Juges Judson et Pigeon étant dissidents.

H. B. Monk, c.r., et E. I. MacDonald, c.r., pour l'appelante.

S. E. Halyk, pour l'intimé.

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

LE JUGE MARTLAND—Le présent appel est à l'encontre d'un arrêt unanime de la Chambre d'appel de la Cour suprême de l'Alberta rejetant l'appel porté par l'appelante à l'encontre d'un jugement du Juge Yanosik, de la cour de district, qui avait rejeté l'appel de l'appelante contre l'acquittement de l'intimé par un magistrat sous l'accusation d'avoir:

[TRADUCTION] illégalement transporté de la province de la Saskatchewan à la province de l'Alberta 4326 boisseaux de blé, lorsqu'il a transporté le blé en question depuis Mantario, province de la Saskatchewan, jusqu'à Medicine Hat, province de l'Alberta, en contravention des dispositions de la Loi sur la Commission canadienne du blé.

L'accusation était fondée sur le par. b) de l'art. 32 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, ci-après appelée «la loi», S.R.C. 1952, c. 44 (actuellement l'art. 33 du c. C-12, S.R.C. 1970). Cet article se lit comme suit:

¹ [1971] 2 W.W.R. 191, 3 C.C.C. (2d) 79, 18 D.L.R. (3d) 343.

32. Except as permitted under the regulations, no person other than the Board shall

- (a) export from or import into Canada wheat or wheat products owned by a person other than the Board;
- (b) transport or cause to be transported from one province to another province, wheat or wheat products owned by a person other than the Board;
- (c) sell or agree to sell wheat or wheat products situated in one province for delivery in another province or outside of Canada; or
- (d) buy or agree to buy wheat or wheat products situated in one province for delivery in another province or for delivery outside of Canada.

There was an agreed statement of facts:

1. The accused Raymond Silas Boyd Sommerville resides and carries on farming operations with his father in the District of Mantario, in the Province of Saskatchewan.
2. Between the 4th day of March, 1969 and the 29th day of April, 1969 the accused transported from his farm in the Province of Saskatchewan to the Province of Alberta approximately 4,326 bushels of feed wheat grown on such farm and belonging to himself and to his father.
3. The said feed wheat was delivered to Coaldale Southern Feed Ltd., Coaldale, Alberta, and Canada Packers Feed Mill in Medicine Hat, Alberta, where the grain was rolled and concentrates added.
4. From the said feed mills the grain was hauled to and stored in storage bins provided to the accused and his father on the premises of Valley Feeders Ltd. at Lethbridge, Alberta and Coaldale, Alberta.
5. The accused pays the said feed mill for the processing of the grain plus the cost of any additives used and at no time was any of the wheat in question sold or traded to any person.
6. Following delivery of the processed grain to the storage bins previously mentioned the processed grain was then fed to cattle owned solely by the accused and his father by the employees of Valley Feeders Ltd.
7. Valley Feeders Ltd. charge the accused and his father for the care of the said feeder cattle a set rate per day per animal plus the cost of any supplements

32. Sauf une autorisation prévue par les règlements, nulle personne autre que la Commission ne doit

- a) exporter du Canada, ou y importer, du blé ou des produits du blé possédés par une personne autre que la Commission;
- b) transporter ou faire transporter d'une province à une autre du blé ou des produits du blé possédés par une personne autre que la Commission;
- c) vendre ou consentir à vendre du blé ou des produits du blé situés dans une province pour livraison dans une autre province ou en dehors du Canada; ou
- d) acheter ou consentir à acheter du blé ou des produits du blé situés dans une province pour livraison dans une autre province ou en dehors du Canada.

On s'est entendu sur l'exposé des faits convenus suivant:

[TRADUCTION] 1. Le prévenu Raymond Silas Boyd Sommerville réside dans le district de Mantario, Saskatchewan, où il exploite une ferme avec son père.

2. Entre le 4 mars 1969 et le 29 avril 1969, le prévenu a transporté de sa ferme située en Saskatchewan jusqu'en Alberta, environ 4,326 boisseaux de blé de provende, cultivé sur ladite ferme et lui appartenant ainsi qu'à son père.

3. Ledit blé de provende a été livré à Coaldale Southern Feed Ltd., à Coaldale, Alberta, et au Canada Packers Feed Mill, à Medicine Hat, Alberta, où il a été moulu et enrichi de concentrés.

4. De ces moulins à provendes, le grain a été transporté, pour être emmagasiné, jusqu'aux entrepôts fournis au prévenu et à son père aux locaux de Valley Feeders Ltd., à Lethbridge, Alberta, et à Coaldale, Alberta.

5. Le prévenu paie ledit moulin à provendes pour transformer le grain et paie les frais de tout additif utilisé; le blé en question n'a jamais été vendu ni échangé.

6. A la suite de la livraison du grain transformé aux entrepôts ci-dessus mentionnés, les employés de Valley Feeders Ltd. ont nourri du bétail appartenant exclusivement au prévenu et à son père avec le grain transformé.

7. Valley Feeders Ltd. demande au prévenu et à son père, pour l'entretien dudit bétail, un montant fixe par jour par tête de bétail, plus le coût de tout supplément

provided by them while the cattle belonging to the accused and his father are on its premises.

8. At no time relevant to this charge did the accused or his father possess a license from the Canadian Wheat Board for the transportation of wheat from one province to another pursuant to the regulations under the Canadian Wheat Board Act.

It was acknowledged in argument by counsel for the appellant, before Yanosik D.C.J., that, at the time of the alleged offence, there were no provisions in the regulations under the Act which would have enabled the respondent to obtain a licence or permit from the Board to transport his wheat from Saskatchewan to Alberta.

The question for determination is whether, on these facts, the respondent was in breach of the provisions of s. 32(b). Does s. 32(b) prohibit a grain producer, in Saskatchewan, from using his own grain to feed his own cattle in the Province of Alberta?

The appellant submits that the provisions should be literally construed and relies on the proposition stated by Lord Reid in *Inland Revenue Commissioners v. Hinchy*²:

But we can only take the intention of Parliament from the words which they have used in the Act, and therefore the question is whether these words are capable of a more limited construction. If not, then we must apply them as they stand, however unreasonable or unjust the consequences, and however strongly we may suspect that this was not the real intention of Parliament.

The respondent's contention is summarized in the following passage from the reasons of Johnson J. A. in the Appellate Division:

What is said to be the paramount rule for the interpretation of statutes is "that every statute is to be expounded according to its manifest or expressed intention" (*Canadian Wheat Board v. Manitoba Pool Elevators et al*, 6 WWR (NS) at page 36). Generally, that intention can be gleaned from the words of the section but when that wording appears to be at odds

fourni par elle pendant que le bétail appartenant au prévenu et à son père se trouve à ses locaux.

8. Jamais au cours de l'époque visée par la présente accusation le prévenu ou son père n'ont détenu une licence de la Commission canadienne du blé autorisant le transport du blé d'une province à une autre sous le régime des règlements établis en vertu de la Loi sur la Commission canadienne du blé.

L'avocat de l'appelante a reconnu dans sa plaidoirie devant le juge Yanosik de la cour de district qu'au moment où l'infraction aurait été commise, aucune disposition des règlements établis en vertu de la Loi ne permettait à l'intimé d'obtenir un permis ou une licence de la Commission relativement au transport de son blé de la Saskatchewan en Alberta.

Il s'agit de déterminer si, eu égard à ces faits, l'intimé a violé les dispositions de l'art. 32b). L'article 32b) interdit-il au producteur de grain de la Saskatchewan d'utiliser son propre grain pour nourrir son propre bétail en Alberta?

L'appelante soutient que les dispositions devraient être interprétées littéralement; elle se fonde sur la proposition énoncée par Lord Reid dans l'affaire *Inland Revenue Commissioners v. Hinchy*²:

[TRADUCTION] Mais nous pouvons déterminer l'intention du Parlement uniquement en nous fondant sur les termes qu'il a employés dans la Loi; par conséquent, il s'agit de savoir si ces termes peuvent avoir un sens plus restreint. Si la réponse est non, nous devons les appliquer tels quels, quelque déraisonnables ou injustes que soient les conséquences, et quelle que soit la force de nos soupçons que ce n'était pas là l'intention réelle du Parlement.

La prétention de l'intimé est résumée en Chambre d'appel dans le passage suivant des motifs du Juge Johnson:

[TRADUCTION] La règle fondamentale d'interprétation des lois dit-on, c'est «que chaque loi doit s'interpréter selon l'intention manifeste ou expresse qui s'y trouve» (*Canadian Wheat Board v. Manitoba Pool Elevators et al*, 6 WWR (NS), p. 36). Généralement, le libellé d'un article peut faire voir l'intention mais lorsque ce libellé semble entrer en conflit avec le

² [1960] A.C. 748 at 767.

² [1960] A.C. 748 à 767.

with the scheme and purpose of the Act, the legislation must be looked at to see if the section was not intended to have a more restricted interpretation than the reading of the section alone would indicate.

The Act describes itself as "An Act to provide for the Constitution and Powers of the Canadian Wheat Board." The object of the Board is stated in s. 4(4):

The Board is incorporated with the object of marketing in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada, . . .

The constitutional validity of the Act was challenged in the case of *Murphy v. Canadian Pacific Railway Company*. The decision of the Court of Appeal for Manitoba in that case is reported³ and the decision of this Court is reported⁴. The Act was held to be valid because it was in relation to the regulation of trade and commerce under s. 91(2) of the *British North America Act, 1867*.

Locke J., who delivered the reasons of the majority of this Court, said, at p. 631:

Dealing with the first question, it appears to me to be too clear for argument that the *Canadian Wheat Board Act* in so far as its provisions relate to the export of grain from the province for the purpose of sale is an Act in relation to the regulation of trade and commerce within the meaning of that expression in s. 91.

Rand J. described the scheme of the Act, at p. 634, as follows:

Speaking generally, the scheme of the Act is that primarily all grain entering interprovincial and foreign trade is to be purchased and marketed by the Board, and none purchased directly from the farmers on the prairies can be shipped to another province without the production of a license from the Board.

Reference was made to s. 32(b) by Adamson C.J.M., who delivered the reasons of the Court of Appeal, at p. 62:

The plaintiff submits that the whole Act is *ultra vires*. It appears to me that the only provision of the

³ (1956), 19 W.W.R. 57, 74 C.R.T.C. 166, 4 D.L.R. (2d) 443.

⁴ [1958] S.C.R. 626, 19 W.W.R. 57, 15 D.L.R. (2d) 145.

programme et le but de la loi, il faut tenir compte de l'ensemble de la loi pour voir si l'on ne voulait pas plutôt que l'article ait un sens plus restreint que ne le laisserait ressortir l'examen de ce seul article.

La Loi est elle-même décrite comme étant une «Loi pourvoyant à la constitution et aux attributions de la Commission canadienne du blé». L'objet de la Commission est exposé à l'art. 4(4):

La Commission est constituée en corporation pour l'organisation ordonnée des marchés interprovincial et extérieur du grain cultivé au Canada, . . .

La constitutionnalité de la Loi a été contestée dans l'affaire *Murphy c. Canadian Pacific Railway Company*. L'arrêt rendu par la Cour d'appel du Manitoba dans cette affaire-là est publié³ et la décision de cette Cour est publiée⁴. La Loi fut jugée valide pour le motif qu'elle a trait à la réglementation du trafic et du commerce en vertu de l'art. 91(2) de l'*acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.

Le Juge Locke, qui a rendu les motifs de la majorité de cette Cour, dit p. 631:

[TRADUCTION] Quant à la première question, il me semble que l'on ne saurait nier que la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, dans la mesure où ses dispositions ont trait à l'exportation du grain à partir d'une province, aux fins de la vente, constitue une loi ayant trait à la réglementation du trafic et du commerce selon le sens qu'a cette expression à l'art. 91.

Le Juge Rand décrit comme suit le programme de la loi, p. 634:

[TRADUCTION] D'un point de vue général, le programme de la Loi est principalement que tout le grain qui entre sur le marché interprovincial et extérieur doit être acheté et mis en marché par la Commission; le grain acheté directement des fermiers des Prairies ne peut pas être expédié dans une autre province sans que ne soit produite une licence de la Commission.

Le Juge Adamson, Juge en chef du Manitoba, qui avait rendu les motifs de la Cour d'appel, s'était reporté à l'art. 32 b), p. 62:

[TRADUCTION] Le demandeur soutient que l'ensemble de la Loi est *ultra vires*. Il me semble que dans la

³ (1956), 19 W.W.R. 57, 74 C.R.T.C. 166, 4 D.L.R. (2d) 443.

⁴ [1958] R.C.S. 626, 19 W.W.R. 57, 15 D.L.R. (2d) 145.

Act in question in this action is sec. 32 (b), *supra*. Sec. 32(b) is sweeping in its terms. I think, however, that it should be interpreted and applied in accordance with and subject to the purpose and intention of the Act, namely, the orderly marketing of grain as stated in sec. 4(4) of the Act, *supra*. If there is no marketing or commerce in grain the provision should not apply.

In argument before this Court in that case counsel for the appellant raised the question of the position, under s. 32 of the Act, of a grain producer desiring to ship his own grain to another province for his own use there. Locke J., at p. 633, pointed out that this issue was not raised by the pleadings or by the facts in evidence. It was not contended that the appellant was the producer of the grain which he sought to ship by the railway.

He went on to say, at p. 633:

If, however, contrary to my view, the question as to the validity of the prohibition of such a movement of a grower's own grain should be considered as having been raised and if it be assumed for the purpose of argument that such prohibition is invalid as being for any reason beyond the powers of Parliament, such prohibition would be clearly severable.

In my opinion it is proper, in determining the application of s. 32 (b) to the facts of this case, to consider the intention of the Act and also the basis upon which this Court held that its enactment was *intra vires* of the Parliament of Canada. It is an Act to provide for the constitution and powers of the Canadian Wheat Board. That Board was incorporated with the object of marketing, in an orderly manner, in interprovincial and export trade, grain grown in Canada. The Act does not purport to give to the Board complete control of all grain grown in those provinces within the designated area to which the Act applies. It did not prevent the appellant from selling his grain in Saskatchewan or prevent him from feeding it to his cattle in Saskatchewan. It did not prevent him from pur-

présente action seul l'art. 32b), précité, de la Loi est en cause. L'article 32b) est rédigé en termes très généraux. Je crois toutefois qu'il devrait être interprété et appliqué en conformité et sous réserve du but et de l'intention du législateur, soit, l'organisation ordonnée des marchés du grain, tel que mentionné à l'art. 4(4), précité, de la Loi. S'il n'y a pas mise en marché ou commerce de grain, la disposition ne doit pas s'appliquer.

Dans cette cause-là, lors des plaidoiries devant cette Cour, l'avocat de l'appelant avait fait état de la position dans laquelle se trouve, en vertu de l'art. 32 de la Loi, le producteur de grain qui désire expédier son propre grain dans une autre province pour y utiliser ce grain à ses propres fins. Le Juge Locke signale, p. 633, que cette question n'était pas soulevée dans les procédures, ni par les faits mis en preuve. On n'avait pas soutenu que l'appelant était le producteur du grain qu'il voulait expédier par chemin de fer.

Il ajoute, p. 633:

[TRADUCTION] Si toutefois, contrairement à mes vues, la question de la validité de l'interdiction d'effectuer pareil transport du propre grain du producteur devait être considérée comme ayant été soulevée et si l'on présumait, aux fins des plaidoiries, que pareille interdiction est invalide parce que, pour une raison ou une autre, le Parlement se trouve ainsi à excéder ses pouvoirs, pareille interdiction serait clairement séparable.

A mon avis, en décidant si l'art. 32b) s'applique aux faits de la présente cause, il convient d'examiner l'intention qui se dégage de la Loi, ainsi que les motifs pour lesquels cette Cour a décidé que l'adoption de cet article était *intra vires* des pouvoirs du Parlement du Canada. Il s'agit d'une loi pourvoyant à la constitution et aux attributions de la Commission canadienne du blé. Cette Commission a été créée en vue d'organiser, d'une façon ordonnée, les marchés interprovincial et extérieur du grain au Canada. La Loi ne vise pas à conférer à la Commission un contrôle intégral sur tout le grain cultivé dans les provinces situées dans les régions désignées auxquelles s'applique la Loi. Elle n'empêche pas l'appelant de vendre son grain en Saskatchewan ou d'en nourrir son bétail en Saskatchewan. Elle

chasing in Alberta from a person, other than the Board, grain for the use of his cattle in Alberta. The purpose of the Act was to prevent his marketing his grain outside Saskatchewan, and s. 32(b) was designed to prevent the transport of grain out of Saskatchewan for that purpose.

The Act was held by this Court to be valid as an exercise of the Canadian Parliament's legislative power in relation to the regulation of trade and commerce. Control of the export sale of grain by the Board in relation to interprovincial or international trade was found to be a proper exercise of that power.

To interpret s. 32 (b) as applying to the circumstances of this case would be to apply it for an object outside the intention of the Act and would involve the conclusion that the Act applied to purposes other than the regulation of trade and commerce. The facts of the case involve no trading in grain by the respondent and no commercial transaction. The respondent dealt with his own grain for his own purposes and did not deal with anyone else.

In *McKay v. The Queen*⁵, Cartwright J., as he then was, who delivered the reasons of the majority of this Court, said, at p. 803:

The second applicable rule of construction is that if an enactment, whether of Parliament or of a legislature or of a subordinate body to which legislative power is delegated, is capable of receiving a meaning according to which its operation is restricted to matters within the power of the enacting body it shall be interpreted accordingly.

In interpreting s. 32(b) (now s. 33(b)) of the Act, I share the view expressed by Adamson C.J.M. in the *Murphy* case:

If there is no marketing or commerce in grain the provision should not apply.

⁵ [1965] S.C.R. 798, 53 D.L.R. (2d) 532.

ne l'empêche pas d'acheter en Alberta, d'une personne autre que la Commission, le grain devant être utilisé pour son bétail en Alberta. La Loi a pour but d'empêcher qu'il mette en marché son grain en dehors de la Saskatchewan, et l'art. 32 b) est destiné à empêcher le transport du grain à cette fin en dehors de la Saskatchewan.

Cette Cour a décidé que la Loi est valide pour le motif que le Parlement canadien a exercé en l'adoptant son pouvoir de légiférer sur la réglementation du trafic et du commerce. Elle a conclu que le contrôle, par la Commission, de la vente d'exportation du grain, relativement au commerce interprovincial ou international, constitue un exercice valide de ce pouvoir.

Interpréter l'art. 32 b) comme s'appliquant aux circonstances de l'espèce, c'est appliquer cet article à un objet non visé par la loi et conclure que la Loi s'applique à des fins autres que la réglementation du trafic et du commerce. Les faits de l'espèce ne comportent aucun commerce de grain par l'intimé ni aucune opération commerciale. L'intimé s'est servi de son propre grain à ses propres fins et n'a pas conclu de marché avec qui que ce soit.

Dans l'affaire *McKay c. La Reine*⁵, le Juge Cartwright, alors juge puîné, qui a rendu les motifs au nom de la majorité de cette Cour, a dit, p. 803:

[TRADUCTION] La deuxième règle d'interprétation qui s'applique est la suivante: si une disposition législative, adoptée par le Parlement, par une législature ou par un organisme subordonné auquel un pouvoir législatif est délégué, peut être interprétée de façon que son application se limite aux questions relevant de l'organisme qui l'a adoptée, il faut interpréter la disposition en conséquence.

En ce qui concerne l'interprétation de l'art. 32 b) (maintenant l'art. 33 b)) de la Loi, je partage l'avis exprimé par le Juge Adamson, Juge en chef du Manitoba, dans l'affaire *Murphy*:

[TRADUCTION] s'il n'y a pas mise en marché ou commerce de grain, la disposition ne doit pas s'appliquer.

⁵ [1965] R.C.S. 798, 53 D.L.R. (2d) 532.

and by Johnson J.A. in the present case:

This interpretation does no violence to the language of section 32(b) but merely restricts its operation to the movement of grain from one province to another that is made either in contemplation of or following upon a purchase or sale of that grain.

For these reasons, as well as for those stated by Johnson J.A., with which I agree, I would dismiss this appeal. In accordance with the provisions of the order which granted leave to appeal to this Court, the respondent is entitled to the costs of the appeal as well as the costs of the motion for leave.

The judgment of Judson and Pigeon JJ. was delivered by

PIGEON J. (*dissenting*)—The facts of this case are not in dispute and they are stated in the reasons of my brother Martland with the relevant enactment, s. 32 of the *Canadian Wheat Board Act*. The only question is whether that section should be read as subject to an implied exception. The wheat that was transported from one province to another was undoubtedly owned by a person other than the Canadian Wheat Board. Does the fact that this was done for his own use by the man who grew it make any difference? In the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, Johnson J. wrote:

What is said to be the paramount rule for the interpretation of statutes is "that every statute is to be expounded according to its manifest or expressed intention" (*Canadian Wheat Board v. Manitoba Pool Elevators et al*, 6 WWR (NS) at page 36). Generally, that intention can be gleaned from the words of the section but when that wording appears to be at odds with the scheme and purpose of the Act, the legislation must be looked at to see if the section was not intended to have a more restricted interpretation than the reading of the section alone would indicate.

With respect, this reasoning is contrary to the fundamental rule of construction that the intention is to be sought in the words used. It is for

je partage également l'avis exprimé en la présente espèce par le Juge d'appel Johnson:

[TRADUCTION] Cette interprétation ne violente pas le libellé de l'article 32b) mais limite simplement l'application de celui-ci au transport du grain d'une province à une autre effectué soit en vue de l'achat ou de la vente, soit par suite de l'achat ou de la vente.

Pour ces motifs, ainsi que pour ceux qu'a énoncés le Juge d'appel Johnson, auxquels je souscris, je suis d'avis de rejeter l'appel. Conformément aux dispositions de l'ordonnance accordant l'autorisation d'appeler devant cette Cour, l'intimé aura droit aux dépens de l'appel ainsi qu'aux dépens de la requête en vue d'obtenir l'autorisation d'appeler.

Le jugement des Juges Judson et Pigeon a été rendu par

LE JUGE PIGEON (*dissident*)—Les faits de la présente cause ne sont pas en litige; ils sont énoncés dans les motifs de mon collègue le Juge Martland, comme l'est aussi la disposition pertinente, l'art. 32 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. La seule question qui se pose est celle de savoir si cette disposition est assujettie à une exception implicite. Le blé qui était transporté d'une province à une autre était indubitablement possédé par une personne autre que la Commission canadienne du blé. Doit-on tenir compte de ce que c'est celui qui l'a cultivé qui l'a aussi fait transporter pour son propre usage? En Chambre d'appel de la Cour suprême de l'Alberta, le Juge Johnson a écrit ce qui suit:

[TRADUCTION] La règle fondamentale d'interprétation des lois, dit-on, c'est «que chaque loi doit s'interpréter selon l'intention manifeste ou expresse qui s'y trouve» (*Canadian Wheat Board v. Manitoba Pool Elevators et al*, 6 WWR (NS) p. 36). Généralement, le libellé d'un article peut faire voir l'intention mais lorsque ce libellé semble entrer en conflit avec le programme et le but de la loi, il faut tenir compte de l'ensemble de la loi pour voir si l'on ne voulait pas plutôt que l'article ait un sens plus restreint que ne le laisserait ressortir l'examen de ce seul article.

Soit dit respectueusement, ce raisonnement est contraire à la règle fondamentale d'interprétation selon laquelle il faut rechercher l'inten-

Parliament, not for the courts, to decide what is the proper extent of the restrictions necessary or desirable to implement the scheme and purpose of an act. It is for Parliament, not for the courts, to decide whether any given wording is in accordance with such scheme and purpose. I have been unable to find any authority supporting the proposition that one can depart from the clear meaning of an enactment if this appears to be at odds with its scheme and purpose. Of course, it is otherwise if the enactment is not clear. Then, it is perfectly proper to look at the general purpose and intent in order to choose among several possible meanings that which appears more consonant with the general intent. But when the meaning is clear as in the present case, all the authorities show that the literal meaning must be adhered to. In my view, Lord Reid correctly stated the rule when he said in *Inland Revenue Commissioners v. Hinchy*⁶:

But we can only take the intention of Parliament from the words which they have used in the Act, and therefore the question is whether these words are capable of a more limited construction. If not, then we must apply them as they stand, however unreasonable or unjust the consequences, and however strongly we may suspect that this was not the real intention of Parliament.

Before him, Lord Atkinson had said in *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*⁷:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary grammatical sense, unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense. In *Grey v. Pearson* (1857, 6 H.L.C. 61, 106) Lord Wensleydale said: "I have been long and deeply impressed with the wisdom of the rule, now I believe, universally adopted, at least in the Courts of Law in Westminster Hall, that in construing wills, and indeed statutes, and all written instruments, the grammatical and ordinary

tion dans les termes employés. Il appartient au Parlement, et non pas aux cours, de déterminer l'étendue exacte des restrictions nécessaires ou souhaitables pour la réalisation du programme et du but d'une loi. Il appartient au Parlement, non aux cours, de décider si un certain libellé est en accord avec pareil programme ou but. Je n'ai pu trouver aucun précédent à l'appui de la proposition selon laquelle on peut déroger au sens clair d'un texte législatif s'il paraît aller à l'encontre de son programme ou de son but. Bien sûr, il en va autrement si le texte législatif n'est pas clair. Il est alors tout à fait approprié d'étudier le but et l'intention générale afin de choisir parmi les divers sens possibles celui qui paraît le plus conforme à l'intention générale. Mais lorsque, comme en l'espèce, le sens est clair, tous les précédents montrent qu'il faut adhérer au sens littéral. À mon avis, dans l'arrêt *Inland Revenue Commissioners v. Hinchy*⁶, Lord Reid a bien énoncé la règle:

[TRADUCTION] Mais nous pouvons déterminer l'intention du Parlement uniquement en nous fondant sur les termes qu'il a employés dans la Loi; par conséquent, il s'agit de savoir si ces termes peuvent avoir un sens plus restreint. Si la réponse est non, nous devons les appliquer tels quels, quelque déraisonnables ou injustes que soient les conséquences, et quelle que soit la force de nos soupçons que ce n'était pas là l'intention réelle du Parlement.

Auparavant, Lord Atkinson avait dit ce qui suit dans l'arrêt *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*⁷:

[TRADUCTION] Il faut interpréter les termes d'une loi selon leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, dans l'objet de la loi ou dans les circonstances auxquelles ils se rapportent indique qu'ils sont employés dans un sens spécial différent de leur sens grammatical ordinaire. Dans l'arrêt *Grey v. Pearson*, (1857, 6 H.L.C. 61, 106), Lord Wensleydale dit: «J'ai toujours été profondément impressionné par la sagesse de la règle, qui est, je crois, actuellement adoptée par tout le monde, du moins par les tribunaux judiciaires de Westminster Hall, et selon laquelle, en interprétant les testaments, et de fait les lois et tous les documents, il faut adhérer

⁶ [1960] A.C. 748 at 767.

⁷ [1921] 2 A.C. 384 at 387-388, [1921] 3 W.W.R. 214, (1929), 59 D.L.R. 402.

⁶ [1960] A.C. 748 à 767.

⁷ [1921] 2 A.C. 384 à 387-388, [1921] 3 W.W.R. 214, [1921], 59 D.L.R. 402.

sense of the words is to be adhered to, unless that would lead to some absurdity, or some repugnance or inconsistency with the rest of the instrument, in which case the grammatical and ordinary sense of the words may be modified, so as to avoid that absurdity and inconsistency, but no farther." Lord Blackburn quoted this passage with approval in *Caledonian Ry. Co. v. North British Ry. Co.* (1881, 6 App. Cas. 114, 131), as did also Jessel M.R. in *Ex parte Walton* (1881, 17 Ch.D. 746, 751).

There is another principle in the construction of statutes specially applicable to this section. It is thus stated by Lord Esher in *Reg. v. Judge of the City of London Court* (1892, 1 Q.B. 273, 290): "If the words of an Act are clear, you must follow them, even though they lead to a manifest absurdity. The Court has nothing to do with the question whether the legislature has committed an absurdity. In my opinion, the rule has always been this:—if the words of an Act admit of two interpretations, then they are not clear; and if one interpretation leads to an absurdity, and the other does not, the Court will conclude that the legislature did not intend to lead to an absurdity, and will adopt the other interpretation." and Lord Halsbury in *Cooke v. Charles A. Vogeler Co.* (1901, A.C. 102, 107) said: "But a court of law has nothing to do with the reasonableness or unreasonableness of a provision, except so far as it may help them in interpreting what the legislature has said." Which necessarily means that for this latter purpose it is legitimate to take into consideration the reasonableness or unreasonableness of any provision of a statute.

Concerning the decision of this Court in *Murphy v. Canadian Pacific Railway*⁸, the following observations should be made. In the very first paragraph of the reasons he wrote for the majority, Locke J. stated, at pp. 627-628:

It was said in the judgment of the Judicial Committee in *Citizens' Insurance Company v. Parsons* (1881, 7 App. Cas. 96 at 109, 51 L.J.P.C. 11), and it has been said many times since that in performing the difficult duty of deciding questions arising as to the construction of ss. 91 and 92 of the *British North America Act* it is a wise course to decide each case which arises without entering more largely upon the interpretation of the statute than is necessary for the decision of the particular question in hand.

au sens grammatical et ordinaire des mots, à moins que cela n'entraîne quelque absurdité, contradiction ou incompatibilité eu égard au reste du texte; dans ce dernier cas, on peut modifier le sens grammatical et ordinaire des mots de façon à éviter cette absurdité ou incompatibilité, mais uniquement dans cette mesure.» Lord Blackburn a cité ce passage en l'approuvant dans l'arrêt *Caledonian Ry. Co. v. North British Ry. Co.* (1881, 6 App. Cas. 114, 131), comme l'a également fait le maître des rôles Jessel dans *Ex parte Walton* (1881, 17 Ch. D. 746, 751).

Il existe un autre principe d'interprétation des lois qui s'applique particulièrement à cet article. Lord Esher l'énonce comme suit dans l'arrêt *Reg. v. Judge of the City of London Court* (1892, 1 Q.B. 273, 290): «Si les termes de la loi sont clairs, vous devez les appliquer même s'ils mènent à une absurdité manifeste. La cour n'a pas à décider si la législature a commis une absurdité. A mon avis, la règle a toujours été la suivante: —si les termes d'une loi admettent deux interprétations, ils ne sont pas clairs; et si l'une des interprétations mène à une absurdité et non pas l'autre, la cour conclura que la législature ne voulait pas créer cette absurdité et adoptera la seconde interprétation.» Dans l'arrêt *Cooke v. Charles A. Vogeler Co.* (1901, A.C. 102, 107), Lord Halsbury dit ce qui suit: «Mais les tribunaux judiciaires n'ont pas à se préoccuper du caractère raisonnable ou déraisonnable d'une disposition, sauf dans la mesure où cela peut les aider à interpréter ce que la législature a dit.» Ce qui veut nécessairement dire qu'à cette dernière fin il est légitime de prendre en considération le caractère raisonnable ou déraisonnable d'une disposition législative.

En ce qui concerne la décision que cette Cour a rendue dans l'arrêt *Murphy c. Canadian Pacific Railway*⁸, il convient de faire les observations suivantes. Dans le tout premier paragraphe des motifs qu'il a rédigés au nom de la majorité, le Juge Locke dit ce qui suit, pp. 627-628:

[TRADUCTION] Il est dit, dans le jugement que le comité judiciaire a rendu dans l'affaire *Citizens' Insurance Company v. Parsons*, (1881, 7 App. Cas. 96, p. 109, 51 L.J.P.C. 11), et il a été dit plusieurs fois depuis, qu'en s'acquittant du difficile devoir de trancher des questions relatives à l'interprétation des art. 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, il est sage de trancher chaque affaire qui se présente sans entrer plus avant dans l'interprétation

⁸[1958] S.C.R. 626, 19 W.W.R. 57, 15 D.L.R. (2d) 145.

⁸[1958] R.C.S. 626, 19 W.W.R. 57, 15 D.L.R. (2d) 145.

In that case, as mentioned in the headnote, "The grain had been grown in Manitoba, but there was no suggestion that it was done by the plaintiff or the company of which he was the president and majority shareholder." The Court, therefore, was not called upon to consider the situation arising in the present case. It is in that context that the following sentence of the reasons of Locke J., at p. 631, must be read:

Dealing with the first question, it appears to me to be too clear for argument that the *Canadian Wheat Board Act* in so far as its provisions relate to the export of grain from the province for the purpose of sale is an Act in relation to the regulation of trade and commerce within the meaning of that expression in s. 91.

In any case, the fact that the constitutional validity of the law was supported on a particular basis cannot be taken to mean that this was the only possible basis, especially when care was taken to say at the outset that there was no intention to enter into more consideration than was necessary to decide the case at hand. Holding the Act valid as being legislation in relation to the regulation of trade and commerce, did not imply that with respect to provisions concerning commodities not actually in the stream of commerce it could not be supported otherwise, such as on the basis that provincial jurisdiction over property and civil rights is restricted by the words "within the province" or, possibly, that the use by the farmer of his own grain for his own purposes comes within "agriculture".

In the instant case, the constitutional validity of the Act is not challenged and I cannot subscribe to the principle that its scope is to be restricted to the basis of jurisdiction that was relied on in this Court to support its validity in respect of a particular attack. While it is undoubtedly true that the general intention of the Act is to deal with interprovincial or international grain trade, this does not mean that every

de la loi qu'il n'est nécessaire pour trancher la question particulière à l'étude.

Dans cette cause-là, comme le mentionne le résumé de l'arrêtiste, «Le grain a été cultivé au Manitoba, mais on n'a pas donné à entendre qu'il avait été cultivé par le demandeur ou par la compagnie dont il était président et actionnaire majoritaire.» Par conséquent, la cour n'avait pas à considérer la situation qui se présente ici. C'est dans ce contexte qu'il faut lire la phrase suivante des motifs du Juge Locke, p. 631:

[TRADUCTION] Quant à la première question, il me semble que l'on ne saurait nier que la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, dans la mesure où ses dispositions ont trait à l'exportation du grain à partir d'une province, aux fins de la vente, constitue une loi ayant trait à la réglementation du trafic et du commerce selon le sens qu'a cette expression à l'art. 91.

De toute façon, le fait que la constitutionnalité de la Loi a été assise sur un fondement déterminé ne peut pas être considéré comme voulant dire que c'est là le seul fondement possible, surtout lorsqu'on a pris soin de dire dès le début qu'on n'avait pas l'intention de pousser l'examen plus loin qu'il n'était nécessaire pour se prononcer sur l'affaire. Le fait qu'on a décidé que la Loi est valide à titre de loi concernant la réglementation du trafic et du commerce ne signifie pas qu'en ce qui concerne les dispositions relatives aux denrées ne faisant pas réellement l'objet d'un commerce, elle ne peut avoir d'autre fondement, par exemple, la restriction apportée à la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils par l'emploi de l'expression «dans la province», ou, peut-être, la conclusion que l'utilisation par le cultivateur de son propre grain à ses propres fins est visée par le terme «agriculture».

En la présente espèce, la constitutionnalité de la Loi n'est pas contestée et je ne peux souscrire à l'argument selon lequel sa portée doit être restreinte au fondement de compétence invoqué en cette Cour lorsqu'a voulu étayer sa validité relativement à une contestation particulière. Il est sans doute vrai que l'intention générale de la Loi est de réglementer le commerce interprovincial ou international du grain, mais

provision must be read as restricted to operations coming within that description. If Parliament had so intended, a general provision to that effect would have been inserted. This was not done and therefore, it cannot be presumed to have been intended.

In my view, the *Canadian Wheat Board Act* should be read in the same way as the *Combines Investigation Act*, another act in respect of trade, was read in *Canadian Warehousing Association v. The Queen*⁹. This Court was unanimous in holding that household goods were articles within the statutory definition although they were not "commodities in the stream of commerce" because if Parliament had intended that such commodities only would be covered, it would have so stated.

In the enactment under consideration in the instant case, there is no ambiguity, no exception, no restriction, and therefore, there is no valid reason for departing from the literal meaning.

I would allow the appeal, set aside the judgments of the Appellate Division of the Supreme Court of Alberta, the District Court of the District of Southern Alberta-Judicial District of Medicine Hat, and the decision of the Magistrate E.W.N. Macdonald, acquitting the respondent, convict him of the offence charged and remit the matter to the Magistrate for sentence.

Appeal dismissed, JUDSON and PIGEON JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Henry B. Monk, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Halyk & Burlingham, Saskatoon.

cela ne veut pas dire que chaque disposition doit être interprétée comme portant uniquement sur les opérations visées par cette description. Si le Parlement avait voulu qu'il en soit ainsi, il aurait inséré une disposition générale à cet effet. Il ne l'a pas fait et par conséquent, on ne saurait présumer que c'est ce qu'il a voulu.

A mon avis, la *Loi sur la Commission canadienne du blé* devrait être interprétée de la même façon qu'a été interprétée, dans l'arrêt *Canadian Warehousing Association c. La Reine*⁹, la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, une autre loi ayant trait au commerce. Cette Cour y a décidé à l'unanimité que les meubles de maison étaient des articles visés par la définition contenue dans la loi même s'il ne s'agissait pas de «denrées faisant l'objet d'un commerce» parce que, si le Parlement avait voulu que seules ces denrées soient visées, il l'aurait dit.

Dans le texte législatif à l'étude dans la présente espèce, il n'existe aucune ambiguïté, aucune exception, aucune restriction et par conséquent, il n'existe aucun motif valable de déroger au sens littéral.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer les jugements de la Chambre d'appel de la Cour suprême de l'Alberta et de la Cour de district du District de l'Alberta du Sud, district judiciaire de Medicine Hat, et d'infirmer la décision du magistrat E.W.N. Macdonald qui a acquitté l'intimé, de déclarer l'intimé coupable de l'infraction imputée et de renvoyer l'affaire au magistrat aux fins de la sentence.

Appel rejeté, les JUGES JUDSON et PIGEON étant dissidents.

Procureur de l'appelante: Henry B. Monk, Winnipeg.

Procureurs de l'intimé: Halyk & Burlingham, Saskatoon.

⁹ [1969] S.C.R. 176, [1969] 3 C.C.C. 1, 1 D.L.R. (3d) 501.

⁹ [1969] R.C.S. 176, [1969] 3 C.C.C. 1, 1 D.L.R. (3d) 501.