

T-20-03  
2004 FC 1577

T-20-03  
2004 CF 1577

**James Richardson International Limited**  
(Applicant)

**James Richardson International Limited**  
(demanderesse)

v.

c.

**Her Majesty the Queen and The Canadian Grain Commission** (Respondents)

**Sa Majesté la Reine et La Commission canadienne des grains** (défenderesses)

*INDEXED AS: JAMES RICHARDSON INTERNATIONAL LTD. v. CANADA (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ: JAMES RICHARDSON INTERNATIONAL LTD. c. CANADA (C.F.)*

Federal Court, Mactavish J.—Winnipeg, October 14; Ottawa, November 10, 2004.

Cour fédérale, juge Mactavish—Winnipeg, 14 octobre; Ottawa, 10 novembre 2004.

*Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Canadian Grain Commission (CGC) decisions regarding grain shipment during lockout at Port of Vancouver — CGC not allowing inspectors to cross picket lines out of fears for safety — Applicant itself unloading rail cars, weighing grain, taking samples — CGC determined applicant breached Canada Grain Act — One-day licence suspension imposed — Ordered audit ("weigh-over") of grain stocks when labour dispute resolved or earlier at discretion of Chief of Weighing — Whether CGC exceeded jurisdiction in declining to inspect, sample grain — Whether procedural fairness denied in not granting statutory exemption — Whether conducted investigation, condition precedent to conclusion applicant violated Act — Whether CGC biased — Whether Chief of Weighing declined jurisdiction — Whether lack of institutional independence — F.C. Judge allowing several decisions to be challenged by one application — Adequacy of disclosure — In reasons for order, CGC referred to facts not shared with applicant — CGC lacking statutory authority to delegate to Chief of Weighing making of order as to when applicant prohibited from moving grain into, out of terminal — Safety of inspectors relevant consideration as CGC having duty under Canada Labour Code to safeguard employees when at work — Review of S.C.C. case law on whether overlapping functions giving rise to apprehension of bias on tribunal's part — Question whether applicant breached Act remitted to different CGC panel for redetermination.*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Décisions de la Commission canadienne des grains (CCG) concernant un chargement de grain durant un lock-out au port de Vancouver — La CCG a refusé que ses inspecteurs franchissent les lignes de piquetage parce qu'elle craignait pour leur sécurité — La demanderesse a procédé elle-même au déchargement des wagons, à la pesée et à l'échantillonnage — La CCG a décidé que la demanderesse avait enfreint la Loi sur les grains du Canada — Une suspension de licence d'un jour a été imposée — Il a été ordonné une vérification («pesée de contrôle») des stocks de grain dès la fin du conflit de travail ou avant, selon l'appréciation du chef de la pesée — Question de savoir si la CCG a outrepassé sa compétence en refusant de faire l'inspection et l'échantillonnage — Question de savoir si l'équité procédurale a été niée en refusant l'exemption statutaire — Question de savoir si la conduite d'une enquête est une condition préalable pour conclure que la demanderesse a enfreint la Loi — Question de savoir si la CCG a fait preuve de parti pris — Question de savoir si le chef de la pesée a refusé d'exercer sa compétence — Question de savoir s'il y a eu un manque d'indépendance institutionnelle — Un juge de la Cour fédérale a autorisé la contestation de plusieurs décisions dans une même demande — Caractère suffisant de la divulgation — Dans ses motifs de l'ordonnance, la CCG a fait référence à des faits qui n'avaient pas été communiqués à la demanderesse — La CCG n'avait pas le pouvoir légal de déléguer au chef de la pesée celui de rendre une ordonnance concernant le moment où il serait interdit à la demanderesse de faire entrer et sortir du grain à l'installation terminale — La sécurité des inspecteurs était une considération pertinente puisque la CCG avait l'obligation, en vertu du Code canadien du travail, de protéger ses employés au travail — Examen de la jurisprudence de la C.S.C. sur la question de savoir si le cumul de fonctions soulève une crainte de partialité de la part du tribunal — La question de savoir si*

*Practice — Variation of Time — Judicial review of Canadian Grain Commission (CGC) decisions during lockout at Port of Vancouver — Preliminary issue: as to CGC's refusals to inspect, grant exemption, application commenced out of time — Objection properly raised at hearing, not upon preliminary motion to strike — Whether fact Judge (to whom matter referred by Registry) granting leave number of decisions could be considered in single judicial review application, precluding Court from ruling part of application not entertained as out of time — Timeliness issue not raised before Judge who granted leave — Clear Federal Court Rules, 1998, r. 302 order refused if allowing statutory limitation period to be overcome — Although involving continuing process, inspection, exemption refusals were clearly identifiable decisions — Four requirements for extension must all be met — Applicant not meeting first test: continuing intention to pursue application.*

This was an application for judicial review of certain decisions made by the Canadian Grain Commission (CGC) in relation to a grain shipment during a lockout at the Port of Vancouver.

The British Columbia Terminal Elevators Operators' Association, of which James Richardson International Limited (applicant) is a member, locked out its unionized employees at a time when applicant had 121 railcars of grain awaiting unloading. The CGC, citing concerns for its employees' safety, refused to allow its inspectors to cross the picket line. Applicant used replacement workers to unload the grain and itself took samples and recorded the weight of the grain using Commission-approved methods and equipment. This was not done under CGC supervision, a requirement of the *Canada Grain Act*. The CGC determined that applicant had violated the Act and imposed a one-day licence suspension. It further ordered that applicant carry out an audit ("weigh-over") of its grain stocks as soon as the labour dispute was resolved or even earlier, at the discretion of the CGC's Chief of Weighing.

The issues were: (1) whether the Commission exceeded its jurisdiction in refusing to discharge the statutory duty under *Canada Grain Act*, subsection 30(1) to inspect and sample the

*la demanderesse a enfreint la Loi est renvoyée à un tribunal de la CCG différemment constitué pour qu'il statue à nouveau sur celle-ci.*

*Pratique — Modification des délais — Contrôle judiciaire de décisions de la Commission canadienne du grain (CCG) durant un lock-out au port de Vancouver — Question préliminaire: quant aux refus d'inspection et d'exemption de la CCG, la demande a été présentée hors délai — Objection correctement soulevée à l'audience, plutôt que dans le cadre d'une requête préliminaire en radiation — La question est de savoir si le fait qu'un juge (à qui l'affaire a été confiée par le greffe) ait autorisé l'examen de plusieurs décisions dans une seule demande de contrôle judiciaire empêche la Cour de rendre une décision sur la partie de la demande non considérée comme hors délai — La question du délai de présentation n'avait pas été soulevée devant le juge qui a accordé l'autorisation — Il est clair qu'une ordonnance en application de la règle 302 des Règles de la Cour fédérale (1998) peut être refusée si elle permet que le délai prévu par la loi soit prolongé — Bien qu'impliquant un processus continu les refus d'inspection et d'exemption étaient des décisions bien distinctes — Les quatre exigences pour une prorogation de délai doivent être satisfaites — La demanderesse n'a pas rempli le premier critère: avoir toujours l'intention de poursuivre la demande.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de certaines décisions rendues par la Commission canadienne du grain (CCG) concernant un chargement de grain durant un lock-out au port de Vancouver.

La British Columbia Terminal Elevators Operators' Association, dont James Richardson International Limited (la demanderesse) est membre, a mis en lock-out ses employés syndiqués au moment où la demanderesse avait 121 wagons de grain, prêts pour le déchargement. La CCG, se disant préoccupée par la sécurité de ses employés, a refusé que ses inspecteurs franchissent la ligne de piquetage. La demanderesse a utilisé des travailleurs de remplacement pour décharger le grain et elle a elle-même prélevé des échantillons de grain et enregistré le poids du grain en employant des méthodes et du matériel autorisés par la CCG. Cela n'a pas été réalisé sous la surveillance de la CCG, une exigence de la *Loi sur les grains du Canada*. La CCG a décidé que la demanderesse avait enfreint la Loi et elle lui a imposé une suspension de licence d'un jour. Elle a de plus ordonné à la demanderesse d'effectuer une vérification («pesée de contrôle») de ses stocks de grain dès la fin du conflit de travail ou même avant, selon l'appréciation du chef de la pesée de la CCG.

Les questions en litige étaient: 1) La Commission a-t-elle outrepassé sa compétence en refusant de procéder à l'inspection et au prélèvement d'un échantillon, obligation qui

grain; (2) whether it violated procedural fairness in denying the applicant a statutory exemption order; (3) whether it erred in law in concluding that the applicant had violated the Act and acted without jurisdiction by failing to satisfy a condition precedent to making the order; (4) whether it was biased or based its decision upon erroneous findings of fact; (5) whether the Chief of Weighing refused to exercise jurisdiction; and (6) whether the impugned decisions revealed bias and lack of independence.

Two preliminary issues were viewed. (1) Respondents submitted that, so far as the inspection and exemption refusals were concerned, this application was initiated well outside the 30-day limitation period established by *Federal Courts Act*, subsection 18.1(2); and (2) also with regard to those refusals, this application was moot.

*Held*, the application should be granted in part; the question whether applicant breached the Act should be remitted for redetermination by different commissioners.

While the CGC failed to raise the timeliness issue until shortly before the hearing, applicant was well aware that, as far as the CGC's initial two decisions were concerned, the judicial review application had been launched out of time. Furthermore, a timeliness argument should normally be dealt with at the judicial review hearing and not at a preliminary motion to strike. But Noël J. having granted leave to have all of the impugned decisions dealt with in one judicial review application, the question was whether that ruling precluded the Court from holding that part of the application could not be entertained as out of time. Apparently the timeliness issue was not raised before Noël J. The case law was clear that a rule 302 order may be refused if it will allow an applicant to overcome the statutory limitation period. The question then was whether the continuing nature of the process should relieve the applicant of its obligation to commence proceedings in a timely manner. Although the instant case did involve a continuing process, so that hearing the challenge to the decisions together made for the efficient use of judicial resources, the inspection and exemption refusals were two clearly identifiable decisions and the usual test should apply. The applicant had to establish that all four requirements for granting a time extension identified in *Canada (Attorney General) v. Hennelly* were met. Applicant failed to satisfy the first test, the record not revealing a continuing intention to pursue this application, so there was no necessity to consider the remaining elements of the test and an extension had to be denied. It was accordingly unnecessary to address respondents' mootness arguments.

lui incombe en vertu du paragraphe 30(1) de la *Loi sur les grains du Canada*? 2) A-t-elle agi en violation de son obligation d'équité procédurale en refusant de dispenser, par ordonnance, la demanderesse des exigences prévues par la Loi? 3) A-t-elle commis une erreur de droit en concluant que la demanderesse avait enfreint la Loi et agi sans compétence en ne respectant pas la condition préalable à l'établissement de l'ordonnance? 4) A-t-elle fait preuve de parti pris ou a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées? 5) Le chef de la pesée a-t-il refusé d'exercer sa compétence? 6) Les décisions contestées ont-elles révélé un parti pris et un manque d'indépendance?

Deux questions préliminaires ont été examinées. 1) Les défenderesses ont soutenu que, en ce qui a trait aux refus d'inspection et d'exemption, la présente demande avait été présentée bien au-delà du délai de 30 jours établi par le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. 2) Aussi, à l'égard de ces refus, la présente demande était théorique.

*Jugement*: la demande doit être accueillie en partie; la question de savoir si la demanderesse a enfreint la Loi est renvoyée à d'autres commissaires pour qu'ils statuent à nouveau sur celle-ci.

Bien que la CCG n'ait soulevé la question du délai de présentation que peu de temps avant l'audience, la demanderesse savait bien que, en ce qui concerne les deux premières décisions de la CCG, la demande de contrôle judiciaire avait été présentée hors délai. De plus, un argument relatif au délai de présentation devrait normalement être abordé à l'audition de la demande de contrôle judiciaire, et non dans le cadre d'une requête préliminaire en radiation. Mais le juge Noël ayant accordé l'autorisation de traiter l'ensemble des décisions contestées dans une seule demande de contrôle judiciaire, la question était de savoir si cette décision empêchait la Cour de décider qu'une partie de la demande ne pouvait pas être considérée car elle était hors délai. Apparemment, la question du délai de présentation n'avait pas été soulevée devant le juge Noël. La jurisprudence établissait clairement qu'une ordonnance en application de la règle 302 peut être refusée si elle permet au demandeur de prolonger le délai prévu par la loi. La question était alors de savoir si la nature continue du processus devrait relever la demanderesse de son obligation de présenter la demande dans le délai prévu. Même si la présente affaire impliquait un processus continu, de sorte que l'audition commune de la contestation des décisions permettait l'utilisation efficace des ressources judiciaires, les refus d'inspection et d'exemption étaient deux décisions bien distinctes et il fallait appliquer le critère habituel. La demanderesse devait établir que l'ensemble des quatre exigences pour obtenir une prorogation de délai énoncées dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Hennelly* avaient été satisfaites. La demanderesse n'a pas rempli le premier critère,

Turning to the substantive question of whether CGC erred in concluding that applicant had breached the *Canada Grain Act*, the latter admitted to having unloaded some 121 railcars without an official weighing and inspection being performed, contrary to Act, section 70. But applicant submitted that it was forced to proceed in this manner by the Commission's failure to discharge its statutory duties. This argument constituted a collateral attack upon the inspection and exemption refusals and since the application to review those decisions was ruled out of time, this issue was not further dealt with.

The applicant argued that the CGC lacked the power to find it had infringed the Act without having first received an inspector's report pursuant to section 90 or having carried out a section 91 investigation. Prior to the impugned order, CGC counsel had written to applicant's Vice-President advising of a section 70 breach and under section 93, granting the applicant one week to show cause why a licence suspension should not be imposed. Applicant was put on notice that criminal charges might even be laid. Counsel to the applicant replied that the CGC's dereliction of duty had left applicant no choice but to unload the cargo to prevent its deterioration. The CGC provided applicant with copies of comments about the situation by senior CGC officials, a chronology of events prepared by the Regional Director of the CGC's Pacific Region, who had himself attended at the scene and observed the situation on the picket line. Applicant was allowed a further week to respond to this information and was asked for its view of an appropriate penalty. It was also told of its right to seek a subsection 98(2) public hearing. Applicant never requested an oral hearing. The parties agreed that correctness was the appropriate review standard, since whether an investigation was a condition precedent involved an interpretation of the *Canada Grain Act* as well as the CGC's jurisdiction. But, a threshold question was whether the CGC had, in fact, investigated prior to issuing its order. Section 91 does not mandate any particular investigatory process and the correspondence between counsel indicates that the CGC had, indeed, conducted an investigation. The condition precedent argument did not have to be further considered.

le dossier ne révélant pas qu'elle avait toujours l'intention de poursuivre la demande, il était inutile d'examiner les autres éléments du critère et la demande de prorogation de délai devait être rejetée. Il était inutile de discuter des arguments des défenderesses concernant le caractère théorique.

Quant à la question de fond qui est de savoir si la CCG a commis une erreur en concluant que la demanderesse avait enfreint la *Loi sur les grains du Canada*, cette dernière a admis avoir déchargé 121 wagons sans qu'une pesée et une inspection officielles n'aient été réalisées, contrairement à l'article 70 de la Loi. La demanderesse a cependant soutenu qu'elle avait été forcée de procéder ainsi en raison du défaut de la Commission de remplir les obligations qui lui incombent en vertu de la Loi. Cet argument constituait une contestation incidente des refus d'inspection et d'exemption et, puisque la demande de contrôle judiciaire se rattachant à ces décisions avait été déclarée hors délai, cette question n'a pas été discutée davantage.

La demanderesse a fait valoir que la CCG n'avait pas compétence pour décider qu'elle avait enfreint la Loi sans d'abord avoir reçu le rapport d'inspection prévu à l'article 90 ou effectué une enquête au titre de l'article 91. Avant l'ordonnance contestée, l'avocate de la CCG avait écrit au vice-président de la demanderesse pour l'informer d'une violation de l'article 70 et, en vertu de l'article 93, accordant à la demanderesse une semaine pour lui permettre de présenter les motifs expliquant pourquoi sa licence ne devrait pas être suspendue. La demanderesse a été avisée que des accusations criminelles pourraient même être portées. L'avocate de la demanderesse a répondu que du fait que CCG avait manqué à son devoir, la demanderesse n'avait pas eu d'autre choix que de décharger la cargaison pour éviter sa détérioration. La CCG a fourni à la demanderesse des copies des observations faites par de hauts fonctionnaires de la Commission au sujet de la situation, une chronologie des événements préparée par le directeur régional, région du Pacifique, à la CCG, lequel avait lui-même assisté à la scène et observé la situation depuis la ligne de piquetage. La demanderesse s'est ensuite vue accorder un nouveau délai d'une semaine pour réagir à ces renseignements et il lui a été demandé son opinion sur la sanction appropriée. On l'a également avisée de son droit de demander une audience publique en vertu du paragraphe 98(2). La demanderesse n'a jamais demandé d'audience publique. Les parties se sont entendues pour dire que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte, puisque la question de savoir si l'enquête était une condition préalable impliquait l'interprétation de la *Loi sur les grains du Canada* de même que l'examen de la compétence de la CCG. Cependant, la question préliminaire consistait à savoir si la CCG avait, en fait, effectué une enquête avant de rendre son ordonnance. L'article 91 ne prévoit pas un processus d'enquête quelconque et la correspondance entre les avocates démontre

As to whether the weigh-over part of the penalty imposed was authorized by the Act, applicant pointed to paragraph 93(1)(a) (which limits to 30 days the time that a licensee can be barred from receiving or removing grain) and suggested that the effect of the order was to prevent it from carrying on business for an indeterminate period. The lockout was terminated on December 14, 2002, the weigh-over commenced on January 8, 2003 and continued until February 7, so that the applicant was unable to carry on business for some 90 days. But the delay could largely be attributed to the applicant, which had locked out its workers. The time taken by the weigh-over did not exceed the paragraph 93(1)(a) statutory maximum.

Turning to procedural fairness, the applicant complained that it was not given full disclosure of the case it had to meet. It further submitted that, although the CGC bore the onus of establishing that an offence had been committed, it started with the premise that an offence had been committed, requiring the grain shipper to show cause why its licence should not be suspended. But, there had always been a *prima facie* case that the applicant had violated the Act. The dispute was whether its offence was justified by the CGC's failure to properly perform its statutory duties. How could applicant complain that it was denied procedural fairness when it had forgone the right to request a public hearing? More problematic was the adequacy of the disclosure. The CGC had advised the applicant that it could "take counsel" from "senior officials", which advice would not be disclosed to the applicant. The CGC suggested that, in view of the regulatory scheme, it was under no obligation to share information provided by senior officials with applicant. In its reasons for order, the CGC referred to facts not found in the material furnished to applicant. The content of the duty of procedural fairness is variable and while the rights at stake herein were purely economic, the CGC's decision was of great importance to the applicant. The CGC breached the duty of procedural fairness in receiving additional information from senior officials as to the facts of this case but not disclosing it to applicant. On the record, it was impossible to know the extent to which this information may have influenced the CGC's decision. That order could not safely stand and had to be set aside. That said, it was otherwise with respect to input from counsel. Procedural fairness does not automatically require the disclosure of legal advice.

que la CCG avait vraiment fait enquête. L'argument de la condition préalable n'avait pas à être considéré davantage.

Quant à la question de savoir si la partie de la sanction imposée relative à la pesée de contrôle était autorisée par la Loi, la demanderesse a souligné l'alinéa 93(1)a) (qui limite à 30 jours la période durant laquelle on peut interdire à un titulaire de licence de recevoir ou de retirer du grain) et elle a laissé entendre que l'ordonnance avait pour effet de l'empêcher d'exercer ses activités pendant une période de temps indéterminée. Le lock-out s'est terminé le 14 décembre 2002, la pesée de contrôle a commencé le 8 janvier 2003 et s'est terminée le 7 février 2003, de sorte que la demanderesse a été dans l'impossibilité d'exercer ses activités pendant environ 90 jours. Mais le délai pouvait être attribuable en grande partie à la demanderesse, laquelle avait mis ses employés en lock-out. Le temps pris par la pesée de contrôle n'a pas dépassé le maximum prévu par l'alinéa 93(1)a).

Quant à l'équité procédurale, la demanderesse s'est plainte de ne pas avoir eu une divulgation complète du dossier à l'encontre duquel elle devait opposer une défense. Elle a ajouté que, bien qu'il ait appartenu à la CCG d'établir la perpétration d'une infraction, celle-ci était partie du principe qu'une infraction avait été commise, exigeant de l'expéditeur du grain de démontrer pourquoi sa licence ne devrait pas être suspendue. Cependant, il a toujours existé une preuve *prima facie* que la demanderesse avait enfreint la Loi. Le litige était de savoir si l'infraction qu'elle avait commise était justifiée en raison du défaut de la CCG d'exécuter convenablement ses obligations prévues par la Loi. Comment la demanderesse pouvait-elle se plaindre qu'on n'ait pas respecté les règles de l'équité procédurale à son égard alors qu'elle avait renoncé au droit de demander une audience publique? Ce qui était plus problématique, c'était la question de la suffisance de la divulgation. La CCG avait avisé la demanderesse qu'elle pouvait «consulter» ses «hauts fonctionnaires» dont les recommandations ne seraient pas communiquées à la demanderesse. La CCG a laissé entendre que, compte tenu du cadre de réglementation, elle n'avait aucune obligation de communiquer à la demanderesse les renseignements fournis par les hauts fonctionnaires. Dans ses motifs d'ordonnance, la CCG a fait état de faits qui ne se trouvaient pas dans les documents fournis à la demanderesse. Le contenu de l'obligation d'équité procédurale est variable et bien que les droits en cause en l'espèce aient été purement économiques, la décision de la CCG revêtait une grande importance pour la demanderesse. La CCG a manqué à son obligation d'équité procédurale en obtenant de ses hauts fonctionnaires des renseignements additionnels quant aux faits de cette affaire sans les divulguer à la demanderesse. Vu le dossier, il était impossible de savoir dans quelle mesure ces renseignements pouvaient avoir influencé la décision de la CCG. Cette ordonnance ne pouvait certainement pas être maintenue et elle

The applicant submitted that the decision of the Chief of Weighing not to conduct the weigh-over until settlement of the labour dispute was unlawful, arguing that the CGC lacked statutory authority to delegate that decision. A paragraph 93(1)(a) weigh-over order must specify when it is to take place and must be made by the CGC, which consists of three commissioners. The CGC ordered that it commence “at the earliest opportunity following the settlement of the current labour dispute at the elevator, or earlier, at the discretion of the Chief of Weighing”. (Emphasis added.) While the Commission is empowered, by by-law, to delegate certain of its duties, this does not extend to the making of orders. The CGC purported to give the Chief of Weighing the power to decide when the applicant would be prohibited from moving grain into and out of the terminal. That was a decision only the commissioners could take.

Another issue was whether the Chief of Weighing erred in refusing to conduct the weigh-over until the labour dispute was settled. The question was whether concern for the safety of CGC employees was an irrelevant consideration in deciding when to do the weigh-over. It was not since, under the *Canada Labour Code* the CGC, as a federal employer, had a statutory duty to protect the health and safety of its employees while at work.

As this matter was to be sent back to the CGC for redetermination, the applicant's arguments relating to institutional independence had to be addressed. The Supreme Court of Canada has, in recent years, repeatedly dealt with the question of the degree of institutional independence and impartiality required for administrative tribunals discharging quasi-judicial functions and it was possible to distill certain principles from those decisions. It is now settled law that tribunals need not have the same level of institutional independence and impartiality as is required of courts. That an administrative Tribunal may perform multiple functions does not by itself give rise to a reasonable apprehension of bias. Such an arrangement is frequently necessary for an agency to effectively perform its intended role. Such flexibility may be appropriate in a licensing scheme involving purely economic interests, the type of regime here at issue. The statutory scheme under the *Canada Grain Act* specifically contemplates that the CGC will discharge multiple functions, including licensing, investigation and adjudication. This militates against finding

devoir être annulée. Cela dit, il en était autrement concernant l'intervention des avocats. L'équité procédurale n'exige pas automatiquement la divulgation des avis juridiques.

La demanderesse a soutenu que la décision du chef de la pesée de ne pas procéder à la pesée de contrôle avant la fin du conflit de travail était illégitime, faisant valoir que la CCG n'avait pas le pouvoir légal de déléguer cette décision. L'ordonnance de pesée de contrôle en application de l'alinéa 93(1)a) doit préciser quand elle aura lieu et elle doit être rendue par la Commission, laquelle est composée de trois commissaires. La CCG avait ordonné que la pesée soit entreprise [TRADUCTION] «dans les meilleurs délais après le règlement du présent conflit de travail [...], ou plus tôt, selon l'appréciation du chef de la pesée». (Non souligné dans l'original.) Bien que la Commission soit habilitée à déléguer, par règlement administratif, certaines de ses fonctions, cela ne s'étend pas au pouvoir de prendre des ordonnances. La CCG visait à donner au chef de la pesée le pouvoir de décider quand il serait interdit à la demanderesse de faire entrer et sortir du grain à l'installation terminale. C'était une décision que seuls les commissaires pouvaient prendre.

Une autre question en litige consistait à savoir si le chef de la pesée avait fait erreur en refusant de procéder à la pesée de contrôle jusqu'au règlement du conflit de travail. La question était celle de savoir si les préoccupations à l'égard de la sécurité des employés de la CCG constituaient une considération non pertinente dans la décision concernant le moment où la pesée de contrôle serait effectuée. Ce n'était pas le cas puisque, en vertu du *Code canadien du travail*, la CCG, en tant qu'employeur fédéral, avait l'obligation, en vertu de la loi, de veiller à la santé et à la sécurité de ses employés au travail.

Comme cette affaire devait être renvoyée à la CCG pour qu'elle statue à nouveau sur celle-ci, il fallait examiner les arguments de la demanderesse concernant l'indépendance institutionnelle. La Cour suprême du Canada a, à maintes reprises au cours des dernières années, traité de la question du degré d'indépendance et d'impartialité institutionnelles auquel sont assujettis les tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires et il était possible de dégager certains principes de ces décisions. Il est maintenant établi que les tribunaux ne sont pas tenus au même degré d'indépendance et d'impartialité institutionnelles que celui qu'on exige des cours. Le fait qu'un tribunal administratif puisse exercer plusieurs fonctions ne soulève pas en soi une crainte raisonnable de partialité. Ce genre d'arrangement est souvent nécessaire pour permettre à un organisme de remplir efficacement son rôle. Une telle flexibilité peut être appropriée dans le cas d'un système d'octroi de permis mettant en cause des intérêts purement économiques, le type de régime en cause dans la présente affaire. Le régime législatif établi en vertu de

the existence of institutional bias and the applicant's submissions on this issue, unsupported by any case law, were rejected.

On the other hand, the commissioners' receipt of information as to what had gone on at the applicant's Vancouver terminal, which was not shared with the applicant, would create a reasonable apprehension of bias on the part of those commissioners who participated in the making of the impugned order.

Whether the applicant was justified in unloading the grain in the circumstances remains a live issue, so the applicant's alleged breach of the Act should be remitted to the Commission for redetermination. Given the Court's conclusion of a reasonable apprehension of bias, it would be preferable if others redetermined the case and it should be noted that the Act does make provision for the appointment of assistant commissioners.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, ss. 3 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 2), 13, 14(1)(c),(3) (as am. *idem*, s. 4), 30(1) (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 7), 45(2) (as am. *idem*, s. 10; 2001, c. 4, s. 88), 70, 90 (as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 127; 1994, c. 45, s. 29), 91 (as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 128), 93 (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 30), 98.

*Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, s. 124 (as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 5).

*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, r. 302.

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1(2) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) v. Canada (Minister of the Environment)* (2000), 33 C.E.L.R. (N.S.) 200; 187 F.T.R. 287 (F.C.T.D.); *Canada (Attorney General) v. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399 (F.C.A.); *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R.

la *Loi sur les grains du Canada* prévoit expressément que la CCG exerce de multiples fonctions, dont la délivrance des licences, la conduite d'enquêtes et la prise de décisions. Cela commande de ne pas conclure à l'existence d'un parti pris institutionnel et les observations de la demanderesse sur cette question, appuyées d'aucune jurisprudence, ont été rejetées.

Par contre, la réception par les commissaires de l'information au sujet de ce qui s'était produit à l'installation terminale de la demanderesse à Vancouver, laquelle n'avait pas été communiquée à la demanderesse, créait une crainte raisonnable de partialité de la part de ces commissaires qui ont rendu l'ordonnance contestée.

La question de savoir si la demanderesse était en droit de procéder au déchargement du grain dans les circonstances demeure une question non résolue, la question de la violation alléguée de la *Loi sur les grains du Canada* devait donc être renvoyée à la Commission pour qu'elle statue à nouveau sur celle-ci. Compte tenu de la conclusion de la Cour quant à la crainte raisonnable de partialité, il serait préférable que d'autres commissaires statuent à nouveau sur l'affaire et il convient de noter que la *Loi* prévoit la nomination de commissaires adjoints.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 124 (mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 5).

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1(2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

*Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), ch. G-10, art. 3 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 37, art. 2), 13, 14(1)(c),(3) (mod., *idem*, art. 4), 30(1) (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 7), 45(2) (mod., *idem*, art. 10), 70, 90 (mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 127; 1994, ch. 45, art. 29), 91 (mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 128; 1994, ch. 45, art. 25), 93 (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 30; 1998, ch. 22, art. 25), 98.

*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règle 302.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Hamilton-Wentworth (municipalité régionale) c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 33 C.E.L.R. (N.S.) 200; 187 F.T.R. 287; [2000] A.C.F. n° 440 (C.F. 1<sup>o</sup> inst.); *Canada (Procureur général) c. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399 (C.A.F.); *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174

(4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Pritchard v. Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 S.C.R. 809; (2004), 238 D.L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 171; 33 C.C.E.L. (3d) 1; 47 C.P.C. (5th) 203; 19 C.R. (6th) 203; 319 N.R. 322; 187 O.A.C. 1; 2004 SCC 31; *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; 2001 SCC 52; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; 2003 SCC 36; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

## DISTINGUISHED:

*Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (T.D.); *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Canadian Grain Commission)*, 2004 FC 1307; [2004] F.C.J. No. 1568 (QL).

## REFERRED TO:

*Lavoie v. Canada (Correctional Service)* (2000), 196 F.T.R. 96 (F.C.T.D.); 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Brousseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

APPLICATION for judicial review of certain decisions of the Canadian Grain Commission. Application allowed in part; question as to applicant's breach of *Canada Grain Act* remitted to different commissioners for redetermination.

## APPEARANCES:

*E. Beth Eva* for applicant.  
*Brian H. Hay* for respondents.

D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22; *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809; (2004), 238 D.L.R. (4th) 1; 12 Admin. L.R. (4th) 171; 33 C.C.E.L. (3d) 1; 47 C.P.C. (5th) 203; 19 C.R. (6th) 203; 319 N.R. 322; 187 O.A.C. 1; 2004 CSC 31; *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; (2001), 204 D.L.R. (4th) 33; [2001] 10 W.W.R. 1; 93 B.C.L.R. (3d) 1; 34 Admin. L.R. (3d) 1; 274 N.R. 116; 2001 CSC 52; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; 2003 CSC 36; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115.

## DÉCISIONS DISTINCTES:

*Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (1<sup>re</sup> inst.); *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Commission canadienne des grains)*, 2004 CF 1307; [2004] A.C.F. n° 1568 (QL).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Lavoie c. Canada (Service correctionnel)* (2000), 196 F.T.R. 96 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; (1992), 95 Nfld. & P.E.I.R. 271; 4 Admin. L.R. (2d) 121; 134 N.R. 241; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301; (1989), 57 D.L.R. (4th) 458; [1989] 3 W.W.R. 456; 93 N.R. 1.

DEMANDE de contrôle judiciaire de certaines décisions de la Commission canadienne du grain. Demande accueillie en partie; la question de savoir si la demanderesse a enfreint la *Loi sur les grains du Canada* est renvoyée à d'autres commissaires pour qu'ils statuent à nouveau sur celle-ci.

## ONT COMPARU:

*E. Beth Eva* pour la demanderesse.  
*Brian H. Hay* pour les défenderesses.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Fillmore Riley LLP*, Winnipeg, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

[1] MACTAVISH J.: James Richardson International Limited (JRI) is involved in the handling, cleaning and shipping of grain. Amongst its other operations, JRI operates a grain terminal elevator at the Port of Vancouver.

[2] The Canadian Grain Commission (CGC) is the federal agency responsible for establishing and maintaining Canada's grain quality standards. One of its chief purposes is to provide the grain industry with the fair and impartial inspection and grading of grain, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets.

[3] JRI is one of five members of the British Columbia Terminal Elevators Operators' Association (BCTEOA). On August 25, 2002, BCTEOA members locked out their unionized employees. At the time that the lockout commenced, JRI had 121 railcars full of grain on its premises, waiting to be unloaded.

[4] During the week of September 2, 2002, JRI advised the CGC that it intended to unload the grain on September 10 and 11. JRI asked the CGC to inspect the grain while it was being unloaded, as required by the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10 (the Act). Failing that, JRI asked that the CGC grant it an exemption from the inspection and grading requirements under the Act.

[5] The CGC refused to allow its inspectors to cross the picket line that had been established at JRI's Vancouver terminal in order to perform an inspection, citing concerns for the safety of its employees. CGC also refused to exempt JRI from the inspection requirement.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Fillmore Riley LLP*, Winnipeg, pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défenderesses.

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

[1] LE JUGE MACTAVISH: James Richardson International Limited (JRI) œuvre dans la manutention, le nettoyage et l'expédition du grain. Elle exerce également d'autres activités telles que l'exploitation d'un silo terminal au port de Vancouver.

[2] La Commission canadienne des grains (CCG) est l'organisme fédéral chargé de fixer et de faire respecter les normes de qualité pour le grain canadien. L'un de ses principaux objectifs vise à offrir à l'industrie céréalière une inspection et un classement du grain qui soient justes et équitables, afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur.

[3] JRI est l'un des cinq membres de la British Columbia Terminal Elevators Operators' Association (BCTEOA). Le 25 août 2002, les membres de la BCTEOA ont mis en lock-out leurs employés syndiqués. Au début du lock-out, JRI avait dans ses installations terminales 121 wagons remplis de grain, prêts pour le déchargement.

[4] Dans la semaine du 2 septembre 2002, JRI a avisé la CCG qu'elle entendait décharger ce grain les 10 et 11 septembre. JRI a demandé à la CCG de procéder à l'inspection pendant le déchargement, comme l'exige la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), ch. G-10 (la Loi). À défaut de réalisation de cette inspection, JRI a demandé à être dispensée des exigences d'inspection et de classement du grain prévues par la Loi.

[5] La CCG a refusé que ses inspecteurs franchissent la ligne de piquetage dressée aux installations terminales de JRI à Vancouver pour procéder à une inspection, parce qu'elle se disait préoccupée par la sécurité de ses employés. La CCG a également refusé de dispenser JRI de l'exigence d'inspection.

[6] Rather than seeking a mandatory order from the courts compelling the CGC to perform an inspection, JRI went ahead and unloaded the grain on September 10, 2002, using non-union labour. JRI endeavoured to take grain samples and record the weight of the grain using methods and equipment approved by the CGC. The weighing and sampling of the grain was not, however, carried out under the supervision of a CGC inspector, as required under the *Canada Grain Act*.

[7] The CGC then ordered JRI to show cause why it should not be found to have contravened the Act. Following an exchange of correspondence, the CGC found JRI to have violated the Act, and imposed a penalty of a one-day suspension of JRI's licence. The CGC further ordered that JRI perform a "weigh-over", or audit, of its grain stocks, and that this weigh-over take place at the earliest opportunity after the labour dispute was over, or earlier, at the discretion of the CGC's Chief of Weighing.

[8] JRI now seeks to judicially review the various decisions made by the CGC in relation to this particular grain shipment. By order of Justice Noël, JRI was granted leave to have these decisions dealt with in one application, on the basis that they are an interrelated series of decisions involving a continuing process related to the same subject-matter.

#### The issues on this application

[9] JRI has identified six issues on this application. They are:

1. Whether the CGC acted without or beyond its jurisdiction or erred in law by refusing to carry out its statutory duty under subsection 30(1) [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 7] of the *Canada Grain Act* to make an official inspection and take an official sample of grain upon the application of JRI (the inspection refusal);

2. Whether the CGC acted without jurisdiction, contrary to law or in violation of its duty of procedural fairness by refusing to grant JRI an order exempting the Terminal

[6] Au lieu de demander une injonction forçant la CCG à exécuter l'inspection, JRI est allée de l'avant et a procédé au déchargement du grain le 10 septembre 2002, en faisant appel à une main-d'œuvre non syndiquée. JRI s'est efforcée de prélever des échantillons de grain et d'enregistrer le poids du grain en employant des méthodes et du matériel autorisés par la CCG. Les opérations de pesée et d'échantillonnage du grain n'ont toutefois pas été réalisées sous la surveillance d'un inspecteur de la CCG, comme l'exige la *Loi sur les grains du Canada*.

[7] La CCG a ensuite ordonné à JRI de fournir les motifs expliquant pourquoi elle ne devrait pas être reconnue coupable d'avoir enfreint la Loi. À la suite d'un échange de correspondance, la CCG a conclu que JRI avait enfreint la Loi et elle lui a imposé une suspension de licence d'un jour comme sanction. La CCG a de plus ordonné à JRI d'effectuer une «pesée de contrôle», ou une vérification, de ses stocks de grain, et ce, dès la fin du conflit de travail ou avant, selon l'appréciation du chef de la pesée de la CCG.

[8] JRI demande maintenant le contrôle judiciaire des diverses décisions prises par la CCG concernant ce chargement de grain particulier. Par ordonnance du juge Noël, JRI a obtenu l'autorisation de présenter une seule demande pour ces décisions, parce qu'elles constituent un ensemble de décisions interdépendantes prises dans un processus continu lié au même objet.

#### Questions en litige

[9] JRI a soulevé les six questions suivantes dans le cadre de la présente demande:

1. La CCG a-t-elle agi sans compétence ou outrepassé sa compétence, ou encore commis une erreur de droit, en refusant de procéder à l'inspection officielle et au prélèvement d'un échantillon officiel à la demande de JRI, obligation qui lui incombe en vertu du paragraphe 30(1) [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 7] de la *Loi sur les grains du Canada*? (Refus de l'inspection)

2. La CCG a-t-elle agi sans compétence, contrairement à la loi ou en violation de son obligation d'équité procédurale, en refusant de dispenser, par ordonnance,

from the official inspection and weighing requirements under the Act (the exemption refusal);

3. Whether, in making its order finding JRI to have violated the *Canada Grain Act* and imposing a penalty, the CGC erred in law by finding that JRI violated the Act, and acted without jurisdiction by failing to satisfy the condition precedent to making the order and thereafter imposing a penalty not authorized by the Act (the November 8 order);

4. Whether, in making the aforementioned order, the CGC breached the duty of procedural fairness owed to JRI, was biased and lacked impartiality, based its decision on erroneous findings of fact and on irrelevant matters and facts, conflicting facts and evidence and/or in the absence of facts or evidence, and/or erred in law or acted contrary to law;

5. Whether the Chief of Weighing of the CGC, by refusing to carry out and/or unreasonably delaying carrying out the weigh-over of the grain in accordance with the order, acted without or beyond his jurisdiction and/or refused to exercise his jurisdiction, based his decision on erroneous findings of fact, erred in law or acted contrary to law, and/or breached his duty of fairness to JRI (the weigh-over refusal); and

6. Whether the CGC was biased and lacked independence and impartiality in making the exemption refusal, the inspection refusal, the November 8 order and the weigh-over refusal.

#### The preliminary issues

[10] Before addressing the issues identified by JRI, there are two preliminary issues that must be addressed. Firstly, the respondents submit that as it relates to the inspection and exemption refusals, this application for judicial review was brought well beyond the 30-day period provided for in subsection 18.1(2) [as enacted by

l'installation terminale des exigences d'inspection et de pesée officielles prévues par la Loi? (Refus de l'exemption)

3. En rendant l'ordonnance par laquelle elle tranche que JRI a enfreint la *Loi sur les grains du Canada* et en imposant une sanction, la CCG a-t-elle commis une erreur de droit en concluant à pareille violation et agi sans compétence en ne respectant pas la condition préalable à l'établissement de l'ordonnance et en imposant par la suite une sanction non autorisée par la Loi? (Ordonnance du 8 novembre)

4. En établissant cette ordonnance, la CCG a-t-elle manqué à son obligation d'agir équitablement envers JRI, a-t-elle fait preuve de parti pris et manqué d'impartialité, a-t-elle fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées, sur des questions et des faits non pertinents ou sur des faits et des éléments de preuve contradictoires, ou encore tranché en l'absence de faits ou d'éléments de preuve, et a-t-elle commis une erreur de droit ou agi de façon contraire à la loi?

5. En refusant de procéder à la pesée de contrôle du grain conformément à l'ordonnance ou en la retardant indûment, le chef de la pesée de la CCG a-t-il agi sans compétence, outrepassé sa compétence ou encore refusé de l'exercer, a-t-il fondé sa décision sur des conclusions de fait erronées, a-t-il commis une erreur de droit ou agi de façon contraire à la loi et a-t-il manqué à son obligation d'agir équitablement envers JRI? (Refus de la pesée de contrôle)

6. La CCG a-t-elle fait preuve de parti pris et manqué d'indépendance et d'impartialité en refusant d'accorder l'exemption, de procéder à l'inspection et à la pesée de contrôle et en rendant l'ordonnance du 8 novembre?

#### Les questions préliminaires

[10] Avant d'étudier les questions soulevées par JRI, il faut régler deux questions préliminaires. Premièrement, les défenderesses soutiennent que, en ce qui a trait aux refus d'inspection et d'exemption, la présente demande de contrôle judiciaire a été présentée bien au-delà de la période de 30 jours prévue par le

S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)]. As a consequence, the respondents say that the Court should decline to entertain these aspects of the application.

[11] Secondly, the respondents submit that this application is moot, in so far as it relates to the inspection and exemption refusals.

Timeliness of this application as it relates to the inspection and exemption refusals

[12] The decisions in issue were made on September 9 and 10, 2002. This application for judicial review was not brought until December 9, 2002, approximately three months after the decisions were communicated to JRI.

[13] JRI has always been aware that its application for judicial review was out of time, in so far as the first two decisions of the CGC was concerned. Indeed, JRI specifically requested an order extending the time for bringing this application for judicial review of the inspection and exemption refusals, if necessary, in its application.

[14] CGC did not raise the issue of the timeliness of this application as it relates to the inspection and exemption refusals until shortly before the application was scheduled to be heard. However, as Justice Dawson noted in *Hamilton-Wentworth (Regional Municipality) v. Canada (Minister of the Environment)* (2000), 33 C.E.L.R. (N.S.) 200 (F.C.T.D.), in the normal case, an issue as to the timeliness of an application for judicial review ought to be argued at the hearing of the application, rather than on a preliminary motion to strike.

[15] There is no suggestion that JRI did not have adequate time to prepare to address this issue, or that it was prejudiced in any way by the CGC having only raised the issue late in the day. As a result, I am prepared to consider CGC's submission that this aspect of JRI's

paragraphe 18.1(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. *idem*, art. 14)]. Elles affirment que la Cour devrait donc refuser d'entendre ces aspects de la demande.

[11] Deuxièmement, les défenderesses soutiennent que la présente demande de contrôle judiciaire est théorique, dans la mesure où elle se rapporte aux refus d'inspection et d'exemption.

Délai de présentation de la demande en ce qui a trait aux refus d'inspection et d'exemption

[12] Les décisions contestées ont été prises les 9 et 10 septembre 2002. La demande de contrôle judiciaire n'a pas été présentée avant le 9 décembre 2002, soit à peu près trois mois après la communication des décisions à JRI.

[13] JRI savait bien que sa demande de contrôle judiciaire était hors délai, en ce qui concerne les deux premières décisions de la CCG. D'ailleurs, JRI a expressément sollicité dans sa demande une ordonnance de prorogation du délai de présentation de la demande de contrôle judiciaire des refus d'inspection et d'exemption, en cas de besoin.

[14] La CCG n'a soulevé la question du délai de présentation en temps opportun de la demande en ce qui a trait aux refus d'inspection et d'exemption que peu de temps avant que la demande soit mise au rôle. Toutefois, comme l'a souligné la juge Dawson dans *Hamilton-Wentworth (municipalité régionale) c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (2000), 33 C.E.L.R. (N.S.) 200; [2000] A.C.F. n° 440 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), habituellement, une question visant le délai de présentation d'une demande de contrôle judiciaire devrait être débattue à l'audition de la demande, plutôt que dans le cadre d'une requête préliminaire en radiation.

[15] Rien ne donne à penser que JRI n'a pas eu suffisamment de temps pour préparer cette question ou qu'elle a subi un préjudice quelconque en raison du fait que la CCG n'a soulevé la question que tard dans la journée. Par conséquent, je suis prête à examiner la

application is out of time.

[16] The question then is whether Justice Noël's ruling permitting the various CGC decisions in issue in this case to be dealt with in one application for judicial review precludes me from considering the timeliness of JRI's application, as it relates to the inspection and exemption refusals.

[17] In this regard, it is helpful to review the procedural history of this case. In its initial application JRI sought to judicially review five separate decisions of the CGC (one of the five decisions is no longer in issue). The Court Registry refused to accept the application for filing, because it dealt with more than one decision, contrary to rule 302 of the *Federal Court Rules, 1998* [SOR/98-106]. JRI redrafted its application, now characterizing the application as a request to judicially review the November 8 order and a series of related actions or inactions on the part of the CGC.

[18] This time, the Registry accepted the application for filing, but because JRI was still trying to challenge more than one decision in a single application, the Registry referred the matter to Justice Noël for directions immediately after the application was filed.

[19] Justice Noël directed the Registry to inform counsel for JRI that unless valid reasons were given to the Court to justify more than one decision being reviewed in a single application, the application would be dismissed. Justice Noël further stipulated that the CGC should be served with a copy of his direction, if it had already been served with the notice of application.

[20] The CGC had not been served with JRI's notice of application at this point, and it does not appear that CGC was ever served with a copy of Justice Noël's direction. On January 6, 2003, after receiving submissions from JRI, Justice Noël issued his order allowing JRI to challenge several decisions of the CGC in one application for judicial review.

proposition suivant laquelle cet aspect de la demande de JRI est tardif.

[16] La question est donc de savoir si la décision du juge Noël de permettre que les diverses décisions de la CCG en cause en l'espèce soient traitées dans une même demande de contrôle judiciaire m'empêche d'examiner le délai de présentation de la demande de JRI en ce qui a trait aux refus d'inspection et d'exemption.

[17] À cet égard, il est utile de passer en revue le déroulement de la procédure dans la présente affaire. Dans sa première demande, JRI sollicitait le contrôle judiciaire de cinq décisions distinctes de la CCG (l'une de celles-ci n'est plus en cause). Le greffe de la Cour n'a pas voulu accepter la demande pour dépôt, parce qu'elle visait plusieurs décisions, contrairement à la règle 302 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* [DORS/98-106]. JRI a reformulé sa demande qu'elle désignait désormais comme une demande de contrôle judiciaire de l'ordonnance du 8 novembre et d'une série d'actions ou d'inactions de la part de la CCG.

[18] Cette fois-ci, le greffe a accepté la demande pour dépôt mais, étant donné que JRI essayait encore de contester plusieurs décisions dans une même demande, le dossier a été immédiatement confié au juge Noël pour qu'il donne des instructions.

[19] Le juge Noël a ordonné au greffe d'informer l'avocate de JRI que, à moins que des motifs valables ne soient fournis à la Cour pour justifier le contrôle judiciaire de plusieurs décisions dans une même demande, celle-ci serait rejetée. Le juge Noël a de plus précisé qu'une copie de ses instructions devait être signifiée à la CCG si l'avis de demande lui avait déjà été signifié.

[20] L'avis de demande de JRI n'avait pas encore été signifié à la CCG à ce moment-là et il ne semble pas qu'une copie des instructions du juge Noël lui ait déjà été signifiée. Le 6 janvier 2003, après réception des observations de JRI, le juge Noël a ordonné que JRI soit autorisée à contester plusieurs décisions de la CCG dans une même demande de contrôle judiciaire.

[21] JRI concedes that the issue of the timeliness of its application for judicial review was not addressed in the submissions that it filed in response to Justice Noël's direction. Indeed, from my review of the record, it appears that the timeliness question was never in issue before Justice Noël at all. Further, the CGC never had the opportunity to raise the issue prior to Justice Noël making his January 6, 2003 order. As a consequence, I am of the view that it is open to me to consider whether an extension of time for bringing this application should properly be granted.

[22] The jurisprudence is clear: an order under rule 302 of the *Federal Court Rules, 1998* can be refused where it would allow an applicant to overcome the 30-day limitation period fixed by subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act*: see *Lavoie v. Canada (Correctional Service)* (2000), 196 F.T.R. 96 (F.C.T.D.). The question, then, is whether the continuing nature of the process under scrutiny here should operate to relieve JRI from its obligation to seek judicial review in a timely fashion.

[23] JRI has cited several cases in which the continuing nature of the process in issue was relied upon to grant an extension of time for the issuance of an application for judicial review. In my view, each of these decisions is readily distinguishable from the present situation.

[24] In *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.), the Court was not concerned with discrete decisions or orders as is the case here with the inspection and exemption refusals. What was under review in *Krause* were the acts of a minister in implementing a decision. The Court found that the Minister's alleged breach of a statutory duty in that case was of a continuing nature, arising anew each fiscal year. As a result, the application was not out of time.

[25] In *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture*

[21] JRI reconnaît que la question du délai de présentation de la demande de contrôle judiciaire n'a pas été abordée dans les observations déposées en réponse aux instructions du juge Noël. D'ailleurs, à la lecture du dossier, il apparaît que la question du délai n'a aucunement été soulevée devant le juge Noël. En outre, la CCG n'a jamais eu la possibilité de soulever la question avant l'ordonnance du 6 janvier 2003 rendue par le juge Noël. Par conséquent, je suis d'avis qu'il m'est permis d'examiner la question de savoir si une prorogation du délai de présentation de la demande doit à bon droit être accordée.

[22] Comme la jurisprudence l'a clairement établi, une ordonnance en application de la règle 302 des *Règles de la Cour fédérale (1998)* peut être refusée si elle permet au demandeur de prolonger le délai de 30 jours prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales* (voir *Lavoie c. Canada (Service correctionnel)* (2000), 196 F.T.R. 96 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.). La question est alors de savoir si la nature continue du processus en cause en l'espèce doit être prise en compte pour relever JRI de son obligation de demander le contrôle judiciaire dans le délai prévu.

[23] JRI a cité plusieurs décisions dans lesquelles la nature continue du processus en cause a été invoquée pour accorder une prorogation du délai de présentation d'une demande de contrôle judiciaire. À mon avis, on peut facilement établir une distinction entre chacune de ces décisions et la présente affaire.

[24] Dans *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.), la Cour n'a pas eu à se pencher sur des décisions ou des ordonnances distinctes comme c'est le cas en l'espèce avec les refus d'inspection et d'exemption. La demande de contrôle judiciaire visait plutôt les actes posés par un ministre dans la mise en œuvre d'une décision. La Cour a estimé que le manquement reproché au ministre quant à son obligation d'origine législative était, dans ce cas, d'une nature continue, parce qu'il survenait de nouveau à chaque année fiscale. Par conséquent, la demande n'était pas tardive.

[25] Dans *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture*

*Canada*), [1993] 3 F.C. 557 (T.D.), Justice Gibson concluded that the events under scrutiny were more in the nature of a continuing process than specific decisions or orders. In the present case, the inspection and exemption refusals represent two specific and clearly identifiable decisions on the part of the CGC.

[26] Justice Dawson's decision in the *Hamilton-Wentworth* case previously cited involved a motion to strike an application for judicial review. Because of the context in which the issue arose, Justice Dawson made no determination on the merits as to whether the case involved a continuing process. All she decided was that the applicant's argument was not so bereft of any possibility of success to warrant striking out the application for judicial review.

[27] Finally, *Saskatchewan Wheat Pool v. Canada (Canadian Grain Commission)*, 2004 FC 1307; [2004] F.C.J. No. 1568 (QL), involved entirely different circumstances to those present here. Further, in that case, the CGC did not object to the extension being granted.

[28] The facts giving rise to the various decisions in issue in this case do indeed arise out of a continuing process, and relate to the same subject-matter. As a result, hearing these matters together did allow for the efficient use of judicial resources. However, the inspection and exemption refusals represent two specific, clearly identifiable decisions on the part of the CGC. As a consequence, I am of the view that in determining whether an extension of time should be granted to allow JRI to challenge these decisions, the usual test should apply.

[29] In *Canada (Attorney General) v. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399, the Federal Court of Appeal established four criteria which must be satisfied before an extension of time will be granted:

(1) a continuing intention to pursue the application;

*Canada*), [1993] 3 C.F. 557 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Gibson a conclu que les événements en cause s'apparentaient plus à un processus continu qu'à des décisions ou ordonnances particulières. Dans la présente affaire, les refus d'inspection et d'exemption représentent deux décisions particulières et bien distinctes de la part de la CCG.

[26] La décision de la juge Dawson dans l'affaire *Hamilton-Wentworth* citée précédemment visait une requête en radiation d'une demande de contrôle judiciaire. En raison du contexte dans lequel la question a été soulevée, la juge Dawson n'a rendu aucune décision sur le fond quant à savoir si l'affaire portait sur un processus continu. Elle a seulement tranché que l'argument de la demanderesse n'était pas à ce point dénué de toute chance de succès que la radiation de la demande de contrôle judiciaire était justifiée.

[27] Finalement, dans *Saskatchewan Wheat Pool c. Canada (Commission canadienne des grains)*, 2004 CF 1307; [2004] A.C.F. n° 1568 (QL), la situation était entièrement différente de celle en l'espèce. En outre, dans cette affaire, la CCG ne s'est pas opposée à la prorogation accordée.

[28] Les faits ayant donné lieu aux diverses décisions en cause dans la présente affaire découlent d'un processus continu et se rapportent au même objet. Conséquemment, l'audition commune de ces questions permettait l'utilisation efficace des ressources judiciaires. Toutefois, les refus d'inspection et d'exemption représentent deux décisions particulières et bien distinctes de la part de la CCG. En conséquence, je suis d'avis que, pour trancher si le délai doit être prorogé pour permettre à JRI de contester ces décisions, il faut appliquer le critère habituel.

[29] Dans *Canada (Procureur général) c. Hennelly* (1999), 244 N.R. 399, la Cour d'appel fédérale a établi un critère en quatre volets auxquels il doit être satisfait pour obtenir une prorogation de délai. Ainsi, le demandeur doit démontrer:

1) qu'il a toujours eu l'intention de poursuivre la demande;

(2) that there is a reasonable explanation for the delay;

(3) that no prejudice to the respondent arises as a result of the delay; and

(4) that there is some merit to the application.

The onus is on JRI to establish all four elements in order for an extension of time to be granted.

[30] The first issue, then, is whether JRI demonstrated a continuing intention to pursue this application. In this regard, a review of the record discloses that, in the weeks immediately following the inspection and exemption refusals, there was ongoing communication between JRI and CGC with respect to the grain shipment. This included communications between personnel on the operational side of each organization, as well as communications between in-house legal counsel for both JRI and the CGC relating to the show-cause process.

[31] While this correspondence does demonstrate an ongoing disagreement between the parties with respect to each other's actions regarding the unloading of the grain, the record does not reveal a continuing intention on the part of JRI to pursue this application.

[32] The *Hennelly* test is conjunctive. That is, an applicant must be able to satisfy all four elements of the test. Given my finding that JRI has failed to establish a continuing intention to pursue this application, it is unnecessary to consider the remaining elements of the test. Accordingly, JRI's application for an extension of time is dismissed.

[33] Given my finding that JRI is not entitled to an extension of time in which to bring its application for judicial review with respect to the inspection and exemption refusals, it is unnecessary to address the CGC's mootness arguments regarding these two decisions.

2) qu'il existe une explication raisonnable justifiant le retard;

3) que le défendeur ne subit aucun préjudice en raison du retard;

4) que la demande est bien fondée.

Il incombe à JRI d'établir ces quatre éléments pour qu'une prorogation de délai lui soit accordée.

[30] La première question consiste donc à décider si JRI a sans cesse démontré l'intention de poursuivre sa demande. À cet égard, l'examen du dossier révèle que, dans les semaines qui ont immédiatement suivi les refus d'inspection et d'exemption, la communication entre JRI et la CCG à propos du chargement de grain était continue, et ce, tant entre les membres du personnel œuvrant au plan opérationnel de chacune des deux organisations qu'entre les avocats internes de celles-ci dont les discussions portaient sur le processus de justification.

[31] Même si cette correspondance fait bel et bien état d'un désaccord permanent entre les parties quant aux actions posées par l'une et l'autre relativement au déchargement du grain, le dossier ne révèle pas que JRI a toujours eu l'intention de poursuivre sa demande.

[32] Le critère de l'arrêt *Hennelly* est conjonctif, c'est-à-dire que le demandeur doit être en mesure de satisfaire aux quatre éléments qui le composent. Compte tenu du fait que j'ai conclu que JRI n'a pas réussi à établir qu'elle avait l'intention ferme de poursuivre la demande, il est inutile d'examiner les autres éléments du critère. Par conséquent, la demande de prorogation de délai présentée par JRI est rejetée.

[33] Partant de la conclusion que JRI n'a pas droit à une prorogation du délai de présentation de la demande de contrôle judiciaire à l'égard des refus d'inspection et d'exemption, il est inutile de discuter des arguments de la CCG concernant le caractère théorique de ces deux décisions.

### The substantive issues

[34] I turn now to the substantive issues identified by JRI. Given my finding on the timeliness issue, it is unnecessary to address the first two of these issues. There are several parts to JRI's third issue, which relates to the November 8 order.

[35] JRI's first argument is that the CGC erred in law in finding that it had breached the weighing and inspection provisions of the *Canada Grain Act*, when the alleged violation occurred as a direct result of the failure of the CGC to perform its statutorily mandated inspection and weighing duties. Secondly, JRI submits that the CGC erred in law in failing to fulfill an essential statutory condition precedent prior to rendering its November 8, 2002 decision. Finally, JRI submits that having found that it was in breach of the *Canada Grain Act*, the CGC erred in law by imposing a penalty on JRI that was not authorized by the Act.

[36] Each argument will be considered in turn.

### Did the CGC err in finding that JRI breached the *Canada Grain Act*?

[37] JRI admits that on September 10, 2002, it unloaded the grain from the 121 railcars on its premises. JRI further admits that the grain had not been officially inspected or weighed under the supervision of the CGC, as required by section 70 of the *Canada Grain Act*. It now seeks to justify its conduct by arguing that it was forced to proceed in this fashion because of the failure of the CGC to perform its statutory duty to provide weighing and inspection services.

[38] In my view, this essentially amounts to a collateral attack on the CGC's orders of September 9 and 10, that is the inspection and exemption refusals. Having already ruled that JRI was out of time in bringing its application to review those decisions, I decline to deal with them any further.

### Les questions de fond

[34] J'aborde maintenant les questions de fond soulevées par JRI. Compte tenu de la conclusion que j'ai tirée au sujet de la question du délai de présentation de la demande, il n'est pas nécessaire d'analyser les deux premières questions. La troisième question qui se rapporte à l'ordonnance du 8 novembre comporte plusieurs volets.

[35] Comme premier argument, JRI allègue que la CCG a commis une erreur de droit en concluant qu'elle avait enfreint les dispositions de la *Loi sur les grains du Canada* concernant la pesée et l'inspection, alors que la violation alléguée était le résultat direct du défaut de la CCG d'exécuter les obligations de pesée et d'inspection qui lui incombent en vertu de la loi. Deuxièmement, JRI soutient que la CCG a commis une erreur de droit en passant outre à une condition préalable essentielle d'origine législative avant de rendre sa décision du 8 novembre 2002. Finalement, JRI prétend que, après avoir conclu qu'elle avait enfreint la *Loi sur les grains du Canada*, la CCG a commis une erreur de droit en lui imposant une sanction non autorisée par la Loi.

[36] Chacun de ces arguments sera étudié à tour de rôle.

### La CCG a-t-elle commis une erreur en concluant que JRI a enfreint la *Loi sur les grains du Canada*?

[37] JRI admet avoir déchargé, le 10 septembre 2002, le grain des 121 wagons qui se trouvaient dans ses installations. Elle admet également que le grain n'a pas fait l'objet d'une inspection et d'une pesée officielles sous la surveillance de la CCG, comme l'exige l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada*. Elle cherche maintenant à justifier sa conduite en alléguant qu'elle a été forcée de procéder ainsi en raison du défaut de la CCG de fournir les services de pesée et d'inspection, une obligation qui lui incombe en vertu de la loi.

[38] À mon avis, il s'agit là essentiellement d'une contestation incidente des ordonnances rendues par la CCG les 9 et 10 septembre, à savoir les refus d'inspection et d'exemption. Ayant déjà statué que la demande de contrôle judiciaire s'y rattachant était hors délai, je refuse de m'attarder davantage à ces décisions.

In making its November 8 order, did the CGC err in law by finding that JRI violated the Act, without having first satisfied a statutory condition precedent to making such an order?

[39] On November 8, 2002, the CGC found that JRI had violated section 70 of the Act by receiving grain into its elevator, without the grain having first been officially inspected and weighed.

[40] The CGC's November 8 order was made pursuant to section 93 [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 30] of the *Canada Grain Act*, which provides:

93. (1) Where, on receiving the report of an inspector pursuant to section 90 or on making an investigation pursuant to section 91, the Commission believes on reasonable grounds that an offence under this Act has been committed by a licensee of an elevator or by a licensed grain dealer or that a condition referred to in paragraph 90(1)(b), (c), (d) or (e) exists in a licensed elevator, the Commission may, by order,

(a) require a weigh-over of any grain, grain products or screenings in the elevator by the licensee or a person authorized for the purpose by the Commission and, for that purpose, prohibit, for such period not exceeding thirty days as is specified in the order, the receipt into or removal from the premises of the elevator, or both, of any grain, grain products or screenings;

(b) in the case of a condition referred to in paragraph 90(1)(b), (c) or (d),

(i) require that the condition be remedied in such manner and within such time as is specified in the order,

(ii) require that such grain, grain products and screenings in the elevator as are specified in the order be stored or disposed of in such manner as the Commission considers equitable, and

(iii) prohibit, for such period not exceeding thirty days as is specified in the order, any particular use of the elevator or its equipment; and

(c) whether or not the Commission exercises any of the powers conferred by paragraphs (a) and (b), in its discretion, suspend the licence to operate the elevator or the

La CCG a-t-elle commis une erreur de droit en concluant dans l'ordonnance rendue le 8 novembre 2002 que JRI avait enfreint la Loi, sans d'abord avoir satisfait à une condition d'origine législative préalable à l'établissement de pareille ordonnance?

[39] Le 8 novembre 2002, la CCG a conclu que JRI avait enfreint l'article 70 de la Loi en stockant du grain dans son installation sans qu'il ait été d'abord procédé à l'inspection et à la pesée officielles.

[40] L'ordonnance du 8 novembre de la CCG a été rendue sur le fondement de l'article 93 [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 30; 1998, ch. 22, art. 25] de la *Loi sur les grains du Canada*, lequel prévoit ce qui suit:

93. (1) Si elle a des motifs raisonnables de croire à la perpétration d'une infraction à la présente loi par le titulaire d'une licence, soit d'exploitation d'une installation, soit de négociant en grains, ou à l'existence d'un des états visés par les alinéas 90(1)b), c), d) ou e), la Commission peut, par ordonnance, sur réception du rapport d'inspection prévu à l'article 90 ou au cours d'une enquête effectuée au titre de l'article 91:

a) exiger que le titulaire de licence ou toute autre personne habilitée par elle à cet effet, effectue une pesée de contrôle des grains, produits céréaliers ou criblures qui se trouvent dans l'installation et interdire, à cette fin, pour une période maximale de trente jours fixée par l'ordonnance, toute entrée et sortie de telles marchandises;

b) dans le cas d'un état mentionné aux alinéas 90(1)b), c) ou d):

(i) exiger qu'il soit remédié à la situation selon les modalités qu'elle ordonne,

(ii) exiger que les grains, produits céréaliers ou criblures se trouvant dans l'installation et mentionnés dans l'ordonnance soient stockés, ou qu'il en soit disposé, de la manière qu'elle juge équitable,

(iii) interdire, pour une période maximale de trente jours fixée par l'ordonnance, tout usage particulier de l'installation ou de son équipement;

c) suspendre, à son appréciation, qu'elle exerce ou non les pouvoirs que lui confèrent les alinéas a) et b), la licence en cause pour une période maximale de trente

licence to carry on business as a grain dealer for such period not exceeding thirty days as is specified in the order.

(2) Subject to subsection (3), the Commission may not make an order pursuant to subsection (1) unless the Commission has afforded the licensee or a representative of the licensee full and ample opportunity to be heard.

(3) Where, in the circumstances of any particular case, the Commission deems it necessary in the public interest to do so, it may make an order pursuant to subsection (1) without first affording a licensee or a representative of the licensee an opportunity to be heard but, in such event, the Commission shall, as soon as possible after making the order, afford to the licensee a full and ample opportunity to be heard.

[41] JRI submits that the CGC lacked the jurisdiction or authority to make a finding that it violated the Act, as such an order could not be made without the CGC having first received the report of an inspector pursuant to section 90 [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 127; 1994, c. 45, s. 29], or carrying out an investigation pursuant to section 91 [as am. by S.C. 1988, c. 65, s. 128] of the Act.

[42] Section 91 confers jurisdiction on the CGC to investigate a wide range of matters relating to the transportation and delivery of grain. I do not understand JRI to say that the CGC did not have the necessary jurisdiction to investigate its alleged breach of the *Canada Grain Act*. Rather, JRI's argument is that the CGC did not carry out such an investigation, and was thus without jurisdiction to make its November 8 order.

#### Analysis

[43] In order to address JRI's argument, it is necessary to have some understanding of the process that led up to the CGC's November 8 order. This process was initiated by a September 11, 2002 letter from Valerie Gilroy, the CGC's Legal Counsel and Corporate Secretary, to Nicholas Fox. Mr. Fox is the Vice-President of Terminal Operations for JRI.

[44] Ms. Gilroy's letter advised Mr. Fox that the CGC had information that JRI's terminal elevator at Vancouver had received grain on September 10 and 11,

jours fixée par l'ordonnance.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), la Commission ne peut prendre l'arrêté visé au paragraphe (1) que si elle a donné au titulaire de la licence ou à son représentant toute occasion d'être entendu.

(3) Lorsqu'à son avis l'intérêt public l'exige, la Commission peut prendre un arrêté en application du paragraphe (1) sans que le titulaire ait eu l'occasion de se faire entendre. Elle doit toutefois lui en donner ensuite l'occasion dans les meilleurs délais.

[41] JRI avance que la CCG n'avait pas compétence pour décider qu'elle avait enfreint la Loi parce qu'elle ne pouvait rendre pareille ordonnance sans d'abord avoir reçu le rapport d'inspection prévu à l'article 90 [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 127; 1994, ch. 45, art. 29] ou effectué une enquête au titre de l'article 91 [mod. par L.C. 1988, ch. 65, art. 128; 1994, ch. 45, art. 25] de la Loi.

[42] L'article 91 confère à la CCG compétence pour enquêter sur diverses questions se rapportant au transport et à la livraison du grain. Je n'entends pas JRI dire que la CCG n'avait pas la compétence nécessaire pour enquêter sur l'allégation de violation de la *Loi sur les grains du Canada*. JRI fait plutôt valoir que, comme la CCG n'a pas fait enquête, elle n'avait pas compétence pour rendre l'ordonnance du 8 novembre.

#### Analyse

[43] Pour discuter de l'argument de JRI, il est nécessaire d'avoir une certaine compréhension du processus qui a conduit à l'ordonnance du 8 novembre. Ce processus a été enclenché par une lettre en date du 11 septembre 2002 que Valerie Gilroy, avocate et secrétaire générale à la CCG, a fait parvenir à Nicholas Fox. M. Fox est vice-président aux opérations de l'installation terminale à JRI.

[44] Dans cette lettre, M<sup>me</sup> Gilroy avisait M. Fox que la CCG avait été informée que JRI avait reçu du grain les 10 et 11 septembre 2002 à son installation terminale de

2002, without causing it to be officially weighed and inspected, and without authorization, contrary to the provisions of section 70 of the *Canada Grain Act*. Pursuant to section 93 of the Act, the CGC gave JRI one week to show cause why its licence should not be suspended for a period of time. The CGC also advised JRI that other penalties, including criminal sanctions, could be imposed.

[45] JRI responded to Ms. Gilroy by means of a September 17, 2002 letter from Marla Altman, JRI's Assistant Corporate Counsel. Ms. Altman's letter set out JRI's position that, in light of the CGC's refusal to carry out its statutory duty to weigh and inspect the grain, it had no alternative but to unload the grain, so as to avoid any deterioration in its quality.

[46] On September 19, 2002, Ms. Gilroy acknowledged receipt of Ms. Altman's correspondence, and went on to advise her that the CGC intended to decide the matter by the end of the following week. Ms. Gilroy then stated:

In matters of this kind, it is the CGC's practice to consider only the written submission(s) of the licensee, as well as the results of its own investigation, and not to hear oral presentations from the licensee. If you have further information to offer or submissions to make, the CGC will accept and consider additional written material until September 25, 2002.

[47] On September 23, 2002, Ms. Altman again wrote to Ms. Gilroy providing further submissions on behalf of JRI. Ms. Altman also raised a number of questions about the fairness of the process that was being followed, about which more will be said further on in this decision.

[48] Two days later, Ms. Gilroy replied to Ms. Altman's September 23 letter. Ms. Gilroy responded to Ms. Altman's comments about the fairness of the process, and further stated that:

With respect to the gathering of facts in this investigation, the Commission asked several senior officials to comment on your

Vancouver, sans qu'elle fasse procéder à la pesée et l'inspection officielles et sans autorisation, contrairement aux dispositions de l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada*. En vertu de l'article 93 de la Loi, la CCG a accordé à JRI un délai d'une semaine pour lui permettre de présenter les motifs expliquant pourquoi sa licence ne devrait pas être suspendue pour un certain temps. La CCG a également informé JRI que d'autres sanctions, notamment au plan pénal, pourraient lui être imposées.

[45] En réponse à la lettre de M<sup>me</sup> Gilroy, JRI a fait parvenir une lettre en date du 17 septembre 2002 et signée par Marla Altman, avocate adjointe de cette société. Dans cette lettre, M<sup>me</sup> Altman énonçait la position de JRI voulant qu'elle n'ait pas eu le choix de décharger le grain pour éviter toute détérioration de la qualité, devant le refus de la CCG de procéder à la pesée et à l'inspection du grain comme la loi le lui impose.

[46] Le 19 septembre 2002, M<sup>me</sup> Gilroy a accusé réception de la lettre de M<sup>me</sup> Altman et elle l'a avisée que la CCG avait l'intention de se pencher sur la question avant la fin de la semaine suivante. M<sup>me</sup> Gilroy a ensuite déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] Dans les affaires de ce genre, la CCG a l'habitude d'examiner seulement les observations écrites du titulaire de licence, avec les résultats de sa propre enquête, et non d'entendre les présentations orales du titulaire de licence. Si vous avez d'autres renseignements ou observations à lui soumettre, la CCG acceptera et prendra en compte les documents écrits additionnels reçus au plus tard le 25 septembre 2002.

[47] Le 23 septembre 2002, M<sup>me</sup> Altman a de nouveau écrit à M<sup>me</sup> Gilroy pour lui signaler d'autres observations au nom de JRI. M<sup>me</sup> Altman a également soulevé un certain nombre de questions quant à l'équité du processus suivi, un sujet que nous aborderons d'ailleurs plus en détail plus loin dans les présents motifs.

[48] Deux jours plus tard, M<sup>me</sup> Gilroy a répondu à la lettre du 23 septembre de M<sup>me</sup> Altman. Elle a commenté ses observations au sujet de l'équité du processus et elle a en outre mentionné ce qui suit:

[TRADUCTION] En ce qui a trait au rassemblement des faits dans la présente enquête, la Commission a demandé à plusieurs

letter dated September 17, 2002, as well as your more recent letter, and comments were provided (copies are enclosed).

[49] Enclosed with Ms. Gilroy's letter were a series of memos and e-mails from various CGC personnel providing information with respect to this matter. Included in this package was a "chronology" prepared by Ken Nash, the CGC's Regional Director for the Pacific Region. Mr. Nash was directly involved in the events taking place at the JRI terminal in September of 2002. In particular, Mr. Nash had been involved in ongoing discussions with JRI personnel with respect to JRI's request for an inspection and then for an exemption. In addition, Mr. Nash had attended at the JRI premises on September 10 and 11, 2002, and had thus observed the situation on the picket line.

[50] Also provided to JRI were documents prepared by Gordon Mandigo, the CGC's Chief of Weighing, and by Norm Woodbeck, the CGC's Acting Chief Grain Inspector.

[51] JRI was then provided with a further week to respond to this new information, and was also specifically asked to address the issue of penalty, particularly with reference to those penalties provided for in section 93 of the Act.

[52] In the same letter, Ms. Gilroy advised JRI of its right to request a public hearing pursuant to subsection 98(2) of the Act. Section 98(2) provides:

98. . . .

(2) Where

(a) this Act requires that any person be given an opportunity to be heard in connection with the issue, refusal to issue, suspension or revocation of a licence or in connection with any investigation into a complaint referred to in paragraph 91(1)(h), and

hauts fonctionnaires de se pencher sur votre lettre en date du 17 septembre 2002, ainsi que sur votre dernière lettre, et des observations ont été fournies (voir les copies jointes).

[49] M<sup>me</sup> Gilroy avait joint à sa lettre une série de notes de service et de courriels provenant de divers membres du personnel de la CCG qui échangeaient de l'information concernant l'affaire. L'un de ces documents était une chronologie préparée par Ken Nash, directeur régional, région du Pacifique, à la CCG. M. Nash est directement intervenu dans les événements qui ont eu lieu à l'installation terminale de JRI en septembre 2002. Plus particulièrement, M. Nash avait participé aux discussions qui ont eu cours avec le personnel de JRI concernant la demande d'inspection puis la demande d'exemption. En outre, M. Nash était présent à l'installation terminale de JRI les 10 et 11 septembre 2002 et il avait donc observé la situation depuis la ligne de piquetage.

[50] Des documents préparés par Gordon Mandigo, chef de la pesée à la CCG, et Norm Woodbeck, inspecteur en chef des grains intérimaire, ont également été fournis à JRI.

[51] JRI s'est ensuite vu accorder un nouveau délai d'une semaine pour réagir à ces nouveaux renseignements et il lui a été expressément demandé d'aborder la question de la sanction, particulièrement par rapport à ce qui est prévu à l'article 93 de la Loi.

[52] Dans la même lettre, M<sup>me</sup> Gilroy a avisé JRI qu'il lui était loisible de demander une audience publique en vertu du paragraphe 98(2) de la Loi. Cette disposition est rédigée comme suit:

98. [. . .]

(2) La Commission tient une audience publique pour entendre toute personne qui le souhaite et dont l'intérêt est en jeu, dans les cas suivants:

a) la présente loi exige que toute personne ait la possibilité d'être entendue au sujet de la délivrance, du refus de délivrance, de la suspension ou de la révocation d'une licence ou au sujet de toute enquête visée à l'alinéa 91(1)h);

(b) the applicant for the licence, the licensee or the person who is the subject of the complaint requests a public hearing,

the Commission shall hold a public hearing to hear all persons having an interest in the matter and wishing to be heard in connection therewith.

[53] On October 10, 2002, Ms. Altman again wrote to Ms. Gilroy, providing further submissions with respect to what had transpired on September 10 and 11. Ms. Altman also made brief submissions as to what, in JRI's view, would constitute an appropriate penalty.

[54] It should be noted that at no time did Ms. Altman request that the CGC hold an oral hearing with respect to this matter.

[55] The next correspondence in this matter is Ms. Gilroy's letter of November 8, 2002 providing JRI with a copy of the CGC's order of the same day.

[56] The parties agree that the question of whether an investigation is a condition precedent to the CGC finding a licensee to have breached the legislation involves the interpretation of the *Canada Grain Act* and the jurisdiction of the CGC. As a consequence, both agree that the appropriate standard of review on this question is that of correctness.

[57] In the absence of a report having been received or an investigation having been carried out, a question could exist as to whether the CGC had jurisdiction to make a finding that a licensee had breached the *Canada Grain Act*. Such a question would indeed involve the interpretation of the statute and a consideration of the jurisdiction of the CGC. There is, however, a threshold question of fact that must be addressed prior to embarking on such an analysis. That is, did the CGC actually carry out an investigation prior to issuing its November 8 order?

[58] Section 91 does not mandate that any particular process be followed by the CGC when carrying out an investigation. From my review of the record, I am

b) le demandeur ou le titulaire de la licence, ou la personne visée par la plainte, demande la tenue d'une audience publique.

[53] Le 10 octobre 2002, M<sup>me</sup> Altman a de nouveau écrit à M<sup>me</sup> Gilroy pour lui communiquer d'autres observations concernant ce qui s'était passé les 10 et 11 septembre. M<sup>me</sup> Altman a également formulé de brèves observations relativement à ce qui, de l'avis de JRI, constituerait une sanction appropriée.

[54] Il importe de noter que M<sup>me</sup> Altman n'a à aucun moment demandé la tenue d'une audience publique à l'égard de cette affaire.

[55] M<sup>me</sup> Gilroy a ensuite fait parvenir à JRI une lettre en date du 8 novembre 2002, accompagnée d'une copie de l'ordonnance de la CCG rendue le même jour.

[56] Les parties conviennent que la question de savoir si l'enquête est une condition préalable pour conclure qu'un titulaire de licence a enfreint la loi implique l'interprétation de la *Loi sur les grains du Canada* et l'examen de la compétence de la CCG. Par conséquent, elles s'entendent pour dire que la norme de contrôle applicable à l'égard de cette question est celle de la décision correcte.

[57] En l'absence d'un rapport d'inspection ou de la conduite d'une enquête, on pourrait se demander si la CCG avait compétence pour conclure qu'un titulaire de licence avait enfreint la *Loi sur les grains du Canada*. Pareille question implique en effet l'interprétation de la loi et un examen de la compétence de la CCG. Avant d'entreprendre cette analyse, il importe toutefois de trancher une question de fait préliminaire, à savoir si la CCG a réellement effectué une enquête avant de rendre l'ordonnance du 8 novembre.

[58] L'article 91 ne prévoit pas un processus quelconque à suivre pour mener une enquête. Après avoir examiné le dossier, je suis d'avis que la

satisfied that the exchange of correspondence between Ms. Gilroy and Mr. Fox, and then between Ms. Gilroy and Ms. Altman, between September 11 and November 8, 2002, demonstrates that the CGC did investigate JRI's conduct prior to rendering its November 8 decision finding that JRI breached the provisions of section 70 of the *Canada Grain Act*.

[59] Having found that an investigation did in fact take place, it is therefore unnecessary to decide whether conducting an investigation is a condition precedent to the CGC making a finding of a statutory breach.

[60] In concluding that an investigation did take place, I make no finding, at this juncture, about the fairness of the investigatory process that was followed. That question will be addressed further on in these reasons.

In making its November 8 order, did the CGC err in law by imposing a penalty that was not authorized by the *Canada Grain Act*?

[61] There is no dispute that JRI did unload grain from the 121 railcars without the grain having been officially weighed and inspected under the supervision of the CGC. Indeed, JRI does not challenge the CGC's imposition of a one-day licence suspension.

[62] JRI does, however, take issue with the CGC order requiring a weigh-over. In a weigh-over, all of the grain in a licensee's terminal is weighed and inspected. It is essentially an audit of the licensee's inventory.

[63] The disputed portion of the November 8 order mandates:

A weigh-over of any grain, grain products or screenings in the licenced terminal elevator at Vancouver, BC and operated by JRI . . . to commence at the earliest opportunity following the settlement of the current labour dispute at the elevator and prior to the start up of operations at the elevator, or earlier, at

correspondance entre M<sup>me</sup> Gilroy et M. Fox d'une part et entre M<sup>me</sup> Gilroy et M<sup>me</sup> Altman d'autre part, dans la période allant du 11 septembre au 8 novembre 2002, démontre que la CCG a fait enquête sur la conduite de JRI avant de rendre la décision par laquelle elle a tranché, en date du 8 novembre 2002, que JRI a enfreint les dispositions de l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada*.

[59] Après avoir conclu qu'une enquête a bel et bien eu lieu, j'estime qu'il n'est donc pas nécessaire de décider si la conduite d'une enquête est une condition préalable pour que la CCG puisse conclure à la violation de la loi.

[60] En tranchant qu'une enquête a bel et bien été effectuée, je ne tire ici aucune conclusion quant à l'équité du processus d'enquête suivi. Cette question sera abordée plus loin dans les présents motifs.

Dans l'ordonnance rendue le 8 novembre 2002, la CCG a-t-elle commis une erreur de droit en imposant une sanction non autorisée par la *Loi sur les grains du Canada*?

[61] Nul ne conteste que JRI a déchargé le grain contenu dans les 121 wagons sans qu'il ait été procédé à la pesée et à l'inspection officielles sous la surveillance de la CCG. D'ailleurs, JRI ne conteste pas l'imposition par la CCG d'une sanction suspendant sa licence pour une journée.

[62] JRI conteste toutefois l'ordonnance de la CCG lui enjoignant de procéder à une «pesée de contrôle». Dans une «pesée de contrôle», tout le grain entreposé dans l'installation terminale d'un titulaire de licence est pesé et inspecté. Il s'agit essentiellement d'une vérification des stocks du titulaire de licence.

[63] Le paragraphe contesté de l'ordonnance du 8 novembre prévoit ce qui suit:

[TRADUCTION] Exige qu'une pesée de contrôle des grains, produits céréaliers ou criblures qui se trouvent dans l'installation terminale du titulaire de licence, située à Vancouver, en Colombie-Britannique, et exploitée par JRI [...] soit entreprise dans les meilleurs délais après le règlement du

the discretion of the Chief of Weighing . . . and for that purpose, prohibits the receipt into or removal from the premises of the elevator of any grain, grain products or screenings, for the period required to conduct the weigh-over, as determined by the Chief of Weighing.

[64] JRI's argument is based upon the wording of paragraph 93(1)(a) of the *Canada Grain Act*, which is reproduced again here for ease of reference:

93. (1) Where, on receiving the report of an inspector pursuant to section 90 or on making an investigation pursuant to section 91, the Commission believes on reasonable grounds that an offence under this Act has been committed by a licensee of an elevator or by a licensed grain dealer or that a condition referred to in paragraph 90(1)(b), (c), (d) or (e) exists in a licensed elevator, the Commission may, by order,

(a) require a weigh-over of any grain, grain products or screenings in the elevator by the licensee or a person authorized for the purpose by the Commission and, for that purpose, prohibit, for such period not exceeding thirty days as is specified in the order, the receipt into or removal from the premises of the elevator, or both, of any grain, grain products or screenings;

[65] JRI concedes that it is necessary to prevent the receipt or removal of grain from a terminal during a weigh-over, to allow the weigh-over to be properly carried out. However, JRI points out that paragraph 93(1)(a) limits the period during which a licensee can be barred from receiving or removing grain to no more than 30 days. In this case, JRI argues that at the time the November 8 order was made, its effect was to prevent JRI from carrying on business for an indeterminate period of time.

[66] As events unfolded, the lockout continued until December 14, 2002. The weigh-over commenced on January 8, 2003, and continued until February 7, 2003. JRI says that, as a result, it was unable to carry on business for some 90 days, far in excess of the 30-day period provided for in the statute.

présent conflit de travail et avant la reprise des activités à l'installation terminale, ou plus tôt, selon l'appréciation du chef de la pesée [...] et interdit, à cette fin, toute entrée et sortie de telles marchandises pour la période nécessaire à l'exécution de la pesée de contrôle, laquelle sera déterminée par le chef de la pesée.

[64] L'argument de JRI est fondé sur le libellé de l'alinéa 93(1)a) de la *Loi sur les grains du Canada*, qui, pour plus de commodité, est de nouveau reproduit ci-dessous:

93. (1) Si elle a des motifs raisonnables de croire à la perpétration d'une infraction à la présente loi par le titulaire d'une licence, soit d'exploitation d'une installation, soit de négociant en grains, ou à l'existence d'un des états visés par les alinéas 90(1)b), c), d) ou e), la Commission peut, par ordonnance, sur réception du rapport d'inspection prévu à l'article 90 ou au cours d'une enquête effectuée au titre de l'article 91:

a) exiger que le titulaire de licence ou toute autre personne habilitée par elle à cet effet, effectue une pesée de contrôle des grains, produits céréaliers ou criblures qui se trouvent dans l'installation et interdire, à cette fin, pour une période maximale de trente jours fixée par l'ordonnance, toute entrée et sortie de telles marchandises;

[65] JRI reconnaît qu'il est nécessaire d'interdire l'entrée et la sortie du grain à l'installation terminale durant une pesée de contrôle, afin de permettre que cette opération se déroule avec efficacité. Elle fait toutefois remarquer que l'alinéa 93(1)a) limite à au plus 30 jours la période durant laquelle il peut être interdit au titulaire de licence de recevoir ou de retirer du grain. En l'espèce, JRI allègue que, au moment où elle a été rendue, l'ordonnance du 8 novembre avait pour effet de l'empêcher d'exercer ses activités pendant une période de temps indéterminée.

[66] Selon la suite des événements, le lock-out s'est poursuivi jusqu'au 14 décembre 2002. La pesée de contrôle a commencé le 8 janvier 2003 et s'est terminée le 7 février 2003. JRI dit que, par conséquent, il lui a été impossible d'exercer ses activités pendant environ 90 jours, ce qui dépasse nettement la période de 30 jours prévue par la loi.

[67] JRI also submits that the practical effect of the November 8 order was to suspend JRI's licence to operate the terminal for 90 days, notwithstanding that paragraph 93(1)(c) limits the period of time that the CGC can suspend a licence to a period not exceeding 30 days.

[68] I do not accept JRI's arguments in this regard. While JRI may have been unable to carry on business for some 90 days in late 2002 and early 2003, that state of affairs was, to a large extent, attributable solely to the fact that it had locked out its employees. The only period during which JRI was precluded from carrying on business by virtue of the actions of the CGC was the period between January 8 and February 7, 2003, when the weigh-over was actually being carried out. This period does not exceed the statutory maximum provided for in paragraph 93(1)(a) of the *Canada Grain Act*.

[69] As a consequence, JRI has failed to persuade me that the CGC erred in making its November 8 order by imposing a penalty that was not authorized by the *Canada Grain Act*.

[70] The next question, then, is whether JRI was denied procedural fairness by the CGC in relation to the November 8 order.

Did the CGC breach its duty of procedural fairness to JRI?

[71] JRI submits that it was denied full disclosure of the case that it had to meet, and, as a result, was not given a proper opportunity to be heard by the CGC, prior to the November 8 order being issued.

[72] Both parties agree that questions relating to procedural fairness are to be reviewed against a standard of correctness, and I concur with that view.

[73] JRI argues first that the CGC erred in requiring it to show cause why its licence should not be suspended

[67] JRI soutient également que l'ordonnance du 8 novembre a eu en réalité l'effet de suspendre sa licence d'exploitation de l'installation terminale pendant 90 jours, bien que l'alinéa 93(1)c) limite la durée de la suspension ordonnée par la CCG à une période maximale de 30 jours.

[68] Je ne souscris pas aux arguments de JRI à cet égard. Même si JRI a été dans l'impossibilité d'exercer ses activités pendant environ 90 jours à la fin de 2002 et au début de 2003, cette situation était, en grande partie, attribuable au seul fait qu'elle avait mis ses employés en lock-out. La seule période durant laquelle JRI s'est vu empêcher d'exercer ses activités en raison des mesures prises par la CCG est la période allant du 8 janvier au 7 février 2003, soit lorsque la pesée de contrôle a été effectuée. Cette période ne dépasse pas le maximum prévu à l'alinéa 93(1)a) de la *Loi sur les grains du Canada*.

[69] Par conséquent, JRI n'a pas réussi à me convaincre que la CCG a commis une erreur dans l'ordonnance qu'elle a rendue le 8 novembre en imposant une sanction non autorisée par la *Loi sur les grains du Canada*.

[70] La question suivante est donc de savoir si JRI a été privée d'une procédure équitable en ce qui concerne l'ordonnance du 8 novembre de la CCG.

La CCG a-t-elle manqué à son obligation d'agir équitablement envers JRI?

[71] JRI soutient qu'elle s'est vu refuser la divulgation complète du dossier à l'encontre duquel elle devait opposer une défense et, en conséquence, qu'elle n'a pas eu la possibilité d'être entendue avant que la CCG ne rende l'ordonnance du 8 novembre.

[72] Les parties sont d'avis que les questions touchant l'équité procédurale doivent être analysées suivant la norme de la décision correcte et je souscris à cette opinion.

[73] JRI allègue premièrement que la CCG a fait erreur en exigeant d'elle qu'elle justifie pourquoi sa

under section 93 of the *Canada Grain Act*. According to JRI, notwithstanding that the onus was on the CGC to establish that an offence had been committed, the CGC started with the premise that an offence had been committed, thereby shifting the burden to JRI to justify its conduct.

[74] I am not persuaded that this argument should succeed. There has never been any issue between the parties as to whether or not JRI unloaded grain on September 10 and 11, 2002, without it having first been officially inspected and weighed as required by the legislation. Thus, there has always been a *prima facie* case that JRI violated the Act. What has been in dispute is whether JRI was justified in doing so by the failure of the CGC to properly perform its statutory responsibilities under the Act.

[75] The next question, then, is whether JRI was given a full opportunity to defend itself. In this regard, JRI submits that as there were facts in dispute, the CGC had an obligation to hold an oral hearing so that questions of credibility could be properly decided. I do not accept this argument. On September 25, 2002, Valerie Gilroy advised JRI of its right to request a public hearing pursuant to section 98 of the Act. Having failed to do so, JRI cannot now assert that it was denied procedural fairness by the CGC in this regard.

[76] The adequacy of the disclosure provided by the CGC is more problematic. As noted earlier in this decision, there was an exchange of correspondence between Ms. Gilroy and Mr. Fox, and then between Ms. Gilroy and Ms. Altman in September and October of 2002. On September 25, 2002, Ms. Gilroy wrote to Ms. Altman, providing copies of the series of memos and e-mails prepared by people identified as "senior officials" of the CGC. One of these people was Ken Nash, who, it will be recalled, was the CGC's Regional Director for the Pacific Region. Mr. Nash was directly involved in the events taking place at the JRI terminal in September of 2002, and had prepared his "chronology", setting out his version of events.

licence ne devrait pas être suspendue en vertu de l'article 93 de la *Loi sur les grains du Canada*. Selon JRI, bien qu'il ait appartenu à la CCG d'établir la perpétration d'une infraction, celle-ci est partie du principe qu'une infraction avait été commise, déplaçant ainsi le fardeau de la preuve et forçant JRI à justifier sa conduite.

[74] Je ne suis pas convaincue que cet argument devrait être accepté. La question de savoir si JRI a déchargé le grain, les 10 et 11 septembre 2002, sans d'abord avoir fait procéder à une inspection et une pesée officielles, comme l'exige la loi, n'a jamais été contestée. Ainsi, il a toujours existé une preuve *prima facie* que JRI a enfreint la Loi. Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si JRI était justifiée de procéder au déchargement en raison du défaut de la CCG d'exécuter convenablement ses obligations prévues par la Loi.

[75] La question qui s'ensuit consiste donc à se demander si JRI a eu la possibilité de se défendre pleinement. À cet égard, JRI soutient que, comme les faits étaient contestés, la CCG avait l'obligation de tenir une audience afin que les questions relatives à la crédibilité puissent être convenablement tranchées. Je ne souscris pas à cet argument. Le 25 septembre 2002, Valerie Gilroy a informé JRI qu'elle avait le droit de demander une audience publique en vertu de l'article 98 de la Loi. À défaut de s'être prévalu de ce droit, JRI ne peut maintenant faire valoir que la CCG n'a pas respecté les règles de l'équité procédurale à cet égard.

[76] La question de savoir si la divulgation faite pas la CCG était suffisante se révèle plus problématique. Tel qu'il a été mentionné précédemment, il a eu échange de correspondance entre M<sup>me</sup> Gilroy et M. Fox puis entre M<sup>me</sup> Gilroy et M<sup>me</sup> Altman en septembre et octobre 2002. Le 25 septembre 2002, M<sup>me</sup> Gilroy a écrit à M<sup>me</sup> Altman pour lui fournir des copies d'une série de notes de service et de courriels provenant de personnes désignées comme étant des hauts fonctionnaires de la CCG. L'une de ces personnes était Ken Nash qui, il faut se le rappeler, était directeur régional pour la région du Pacifique. M. Nash est directement intervenu dans les événements qui ont eu lieu à l'installation terminale de JRI en septembre 2002 et il a rédigé une chronologie suivant sa version des événements.

[77] In the same letter, Ms. Gilroy addressed Ms. Altman's concerns with respect to the fairness of the process, stating:

The Commission has not established standard rules for dealing with the wide variety of disputes, claims, complaints and offences that come within its jurisdiction. Rather, it tailors procedures to meet the particular circumstances of the situation, with the objects of limiting delay and expense, but having regard to the duty to be fair. However, as a general rule, the commission does not hear oral evidence or argument.

Ms. Gilroy then goes on to say:

[T]he Commission certainly does take counsel from its lawyer and also its senior officials, whose advice is not relayed to the parties to a dispute, or, as in this case, to a licensee alleged to have contravened the *Act*. [Emphasis added.]

[78] It will be recalled that the CGC had previously provided JRI with documentary disclosure of information gathered from a variety of individuals identified by the CGC as "senior officials". At least one of these officials, namely Mr. Nash, was directly involved in the events ultimately giving rise to the November 8 order.

[79] The CGC then advised JRI that it could "take counsel" from its "senior officials", and that this advice would not be relayed to JRI. Indeed, there is no reference in record to any further communication emanating from the CGC to JRI prior to the issuance of the November 8 order.

[80] JRI argues that the CGC breached the duty of procedural fairness that it owed to JRI by apparently consulting with witnesses, without disclosing the substance of those discussions to JRI and affording it a reasonable opportunity to respond.

[81] The CGC submits that it is not at all clear that the commissioners were provided with any additional information from the CGC's senior officials prior to

[77] Dans la même lettre, M<sup>me</sup> Gilroy a réagi aux réserves de M<sup>me</sup> Altman à l'égard de l'équité du processus, en mentionnant ce qui suit:

[TRADUCTION] La Commission n'a pas établi de règles normalisées pour régler les différends, les réclamations, les plaintes et les infractions d'une grande diversité qui relèvent de sa compétence. Elle adapte plutôt la procédure aux circonstances particulières de la situation, en ayant pour objectif de limiter les retards et les frais, mais en tenant compte de son obligation d'agir équitablement. Toutefois, en règle générale, la Commission n'entend pas la preuve ou l'argumentation.

M<sup>me</sup> Gilroy poursuit alors en disant:

[TRADUCTION] Certes, la Commission peut consulter ses avocats et aussi ses hauts fonctionnaires dont les recommandations ne sont pas communiquées aux parties à un litige ou, comme dans la présente affaire, à un titulaire de licence faisant l'objet d'allégations de violation de la *Loi*. [Non souligné dans l'original.]

[78] Il faut rappeler que la CCG avait communiqué à JRI des documents renfermant les renseignements fournis par diverses personnes qu'elle désignait comme des «hauts fonctionnaires». Au moins un de ces hauts fonctionnaires, à savoir M. Nash, était intervenu directement dans les événements qui ont en fin de compte donné lieu à l'ordonnance du 8 novembre.

[79] La CCG a ensuite avisé JRI qu'elle pouvait «consulter» ses «hauts fonctionnaires» et que leurs recommandations ne lui seraient pas communiquées. D'ailleurs, le dossier ne fait état d'aucune autre communication envoyée par la CCG à JRI, avant la délivrance de l'ordonnance du 8 novembre.

[80] JRI allègue que la CCG a manqué à son obligation d'agir équitablement envers elle en consultant, semble-t-il, des témoins, sans lui révéler la teneur de ces discussions et lui donner la possibilité de réagir.

[81] La CCG soutient qu'il n'est pas du tout certain que les commissaires aient obtenu d'autres renseignements des hauts fonctionnaires avant la

making the November 8 order. In any event, according to the CGC, there was no obligation on the CGC to share this information with JRI in light of the nature of the regulatory scheme in issue.

[82] There is obviously a distinction to be drawn between receiving advice, and being provided with factual information or evidence. That said, it is troubling that the CGC would potentially be consulting with a senior CGC official, who had been directly involved in the events in dispute, without disclosing to JRI whatever additional information it may have received.

[83] While no documents containing additional information from Mr. Nash or any other senior CGC official have been put before the Court on this application, there is nothing in Ms. Gilroy's letter to suggest that whatever input the CGC would receive from its senior officials would only be in writing.

[84] The concern with respect to the fairness of the disclosure process is compounded when one examines the CGC's reasons for its November 8 order. In its reasons, the CGC makes mention of facts that were not contained in the material previously provided to JRI. By way of example, on page 3 of its reasons, the CGC says that the decision not to cross the picket line at JRI's terminal elevator was made "without any motivation to take sides in the dispute", and was not made for "solidarity reasons, or any other reasons". No evidence was provided to JRI that would support these findings. To the contrary, in the chronology provided to JRI, Mr. Nash stated that he contacted the union because "we wanted to maintain good relations with our employees and their union and keeping communication lines open made sense".

[85] On the assumption that the CGC did not make this finding of fact without any evidentiary foundation for it, it appears that the CGC may have received additional information from its senior officials that was not provided to JRI, and to which JRI had no opportunity to respond.

délivrance de l'ordonnance du 8 novembre. Quoi qu'il en soit, à son avis, elle n'avait aucune obligation de communiquer ces renseignements à JRI compte tenu de la nature du cadre de réglementation en cause.

[82] Il y a visiblement une distinction à faire entre recevoir des recommandations et recueillir de l'information factuelle ou des éléments de preuve. Ceci dit, il est troublant de constater que la CCG avait pu consulter un haut fonctionnaire qui est intervenu directement dans les événements en cause, sans divulguer à JRI tout nouveau renseignement qu'elle pouvait ainsi avoir obtenu.

[83] Même si aucun document renfermant des renseignements additionnels fournis par M. Nash ou tout autre haut fonctionnaire de la CCG n'a été présenté à la Cour dans la présente demande, rien n'indique dans la lettre de M<sup>me</sup> Gilroy que tous les renseignements que la CCG recevraient de ses hauts fonctionnaires seraient communiqués par écrit seulement.

[84] Les doutes entourant l'équité du processus de divulgation s'accroissent lorsqu'on examine les motifs de l'ordonnance du 8 novembre rendue par la CCG. Dans ses motifs, la CCG fait état de faits qui n'apparaissent pas dans les documents fournis à JRI. À titre d'exemple, à la page 3 de ses motifs, la CCG mentionne que la décision de ne pas franchir la ligne de piquetage à l'installation terminale de JRI a été prise [TRADUCTION] «sans intention de prendre parti dans le conflit» et qu'elle n'était pas motivée par [TRADUCTION] «des raisons de solidarité, ou toute autre raison». Aucune preuve à l'appui de ces conclusions n'a été communiquée à JRI. Au contraire, dans la chronologie fournie à JRI, M. Nash a déclaré avoir communiqué avec le syndicat parce que, a-t-il affirmé, [TRADUCTION] «nous voulions maintenir de bonnes relations avec nos employés et leur syndicat et il était logique de continuer à communiquer».

[85] Si l'on suppose que la CCG n'a pas tiré cette conclusion de fait sans en avoir la preuve, il appert qu'elle peut avoir reçu de ses hauts fonctionnaires des renseignements additionnels qui n'ont pas été communiqués à JRI et auxquels cette dernière n'a pas eu la possibilité de réagir.

[86] The content of the duty of procedural fairness is variable, and depends, amongst other things, on the nature of the rights affected: *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817. As the Supreme Court of Canada noted in *Baker*, several factors are relevant in determining the content of the duty of fairness in a particular case. These factors include the nature of the decision being made and process followed in making it, the nature of the statutory scheme and the terms of the statute pursuant to which the body operates, the importance of the decision to the individual or individuals affected, the legitimate expectations of the person challenging the decision and the choices of procedure made by the agency itself. This list is not exhaustive.

[87] This case involves the regulatory scheme established under the *Canada Grain Act*. The purpose of the legislation is to establish and maintain standards of quality for Canadian grain and regulate grain handling, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets (see section 13 of the Act).

[88] Although the rights involved in this case are purely economic, the CGC's decision was of considerable importance to JRI. The company was exposed to punitive action by the CGC, which would negatively affect its ability to carry on its business without interruption. This would suggest that a significant level of procedural fairness is required in cases such as this.

[89] Further, the provisions of the *Canada Grain Act* itself lead to the same conclusion. Subsection 93(2) of the Act mandates that before making an order against a licensee, the CGC must give the licensee a full and ample opportunity to be heard.

[90] I am of the view that in this case, the CGC breached the duty of procedural fairness that it owed to JRI by apparently receiving additional information from senior officials with respect to the facts of a specific case, which information was not disclosed to JRI. Given the state of the record, it is not possible to discern what information was received, or the extent to which that

[86] Le contenu de l'obligation d'équité procédurale est variable et dépend entre autres de la nature des droits visés (*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817). Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné dans *Baker*, plusieurs facteurs sont pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale dans un cas particulier, notamment la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir, la nature du régime législatif et les termes de la loi régissant l'organisme, l'importance de la décision pour les personnes visées, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision et les choix de procédure que l'organisme fait lui-même. Cette liste de facteurs n'est pas exhaustive.

[87] La présente affaire intéresse le cadre réglementaire établi par la *Loi sur les grains du Canada*. Cette loi a pour but de fixer et de faire respecter des normes de qualité pour le grain canadien et de régir la manutention des grains afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur (voir l'article 13 de la Loi).

[88] Même si les droits visés en l'espèce sont purement économiques, la décision de la CCG revêtait une importance considérable pour JRI. L'entreprise a été exposée à une mesure punitive qui nuisait à sa capacité d'exercer ses activités de façon continue. Cette situation donne à penser qu'un degré élevé d'équité procédurale est nécessaire en pareils cas.

[89] De plus, les dispositions de la *Loi sur les grains du Canada* conduisent à la même conclusion. Le paragraphe 93(2) de la Loi prévoit que, avant de rendre une décision à l'endroit d'un titulaire de licence, la CCG doit donner à ce dernier toute occasion d'être entendu.

[90] Je suis d'avis que, en l'espèce, la CCG a manqué à son obligation d'équité procédurale envers JRI en obtenant apparemment de ses hauts fonctionnaires des renseignements additionnels quant aux faits d'un cas particulier, des renseignements qui n'ont pas été divulgués à JRI. Compte tenu de l'état du dossier, il n'est pas possible de discerner quels renseignements ont ainsi

information may have influenced the Commission's decision. As a result, I am satisfied that the November 8 order cannot safely stand, and must be set aside.

[91] I should note that I do not accept JRI's submissions in so far as they relate to input from the CGC's legal counsel. The Supreme Court of Canada has been very clear that procedural fairness does not automatically require the disclosure of legal advice: *Pritchard v. Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 S.C.R. 809. Further, JRI has not persuaded me that Ms. Gilroy or Ms. Altman were really acting as prosecutors, and that any communications that they may have had with the CGC should therefore have been disclosed.

[92] The next issues to consider arise out of the decision of the Chief of Weighing to delay carrying out the weigh-over until after the end of the labour dispute.

The decision of the Chief of Weighing not to conduct the weigh-over until after the labour dispute was over

[93] JRI submits that the decision of the Chief of Weighing not to conduct the weigh-over until after the conclusion of the labour dispute was unlawful. JRI offers several different arguments to support its position in this regard.

[94] Having already determined that the November 8 order must be set aside, it may not be strictly necessary to address this issue. However, in order to ensure that further errors are not made when this matter is dealt with by the CGC in the future, I felt it appropriate to address JRI's arguments.

[95] JRI's first argument is that the Commission did not have the power to delegate the question of when the weigh-over would actually be carried out to the Chief of Weighing, as such a delegation of authority is not authorized by the Act.

[96] The CGC made no submissions on this point.

été obtenus ni dans quelle mesure ils peuvent avoir influencé la décision de la Commission. Par conséquent, je suis convaincue que l'ordonnance du 8 novembre ne peut certainement pas être maintenue et qu'elle doit être annulée.

[91] Je devrais souligner que je n'accepte pas les arguments de JRI dans la mesure où ils se rapportent à l'intervention des avocats de la CCG. La Cour suprême du Canada a établi très clairement que l'équité procédurale n'exige pas automatiquement la divulgation des avis juridiques (voir *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809). En outre, JRI n'a pas réussi à me persuader que M<sup>me</sup> Gilroy ou M<sup>me</sup> Altman agissaient vraiment en qualité de procureures et que toutes les communications de celles-ci avec la CCG auraient dû par conséquent être divulguées.

[92] Les prochaines questions à examiner découlent de la décision du chef de la pesée de retarder l'exécution de la pesée de contrôle jusqu'à la fin du conflit de travail.

La décision du chef de la pesée de ne pas procéder à la pesée de contrôle avant la fin du conflit de travail

[93] JRI soutient que la décision du chef de la pesée de ne pas procéder à la pesée de contrôle avant la fin du conflit de travail était illégitime. Elle présente plusieurs arguments à l'appui de sa position à cet égard.

[94] Puisque, tel qu'il a été décidé, l'ordonnance du 8 novembre doit être annulée, il n'est peut-être pas absolument nécessaire d'examiner cette question. Toutefois, pour éviter que d'autres erreurs soient commises lorsque la CCG traitera l'affaire, j'ai cru bon d'examiner les arguments de JRI.

[95] Comme premier argument, JRI fait valoir que la Commission ne pouvait déléguer au chef de la pesée le pouvoir de décider à quel moment la pesée de contrôle serait effectuée, parce que la délégation de ce pouvoir n'est pas autorisée par la Loi.

[96] La CCG n'a présenté aucun argument sur ce point.

[97] A weigh-over order made under paragraph 93(1)(a) of the *Canada Grain Act* must specify when the weigh-over is to be carried out. Orders under section 93 are to be made by “the Commission”. Section 3 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 2] indicates that “the Commission” consists of the three commissioners.

[98] In this case, the Commission ordered that the weigh-over commence “at the earliest opportunity following the settlement of the current labour dispute at the elevator, or earlier, at the discretion of the Chief of Weighing.” (Emphasis added.)

[99] The question, then, is whether determining the timing of the weigh-over was something that could be delegated by the commissioners to another CGC official.

[100] Subsection 14(3) [as am. *idem*, s. 4] of the Act empowers the Commission to delegate, by by-law, any of the powers, duties or functions of the Commission under the Act, with several enumerated exceptions. One Commission power that may not be delegated is the power to make orders.

[101] In my view, in granting the Chief of Weighing the discretion to determine whether the weigh-over could be carried out prior to the resolution of the labour dispute at the Port of Vancouver, the Commission has purported to give the Chief of Weighing the power to decide when JRI would be prohibited from moving grain into and out of the terminal. Under the Act, only the commissioners can decide this.

[102] JRI also argues that the Chief of Weighing erred in refusing to carry out the weigh-over during the labour dispute.

[103] A review of the record discloses that there was ongoing communication between representatives of JRI and Mr. Mandigo, the CGC’s Registrar and Chief of Weighing, with respect to the timing of the weigh-over.

[97] L’ordonnance de pesée de contrôle en application de l’alinéa 93(1)a) de la *Loi sur les grains du Canada* doit préciser à quel moment il y sera procédé. Les ordonnances fondées sur l’article 93 sont rendues par «la Commission». L’article 3 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 37, art. 2] prescrit que «la Commission» est composée de trois commissaires.

[98] En l’espèce, la Commission a ordonné que la pesée de contrôle soit entreprise [TRADUCTION] «dans les meilleurs délais après le règlement du présent conflit de travail [...], ou plus tôt, selon l’appréciation du chef de la pesée.» (Non souligné dans l’original.)

[99] La question consiste alors à se demander si la décision établissant le moment où la pesée de contrôle devait avoir lieu était un élément qui pouvait être délégué par les commissaires à un autre fonctionnaire de la CCG.

[100] Le paragraphe 14(3) [mod., *idem*, art. 4] de la Loi habilite la Commission à déléguer, par règlement administratif, les pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés au titre de la Loi, avec cependant des exceptions qui y sont précisées. Le pouvoir de prendre des ordonnances est l’un des pouvoirs de la Commission qui ne peut être délégué.

[101] À mon avis, en accordant au chef de la pesée le pouvoir discrétionnaire de décider si la pesée de contrôle pouvait être effectuée avant le règlement du conflit de travail au port de Vancouver, la Commission visait à lui donner le pouvoir de décider quand il serait interdit à JRI de faire entrer et sortir du grain à l’installation terminale. Sous le régime de la Loi, seuls les commissaires peuvent décider de cette question.

[102] JRI allègue également que le chef de la pesée a fait erreur en refusant de procéder à la pesée de contrôle durant le conflit de travail.

[103] L’analyse du dossier révèle que les représentants de JRI et M. Mandigo, registraire et chef de la pesée à la CCG, ont communiqué de façon continue en vue d’établir le moment où la pesée de contrôle aurait lieu.

On November 26, 2002, Mr. Mandigo advised Mr. Fox of his view that as long as pickets were present, neither the CGC nor JRI could guarantee the safety of the CGC's employees. Mr. Mandigo concluded by stating "[w]e will continually monitor the Vancouver situation through our local office. Should conditions change, such as the removal of pickets, we will be in a better position to consider conducting the weigh-over."

[104] Although the CGC chose not to put any evidence before the Court on this application, there is no dispute that the reason given by the CGC for its refusal to perform the weigh-over before the end of the labour dispute was the CGC's concern for the safety of its employees.

[105] While there is clearly a fundamental disagreement between the parties as to the conditions on the picket line during the lockout, the parties do agree that the issue of whether it was in fact safe to enter the JRI terminal during the lockout is not before me.

[106] The question, then, is not whether it was in fact safe to cross the picket line, but rather whether concern for the safety of the CGC's employees on the part of Mr. Mandigo was an irrelevant or extraneous consideration in his decision as to when to carry out the weigh-over.

[107] I am not persuaded that it was. As a federal employer, the CGC had a statutory duty to protect the health and safety of each of its employees while they were at work: *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, section 124 [as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 5]. As a result, JRI has failed to persuade me that the CGC erred in this regard.

[108] Because I am sending this matter back to the CGC for redetermination, it is also necessary to address JRI's arguments relating to the institutional independence and impartiality of the CGC. This issue

Le 26 novembre 2002, M. Mandigo a informé M. Fox qu'il était d'avis que, tant que les piquets de grève étaient présents, il était impossible pour la CCG et pour JRI de garantir la sécurité des employés de la CCG. M. Mandigo a conclu en disant: [TRADUCTION] «Nous allons surveiller continuellement la situation à Vancouver avec l'aide de notre bureau local. Si la situation vient à changer, notamment par le retrait des piquets de grève, nous serons en meilleure position pour envisager de procéder à la pesée de contrôle.»

[104] Même si la CCG a choisi de ne présenter aucune preuve à la Cour sur la présente question, nul ne conteste que le motif invoqué par la CCG pour justifier le refus d'exécuter la pesée de contrôle avant la fin du conflit de travail concernait la préoccupation qu'elle avait à l'égard de la sécurité de ses employés.

[105] Même si un désaccord fondamental quant à la situation qui régnait sur la ligne de piquetage durant le lock-out les divise, les parties conviennent cependant que la question de savoir s'il était en fait possible d'accéder à l'installation terminale de JRI en toute sécurité durant le lock-out n'a pas été soulevée devant la Cour.

[106] La question n'est donc pas de savoir s'il était en fait possible de franchir la ligne de piquetage en toute sécurité, mais plutôt celle de savoir si les préoccupations de M. Mandigo à l'égard de la sécurité des employés de la CCG constituaient une considération non pertinente ou extrinsèque dans sa décision concernant le moment où la pesée de contrôle serait effectuée.

[107] Je ne suis pas persuadée que tel était le cas. En tant qu'employeur fédéral, la CCG avait l'obligation, en vertu de la loi, de veiller à la santé et à la sécurité de chacun de ses employés au travail (voir l'article 124 [mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 5] du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2). Par conséquent, JRI n'a pas réussi à me convaincre que la CCG a fait erreur sous ce rapport.

[108] Compte tenu du fait que l'affaire sera renvoyée à la CCG pour qu'elle statue à nouveau sur celle-ci, il est également nécessaire d'examiner les arguments de JRI concernant l'indépendance et l'impartialité institution-

will be considered next.

Was the CGC biased and lacking in independence and impartiality?

[109] JRI submits that in this case, the CGC acted as investigator, prosecutor and judge. JRI further submits that the two commissioners who made the November 8 order were effectively sitting in appeal from their own prior decisions to refuse to conduct the inspection on September 10, 2002, and to refuse to grant JRI an exemption from the inspection requirement.

[110] According to JRI, in making the November 8 order, the CGC was performing adjudicative or judicial functions. As such, the requirements of impartiality should be similar to those applied to judges. Unless specifically authorized by statute, JRI says that a decision maker cannot perform overlapping functions of investigation, prosecution and adjudication, nor can they sit on appeal from their own decisions.

[111] JRI also submits that having performed these overlapping functions, a reasonable apprehension of bias existed with respect to the CGC as an institution. Further, JRI says that a reasonable apprehension of bias also arises in relation to the commissioners individually because it appears that the commissioners received submissions from its officials and legal counsel, outside the presence of JRI, and without disclosing the substance of these submissions to the company.

[112] JRI's submissions raise questions both as to the institutional structure of the CGC and the impact that this structure has on the impartiality of the Commission, and with respect to how the CGC dealt with this case.

[113] I will deal first with JRI's arguments relating to the structural issues, and then examine whether a reasonable apprehension of bias arises because of the actions of the individual commissioners in this case.

nelles de la CCG. Cette question est examinée ci-dessous.

La CCG a-t-elle fait preuve de parti pris et manqué d'indépendance et d'impartialité?

[109] JRI soutient que, dans la présente affaire, la CCG a agi en qualité d'enquêteur, de poursuivant et de juge. Elle avance en outre que les deux commissaires qui ont rendu l'ordonnance du 8 novembre siégeaient en réalité en appel de leurs propres décisions de refuser de mener l'inspection le 10 septembre 2002 et de refuser d'accorder à JRI une exemption de l'exigence d'inspection.

[110] Selon JRI, lorsqu'elle a rendu l'ordonnance du 8 novembre, la CCG exerçait des fonctions décisionnelles ou judiciaires. En conséquence, les exigences en matière d'impartialité devraient être semblables à celles que les juges doivent respecter. JRI affirme que, à moins que la loi ne l'y autorise expressément, un décideur ne peut cumuler les fonctions d'enquête, de poursuite et de décision ni siéger en appel de ses propres décisions.

[111] JRI soutient également que, compte tenu du cumul des fonctions exercées, il existait une crainte raisonnable de partialité de la part de la CCG en tant qu'institution. En outre, elle dit qu'il existe également une crainte raisonnable de partialité de la part de chacun des commissaires parce qu'ils ont apparemment reçu des observations des hauts fonctionnaires et des avocats de la CCG, sans la présence de JRI, et que la teneur de ces observations ne lui a pas été dévoilée.

[112] Dans ses arguments, JRI soulève des questions relativement à la structure institutionnelle de la CCG et à l'incidence de cette structure sur son impartialité, ainsi que relativement à la manière dont elle a traité le dossier.

[113] J'aborderai en premier lieu les arguments concernant les questions liées à la structure et, en second lieu, ceux qui se rapportent à la question de savoir si les actions posées par chacun des commissaires dans le dossier soulèvent une crainte raisonnable de partialité.

Is the CGC institutionally impartial?

[114] According to JRI, the nature of the functions that the CGC was performing in this case warrant a degree of impartiality akin to that required of judges. JRI further submits that an administrative tribunal such as the CGC cannot perform overlapping investigative, prosecutorial and adjudicative functions, unless it is specifically authorized to do so by its enabling legislation. JRI cites no authority to support its arguments in this regard, and made only very brief submissions on this point at the hearing.

[115] The Supreme Court of Canada has had occasion to consider the issue of the degree of institutional independence and impartiality required of administrative tribunals performing quasi-judicial functions on several occasions in recent years: see, for example, *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 S.C.R. 781; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 S.C.R. 623; and *Brosseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301.

[116] Certain principles may be distilled from these decisions. In particular, it is now clear that administrative tribunals, even those deciding questions involving quasi-constitutional human rights, are not required to have the same level of institutional independence and impartiality as will be required of the courts.

[117] Further, the fact that an administrative tribunal may perform multiple functions does not, by itself, give rise to a reasonable apprehension of bias. In this regard, the following comments of the Supreme Court in the *Bell Canada* case are instructive [at paragraph 40]:

... overlapping of different functions in a single administrative agency is not unusual, and does not on its own give rise to a reasonable apprehension of bias (see *Régie des permis d'alcool*, *supra*, at paras. 46-48, *per* Gonthier J.;

La CCG est-elle institutionnellement impartiale?

[114] Selon JRI, la nature des fonctions exercées par la CCG dans le dossier justifie un degré d'impartialité qui s'apparente à celui qu'on exige des juges. JRI soutient en outre qu'un tribunal administratif, tel que celui de la CCG, ne peut cumuler les fonctions d'enquête, de poursuite et de décision, à moins qu'il y soit expressément autorisé par la loi habilitante. JRI ne cite aucune décision à l'appui de ses arguments à cet égard et elle n'a présenté que de brèves observations sur ce point à l'audience.

[115] La Cour suprême du Canada a eu l'occasion, à maintes reprises au cours des dernières années, de se pencher sur la question du degré d'indépendance et d'impartialité institutionnelles auquel sont assujettis les tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi judiciaires (voir, par exemple, *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, [2001] 2 R.C.S. 781; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623; et *Brosseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301).

[116] Certains principes peuvent être dégagés de ces décisions. En particulier, il est maintenant bien établi que les tribunaux administratifs, même ceux qui statuent sur des questions touchant les droits de la personne de nature quasi constitutionnelle, ne sont pas tenus au même degré d'indépendance et d'impartialité institutionnelles que celui qu'on exige des cours.

[117] En outre, le fait qu'un tribunal administratif puisse exercer plusieurs fonctions ne soulève pas en soi une crainte raisonnable de partialité. À cet égard, les propos suivants de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Bell Canada* sont révélateurs [au paragraphe 40]:

[. . .] ce cumul de fonctions différentes au sein d'un seul organisme administratif n'est pas inhabituel et n'engendre pas en soi une crainte raisonnable de partialité (voir *Régie des permis d'alcool*, précité, par. 46-48, le juge Gonthier;

*Newfoundland Telephone, supra*, at p. 635, per Cory J.; *Brousseau v. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 S.C.R. 301). As McLachlin C.J. observed in *Ocean Port, supra*, at para. 41, “[t]he overlapping of investigative, prosecutorial and adjudicative functions in a single agency is frequently necessary for [an administrative agency] to effectively perform its intended role”.

[118] If regard is had to the *Ocean Port* decision itself, it is noteworthy that Chief Justice McLachlin goes on [at paragraph 41] to say: “Without deciding the issue, I would note that such flexibility may be appropriate in a licensing scheme involving purely economic interests.” This is, of course, precisely the type of regime in issue in this case.

[119] Further, as the Supreme Court noted in *Ocean Port*: “absent constitutional constraints, it is always open to the legislature to authorize an overlapping of functions that would otherwise contravene the rule against bias.” (at paragraph 42). No constitutional arguments have been mounted in this case.

[120] It is therefore necessary to have regard to the statutory scheme established under the *Canada Grain Act*.

[121] Section 3 of the Act establishes the CGC, stating that it shall consist of three commissioners. Paragraph 14(1)(c) empowers the CGC to conduct investigations and hold hearings with respect to matters coming within the powers of the Commission.

[122] The CGC has the power to grant licences to terminal elevator operators (subsection 45(2) [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 10; 2001, c. 4, s. 88]), and to grant exemptions from the inspection requirement (section 70).

[123] The enforcement mechanisms under the legislation are set out in Part VI of the Act. Section 91 empowers the CGC to investigate matters, including the grading and weighing of grain, as well as any other matter arising out of the performance of the duties of the

*Newfoundland Telephone*, précité, p. 635, le juge Cory; *Brousseau c. Alberta Securities Commission*, [1989] 1 R.C.S. 301). Comme la juge en chef McLachlin l’a fait remarquer dans *Ocean Port*, précité, par. 41, «[l]e cumul de fonctions d’enquête, de poursuite et de décision au sein d’un organisme est souvent nécessaire pour permettre à un [organisme] administratif de remplir efficacement son rôle».

[118] Si l’on tient compte de la décision *Ocean Port* elle-même, il importe de noter que la juge en chef McLachlin poursuit en disant [au paragraphe 41]: «Sans trancher la question, je ferais observer qu’une telle flexibilité peut être appropriée dans le cas d’un système d’octroi de permis mettant en cause des intérêts purement économiques». Bien entendu, c’est précisément le type de régime en cause dans la présente affaire.

[119] En outre, comme la Cour suprême l’a fait remarquer dans *Ocean Port*: «en l’absence de contrainte constitutionnelle, il est toujours loisible au législateur d’autoriser un cumul de fonctions qui contrevient par ailleurs à la règle de l’impartialité» (au paragraphe 42). Aucun argument constitutionnel n’a été soulevé dans la présente affaire.

[120] Il est donc nécessaire de tenir compte du régime législatif établi en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*.

[121] L’article 3 de la Loi prévoit la constitution de la CCG en précisant qu’elle est composée de trois commissaires. L’alinéa 14(1)c habilite la CCG à mener des enquêtes ou à tenir des audiences en ce qui concerne les questions qui relèvent de sa compétence.

[122] La CCG peut délivrer des licences aux exploitants de silo terminal (paragraphe 45(2) [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 10]) et accorder des exemptions à l’exigence d’inspection (article 70).

[123] Les mécanismes de contrôle sous le régime de la Loi sont énoncés à la partie VI. L’article 91 habilite la CCG à enquêter sur certaines questions dont le classement par grades et la pesée du grain, ainsi que sur toute autre question survenant dans le cadre de l’exercice

Commission. As previously discussed, where there are reasonable grounds to believe that an offence has been committed by a licensee, section 93 of the Act allows the CGC to make certain orders, including orders suspending the licence of a terminal elevator operator, as well as orders requiring a weigh-over.

[124] Thus, the legislative scheme in issue here specifically contemplates that the CGC will carry out multiple functions, including licensing, investigation and adjudication. The existence of such a legislative scheme militates against finding the existence of any kind of institutional bias or lack of impartiality.

[125] As noted above, JRI's submissions on this issue consisted of little more than the bare assertion that the institutional structure of the CGC raises a reasonable apprehension of bias, citing no jurisprudence to support its position. JRI has failed to persuade me that, in this case, the CGC lacks sufficient institutional impartiality. As a result, this aspect of JRI's argument is rejected.

[126] This leaves JRI's contention that a reasonable apprehension of bias arises here because of the conduct of the commissioners leading up to the November 8 order. This issue will be addressed next.

Did the actions on the part of the CGC commissioners involved in the November 8 order give rise to a reasonable apprehension of bias?

[127] JRI submits that by consulting with senior officials with direct knowledge of the events giving rise to the dispute between the CGC and JRI, the CGC engaged in *ex parte* communications with a witness or witnesses. These communications then give rise to a reasonable apprehension of bias on the part of the commissioners themselves.

de ses fonctions. Tel qu'il a déjà été mentionné, si elle a des motifs raisonnables de croire à la perpétration d'une infraction par un titulaire de licence, la CCG peut, en vertu de l'article 93, rendre certaines ordonnances, y compris des ordonnances visant à suspendre la licence d'exploitation d'une installation, ainsi que des ordonnances exigeant l'exécution d'une pesée de contrôle.

[124] Par conséquent, le régime législatif en cause ici prévoit expressément que la CCG exerce de multiples fonctions, dont la délivrance des licences, la conduite d'enquêtes et la prise de décisions. L'existence de ce régime législatif commande de ne pas conclure à l'existence d'un parti pris ou d'un manque d'impartialité institutionnelle, quel qu'en soit le type.

[125] Comme je l'ai mentionné précédemment, les arguments de JRI sur cette question se limitaient ni plus ni moins à la simple affirmation que la structure institutionnelle de la CCG soulève une crainte raisonnable de partialité et aucune jurisprudence n'a été citée à l'appui de cette position. JRI n'a pas réussi à me persuader que, en l'espèce, la CCG n'a pas fait preuve de suffisamment d'impartialité institutionnelle. Par conséquent, cet aspect de l'argumentation de JRI est rejeté.

[126] Il reste maintenant la prétention selon laquelle la conduite des commissaires qui a donné lieu à l'ordonnance du 8 novembre soulève une crainte raisonnable de partialité. Cette question est examinée dans les paragraphes qui suivent.

Les actions posées par les commissaires de la CCG qui ont rendu l'ordonnance du 8 novembre ont-elles soulevé une crainte raisonnable de partialité?

[127] JRI soutient que, en consultant des hauts fonctionnaires ayant eu directement connaissance des événements à l'origine du litige, la CCG s'est livrée à des communications *ex parte* avec un ou plusieurs témoins. Ces communications soulèvent donc une crainte raisonnable de partialité de la part des commissaires eux-mêmes.

[128] The test as to whether a reasonable apprehension of bias exists in a given set of circumstances is well-known. In *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, the Supreme Court of Canada described the test as [at page 394] “what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude”.

[129] I have already found that the CGC may well have received information about what went on at JRI’s terminal elevator at the Port of Vancouver in September of 2002 from its senior officials. Because this information was not shared with JRI, a denial of procedural fairness resulted. In my view, these circumstances would be sufficient to create a reasonable apprehension of bias on the part of the commissioners of the CGC who participated in the November 8 order in the mind of an informed person, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through.

#### Remittal to the Canadian Grain Commission

[130] Having determined that the November 8 order of the CGC must be quashed, the question then arises as to what should happen next.

[131] JRI has already served its licence suspension, and the weigh-over has been carried out. However, the question of whether JRI was justified in unloading the grain in the face of the CGC’s refusal to conduct an inspection or to exempt JRI from the inspection requirement remains a live issue between the parties. As a result, the issue of JRI’s alleged breach of the *Canada Grain Act* is remitted to the CGC for redetermination.

[132] Given my conclusion that there was a breach of procedural fairness in the way that this matter was dealt with, and that the actions of the commissioners involved in this case were such as to create a reasonable apprehension of bias, it would certainly be preferable if others redetermined the case, if at all possible.

[128] Le critère quant à savoir s’il existe une crainte raisonnable de partialité dans une situation donnée est bien connu. Dans l’arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l’énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, la Cour suprême du Canada a défini [à la page 394] le critère applicable comme étant la question qui consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique».

[129] J’ai déjà conclu qu’il était bien possible que la CCG ait reçu de ses hauts fonctionnaires de l’information au sujet de ce qui s’est produit à l’installation terminale de JRI au port de Vancouver en septembre 2002. Comme cette information n’a pas été communiquée à JRI, il s’en est suivi un déni d’équité procédurale. À mon avis, ces circonstances seraient suffisantes pour créer dans l’esprit d’une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, une crainte raisonnable de partialité de la part des commissaires de la CCG qui ont rendu l’ordonnance du 8 novembre.

#### Renvoi de l’affaire à la CCG

[130] Puisqu’il a été décidé que l’ordonnance du 8 novembre de la CCG doit être annulée, il faut se demander quelle doit être la suite.

[131] JRI a déjà purgé sa suspension de licence et la pesée de contrôle a été effectuée. Toutefois, la question de savoir si JRI était en droit de procéder au déchargement du grain compte tenu du refus de la CCG de faire une inspection ou de la dispenser de l’exigence d’inspection demeure une question non résolue entre les parties. Par conséquent, la question de la violation alléguée de la *Loi sur les grains du Canada* est renvoyée à la CCG pour qu’elle statue à nouveau sur celle-ci.

[132] Compte tenu du fait que j’ai conclu qu’il y avait eu manquement à l’équité procédurale dans la manière dont cette affaire a été traitée et que les actions posées par les commissaires qui sont intervenus dans le dossier constituaient une crainte raisonnable de partialité, il serait certainement préférable, dans la mesure du

[133] There are three commissioners of the CGC. The *Canada Grain Act* also provides for the appointment of assistant commissioners. Only two commissioners signed the November 8 order. The parties have not advised me of any concerns relating to quorum. The matter is therefore remitted to commissioners of the CGC, other than those involved in the November 8 order, for redetermination.

[134] The parties may make further submissions in the event that any issues arise with respect to the implementation of this order.

#### ORDER

This Court orders that:

1. JRI's request for an extension of time to allow it to bring this application with respect to the inspection and exemption refusals is denied;
2. The CGC's November 8 order is set aside;
3. The issue of JRI's alleged breach of the *Canada Grain Act* is remitted to commissioners of the CGC, other than those involved in the November 8 order, for redetermination;
4. The parties may make further submissions in the event that any issues arise with respect to the implementation of this order; and
5. Each party shall have two weeks to serve and file their submissions in writing regarding costs. The parties will each then have one further week in which to serve and file any reply submissions.

possible, que d'autres commissaires statuent à nouveau sur l'affaire.

[133] La CCG se compose de trois commissaires. La *Loi sur les grains du Canada* prévoit également la nomination de commissaires adjoints. Seuls deux commissaires ont signé l'ordonnance du 8 novembre. Les parties ne m'ont pas fait part de préoccupations concernant le quorum. L'affaire est donc renvoyée aux commissaires de la CCG, à l'exclusion de ceux qui ont rendu l'ordonnance du 8 novembre, pour qu'ils statuent à nouveau sur l'affaire.

[134] Les parties pourront présenter d'autres observations le cas advenant que des problèmes se posent dans la mise en application de la présente ordonnance.

#### ORDONNANCE

La Cour ordonne:

1. La demande de prorogation de délai visant à permettre à JRI de déposer sa demande concernant les refus d'inspection et d'exemption est rejetée.
2. L'ordonnance de la CCG en date du 8 novembre est annulée.
3. La question de la violation alléguée de la *Loi sur les grains du Canada* est renvoyée aux commissaires de la CCG, à l'exclusion de ceux qui ont rendu l'ordonnance du 8 novembre, pour qu'ils statuent à nouveau sur cette question.
4. Les parties pourront présenter d'autres observations le cas advenant que des problèmes se posent dans la mise en application de la présente ordonnance.
5. Chaque partie disposera de deux semaines pour signifier et déposer ses observations concernant les dépens. Les parties disposeront ensuite d'une semaine supplémentaire pour signifier et déposer toute observation en réponse.