

T-470-04
2005 FC 530

T-470-04
2005 CF 530

Pioneer Grain Company, Limited (*Appellant*)

v.

Barry Goy (*Respondent*)

INDEXED AS: PIONEER GRAIN CO. v. GOY (F.C.)

Federal Court, Snider J.—Ottawa, March 10; April 20, 2005.

Agriculture — Appeal of Canadian Grain Commission's decision denying appellant right to set off amounts owing by respondent against sale proceeds from shipment of canola and ordering appellant to pay respondent \$6,134.16 for shipment — Parties entering into deferred delivery contract (DDC) for purchase, delivery of 231.3 metric tonnes of oats — Contract specifically providing for set-off of amounts owing, including amounts resulting from grain producer's failure to deliver — Respondent failing to deliver oats and appellant incurring loss — Appellant setting off loss in subsequent transaction with respondent for purchase of canola — Respondent complaining to Canadian Grain Commission that appellant not paying for shipped canola — Canadian Grain Commission accepting complaint, determining appellant violating Canada Grain Act, s. 61 — Saskatchewan Court of Appeal in Saskatchewan Wheat Pool v. Feduk holding s. 61 not precluding elevator agent from setting off amounts owed by producer — Requirement in Feduk transactions between parties must be clearly interrelated for equitable set-off not applicable since parties contractual right of set-off herein — Commission's conclusion no evidence of appellant's losses resulting from respondent's default unreasonable since respondent never disputing amount owing — Given Commission's broad mandate, Commission having authority to examine, interpret underlying contracts to determine potential violations of Grain Act — Commission's lack of expertise in contract law not bar to fulfilling mandate.

This was an appeal from the Canadian Grain Commission's decision that the appellant's set-off of the amounts owing by the respondent against the sale proceeds from the respondent's shipment of canola violated section 61 of the *Canada Grain Act* (the Grain Act). The appellant is the operator of a grain

Pioneer Grain Company, Limited (*appelante*)

c.

Barry Goy (*intimé*)

RÉPERTORIÉ: PIONEER GRAIN CO. c. GOY (C.F.)

Cour fédérale, juge Snider—Ottawa, 10 mars; 20 avril 2005.

Agriculture — Appel d'une décision selon laquelle la Commission canadienne des grains a refusé à l'appelante le droit de compenser les sommes dues par l'intimé par le produit de la vente d'un chargement de canola et a enjoint à l'appelante de verser à l'intimé 6 134,16 \$ en contrepartie du chargement — Les parties ont conclu un contrat de livraison différée (CLD) pour l'achat et la livraison de 231,3 tonnes métriques d'avoine — Le contrat prévoyait expressément la compensation des sommes dues, notamment des sommes dues en raison du défaut par le producteur de grain d'effectuer la livraison prévue — L'intimé n'a pas livré l'avoine et l'appelante a subi une perte — Lors d'une opération ultérieure conclue avec l'intimé pour l'achat de canola, l'appelante a compensé sa perte — L'intimé s'est plaint à la Commission canadienne des grains de ce que l'appelante ne l'avait pas payé pour le canola livré. La Commission canadienne des grains a accueilli la plainte, statuant que l'appelante contrevient à l'art. 61 de la Loi sur les grains du Canada — Dans l'arrêt Saskatchewan Wheat Pool c. Feduk, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu que l'art. 61 n'empêche pas un directeur de silo d'affecter en compensation les sommes dues par un producteur — L'exigence de l'arrêt Feduk, selon laquelle les opérations conclues entre les parties doivent être clairement liées pour permettre la compensation en equity, ne s'appliquait pas en l'espèce puisque le droit de compensation des parties était d'origine contractuelle — La conclusion de la Commission portant qu'il n'existait aucune preuve des pertes subies par l'appelante en raison du défaut de l'intimé était déraisonnable puisque l'intimé n'a jamais contesté la somme due — Étant donné son mandat général, la Commission a le pouvoir d'examiner et d'interpréter les contrats sous-jacents afin de décider s'il y a eu infraction à la Loi sur les grains — Le fait que la Commission manque d'expertise en droit des contrats ne l'empêche pas de s'acquitter de son mandat.

Il s'agissait de l'appel d'une décision de la Commission canadienne des grains selon laquelle la compensation effectuée par l'appelante entre les sommes dues par l'intimé et le produit de la vente par l'intimé d'un chargement de canola contrevient à l'article 61 de la *Loi sur les grains du Canada*

elevator in Saskatchewan to whom the respondent, a farmer, has sold various grains. The parties entered into a deferred delivery contract (DDC) for the purchase and sale of oats. Article 12 allowed set-off against any amounts owing by the seller to the buyer, including any amount resulting from the seller's failure to deliver. Under the DDC, the respondent was required to deliver the oats in September 2002 but failed to do so, and the appellant consequently incurred a loss of \$16,329.78. In a subsequent transaction, the respondent delivered canola to the appellant for a gross amount payable of \$6,933.30. The appellant issued the respondent a "cash purchase ticket" showing the amount of payment by set-off. From the amount payable, it had deducted commission, freight and \$6,134.16 as "accounts receivable", leaving the respondent with a balance of \$0. The \$6,134.16 was a portion of the \$16,329.78 owing under the DDC. The respondent complained to the Commission, which ordered the appellant to pay the respondent the sale proceeds of \$6,134.16. The Commission determined that the purchase and sale of grain in Canada was governed not only by the parties' agreement but by the Grain Act and that set-off clauses in agreements between licensees and producers could not be used to avoid the requirements of the Act. Furthermore, it ruled that it had no authority to determine the validity of a contract or to interpret or enforce its provisions. On appeal, the issues were whether section 61 of the Grain Act precludes an elevator operator from exercising its entitlement to set-off specifically provided for in a contract and whether the Commission has the authority to determine any set-off amounts.

Held, the appeal should be allowed.

The issues required a "pure determination of law" to which a standard of correctness applied. Sections 13 and 14 of the Grain Act set out the object and powers of the Commission. The Commission's mandate is very broad and involves regulating grain handling in Canada in the interests of the grain producers to ensure a dependable commodity for domestic and export markets. It must also establish and apply standards and procedures regulating the handling, transportation and storage of grain, as well as conduct investigations and hold hearings on matters within its powers. The appellant's obligations as a "licensed primary elevator" are set out in section 60 and paragraph 61(a) of the Act. These include issuing to the grain producer a cash purchase ticket as evidence of grain purchase and delivery.

The Saskatchewan Court of Appeal in *Saskatchewan Wheat Pool v. Feduk* held in unequivocal terms that paragraph 61(a)

(la Loi sur les grains). L'appelante exploitait un silo en Saskatchewan et l'intimé, agriculteur, lui a vendu différentes céréales. Les parties ont conclu un contrat de livraison différé (CLD) pour l'achat et la vente d'avoine. L'article 12 permettait la compensation des sommes dues par le vendeur à l'acheteur, notamment des sommes dues en raison du défaut par le vendeur d'effectuer la livraison prévue. Aux termes du CLD, l'intimé devait livrer l'avoine en septembre 2002, mais il ne l'a pas fait et l'appelante a donc subi une perte de 16 329,78 \$. Lors d'une opération ultérieure, l'intimé a livré du canola à l'appelante pour un montant brut payable s'élevant à 6 933,30 \$. L'appelante a délivré à l'intimé un «bon de paiement» indiquant le montant du paiement résultant de la compensation. Du montant payable, elle avait déduit la commission, les frais de transport et 6 134,16 \$ au titre de «sommes à recevoir», ce qui ne laissait rien à l'intimé. Le montant de 6 134,16 \$ représentait une partie des 16 329,78 \$ dus en vertu du CLD. L'intimé s'est plaint à la Commission, laquelle a enjoint à l'appelante de verser à l'intimé le produit de la vente s'élevant à 6 134,16 \$. La Commission a conclu que l'achat et la vente de grains au Canada ne sont pas seulement régis par l'entente intervenue entre les parties, mais aussi par la Loi sur les grains, et que les clauses de compensation figurant dans les ententes conclues entre les titulaires de licence et les producteurs ne pouvaient servir à contourner les prescriptions de la Loi. En outre, elle a conclu qu'elle n'avait pas compétence pour décider de la validité d'un contrat, ni pour interpréter ou appliquer ses dispositions. En appel, il s'agissait de déterminer si l'article 61 de la Loi sur les grains empêche un exploitant de silo d'exercer le droit de compensation qui lui confère expressément un contrat et si la Commission a le pouvoir de décider des sommes à compenser.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Les questions soumises à la Cour requéraient une «simple décision sur un point de droit» à laquelle la norme de la décision correcte s'appliquait. La mission et les pouvoirs de la Commission sont énoncés aux articles 13 et 14 de la Loi sur les grains. Le mandat de la Commission est très général et il consiste à régir la manutention des grains au pays, au profit des producteurs de grain, afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur. La Commission doit aussi établir et mettre en œuvre des normes et des procédures pour régir la manutention, le transport et le stockage de grain, et elle doit mener des enquêtes ou tenir des audiences sur les questions qui relèvent de sa compétence. Les obligations de l'appelante, au titre d'«exploitant d'une installation primaire agréée», sont énoncées à l'article 60 et à l'alinéa 61(a) de la Loi. Elle doit notamment délivrer au producteur un bon de paiement qui constate l'achat et la livraison du grain.

Dans l'arrêt *Saskatchewan Wheat Pool c. Feduk*, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu sans équivoque que

of the Grain Act does not preclude an elevator agent from setting off amounts owed by the producer and does not, on its face, purport to address the issue of set-off. The Commission, however, refused to follow *Feduk* on the grounds that the Saskatchewan Court of Appeal did not have the benefit of the Commission's submissions; it had disallowed a set-off where the two contracts were not interrelated; and no evidence regarding losses resulting therefrom was adduced. The precedential value of a decision of a superior court directly on point is not diminished just because a party was not present and did not provide its input. The Commission also misunderstood the nature of the set-off at issue in *Feduk*, which dealt with the right of equitable set-off, a much different issue than contractual or legal right of set-off. None of the contracts at issue in *Feduk* contained a clause permitting set-off. The Saskatchewan Court of Appeal therefore had to determine whether the transactions for which set-off was claimed were clearly connected. The requirement for a clear connection between transactions does not exist when the right of set-off arises from a contract, such as the one in this case. The issue before the Commission did not require it to determine whether the DDC contract was related to the later delivery of canola. Therefore, the basis upon which to determine the availability of set-off in the present case and in *Feduk* was different. It was also patently unreasonable for the Commission to conclude that no evidence regarding the losses resulting from the alleged default was adduced since the respondent never disputed the amount owing, and the Commission never advised the appellant that it questioned whether the losses had been suffered. The appellant had moreover submitted statements regarding the debt and the DDC indicating the price of oats.

The appellant could correctly issue a "cash purchase ticket" showing the amount of payment by set-off. Even absent the persuasive precedent of *Feduk*, other reasons, i.e. "payment" is not limited to a cash transaction under Canadian law and the Grain Act does not require that a producer be paid in cash for the purchase of grain, resulted in the Court's conclusion that section 61 does not preclude contractual set-off. Under the Grain Act, the availability of set-off can co-exist with the rights and obligations of producers and operators.

The Commission, in investigating a complaint under the Grain Act, has the authority to examine underlying contracts to determine whether there has been a contravention of the Grain Act. As a creature of statute, a tribunal has only the powers conferred by the statute, meaning that the action in question

l'alinéa 61a) de la Loi sur les grains n'empêche pas un directeur de silo d'affecter en compensation les sommes dues par le producteur et que cette disposition ne semble pas, à première vue, porter sur la question de la compensation. La Commission a cependant refusé de suivre l'arrêt *Feduk* parce que la Cour d'appel de la Saskatchewan n'avait pas bénéficié des observations de la Commission et avait refusé une compensation alors que les deux contrats n'étaient pas liés entre eux, et parce qu'aucune preuve n'a été soumise quant aux pertes résultant du défaut allégué. Le simple fait qu'une partie ait été absente et n'ait pas présenté ses observations ne diminue pas la valeur de précédent de la décision d'une instance supérieure portant directement sur ce point. La Commission s'est aussi méprise sur la nature de la compensation en litige dans *Feduk*, où il était question du droit de compensation en *equity*, sujet très différent du droit de compensation contractuel ou légal. Aucune clause des contrats en litige dans *Feduk* ne permettait la compensation. La Cour d'appel de la Saskatchewan devait donc décider si les opérations visées par la demande de compensation étaient clairement liées. L'exigence d'un lien clair entre les opérations n'existe pas lorsque le droit de compensation trouve son origine dans un contrat, comme c'est le cas en l'espèce. La question soumise à la Commission ne lui commandait pas de décider si le CLD avait un lien avec la livraison ultérieure de canola. Par conséquent, les raisons permettant de se prononcer sur la possibilité d'opérer la compensation étaient différentes en l'espèce et dans l'arrêt *Feduk*. La Commission a aussi agi de façon manifestement déraisonnable en concluant qu'aucune preuve n'avait été présentée quant aux pertes résultant du défaut allégué, puisque l'intimé n'a jamais contesté la somme due et que la Commission n'a jamais informé l'appelante qu'elle doutait de l'existence des pertes. L'appelante avait en outre présenté des relevés faisant état de la dette, ainsi que le CLD où figurait le prix de l'avoine.

L'appelante pouvait légalement délivrer un «bon de paiement» indiquant le montant du paiement résultant de la compensation. Même en l'absence du précédent convaincant que représente l'arrêt *Feduk*, d'autres raisons ont permis à la Cour de conclure que l'article 61 n'interdit pas la compensation contractuelle, à savoir que, en droit canadien, un «paiement» ne s'entend pas seulement d'une opération en argent liquide, et que rien dans la Loi sur les grains ne prévoit que le paiement du prix d'achat de grain à un producteur doit être fait en espèces. La possibilité de compenser peut coexister avec les droits et obligations des producteurs et des exploitants sous le régime de la Loi sur les grains.

Lorsqu'elle enquête sur une plainte déposée en application de la Loi sur les grains, la Commission a le pouvoir d'examiner les contrats sous-jacents afin de décider s'il y a eu infraction à la Loi sur les grains. En tant que créature de la loi, un tribunal administratif n'a que les pouvoirs que la loi lui confère, ce qui

must either be contained in the explicit words of the enabling legislation or be necessarily incidental to the mandate stated in the statute. Since section 97 of the Grain Act provides that the Commission may make an order for the payment of damages for any contravention thereof, the Commission may make findings of fact and law necessary to determine whether the Act has been violated. Such determinations are necessarily incidental to the Commission's broad jurisdiction. The Commission is also obliged to consider whether any amount claimed is actually owing, even if this involves examining an underlying contract and interpreting its provisions. The Commission's lack of expertise in contract law must not prevent it from fulfilling its mandate to determine whether an operator has acted properly in issuing a "cash purchase ticket" for the delivery of grain. If the law allows set-off in calculating the "purchase price", it is up to the Commission to address whatever it must to fulfill its mandate. Since the respondent never disputed the amount owing to the appellant, speculation about future problems and concern for lack of expertise were not sufficient reasons for the Commission to decline to exercise its jurisdiction.

signifie que l'acte en question doit, ou bien figurer dans les termes explicites de la loi habilitante, ou bien nécessairement être accessoire au mandat imposé par la loi. Puisque l'article 97 de la Loi sur les grains prévoit que la Commission peut prendre un arrêté visant le paiement d'une indemnité par suite d'une infraction, la Commission peut tirer les conclusions de fait et de droit nécessaires pour décider s'il y a eu infraction à la Loi. Ces décisions sont nécessairement accessoires à la compétence générale de la Commission. La Commission doit aussi se demander si la somme réclamée est véritablement due, même si pour cela elle doit examiner un contrat sous-jacent et interpréter ses dispositions. Le fait que la Commission manque d'expertise en droit des contrats ne doit pas l'empêcher de s'acquitter de son mandat qui est de déterminer si un exploitant a bien agi en délivrant un «bon de paiement» à la suite d'une livraison de grain. Si la loi autorise la compensation dans le calcul du «prix d'achat», la Commission peut examiner tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement de son mandat. Puisque l'intimé n'a jamais contesté la somme due à l'appelante, des conjectures au sujet d'éventuels problèmes et la crainte de manquer d'expertise n'étaient pas des raisons suffisantes pour que la Commission refuse d'exercer sa compétence.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Grain Act, R.S.C., 1985, c. G-10, ss. 2 "cash purchase ticket" (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 1), 12 (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 4), 13, 14 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 4; S.C. 1988, c. 65, s. 124), 60, 61 (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 16), 91(1)(g),(h),(i), 97(a), 101.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7 ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 24(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 6).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Saskatchewan Wheat Pool v. Feduk, [2004] 2 W.W.R. 69; (2003), 232 Sask.R. 161; 2003 SKCA 46; leave to appeal to SCC dismissed [2003] S.C.C.A. No. 359 (QL).

REFERRED TO:

Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents), [2002] 4 S.C.R. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296 N.R. 1; 2002 SCC 76; *Coba Industries Ltd. v. Millie's Holdings (Canada) Ltd.* (1985), 20 D.L.R. (4th) 689; [1985] 6 W.W.R. 14; 65 B.C.L.R.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7 art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8), 24(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 6).
Loi sur les grains du Canada, L.R.C. (1985), ch. G-10, art. 2 «bon de paiement» (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 1), 12 (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 4), 13, 14 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 4; L.C. 1988, ch. 65, art. 124), 60 (mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25(F)), 61 (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 16), 91(1)g) (mod. *idem*), (h),(i), 97a) (mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25(F)), 101 (mod., *idem*).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Saskatchewan Wheat Pool c. Feduk, [2004] 2 W.W.R. 69; (2003), 232 Sask.R. 161; 2003 SKCA 46; autorisation d'appel à la CSC refusée [2003] S.C.C.A. n° 359 (QL).

DÉCISIONS CITÉES:

Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets), [2002] 4 R.C.S. 45; (2002), 219 D.L.R. (4th) 577; 21 C.P.R. (4th) 417; 296 N.R. 1; 2002 CSC 76; *Coba Industries Ltd. v. Millie's Holdings (Canada) Ltd.* (1985), 20 D.L.R. (4th) 689; [1985] 6 W.W.R. 14; 65 B.C.L.R.

31; 36 R.P.R. 259 (C.A.); *Nelson v. Rentown Enterprises Inc.* (1992), 134 A.R. 254; 96 D.L.R. (4th) 586; [1993] 2 W.W.R. 71; 5 Alta. L.R. (3d) 149; 7 B.L.R. (2d) 319 (Q.B.); *Tone (Re)* (1954), 11 W.W.R. (N.S.) 646 (Sask. Q.B.); *Rawluk v. Rawluk*, [1990] 1 S.C.R. 70; (1990), 71 O.R. (2d) 480; 65 D.L.R. (4th) 161; 36 E.T.R. 1; 103 N.R. 321; 38 O.A.C. 81; 23 R.F.L. (3d) 337.

AUTHORS CITED

Palmer, Kelly R. *The Law of Set-Off in Canada*. Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1993.

APPEAL from the Canadian Grain Commission's decision that the appellant's set-off of amounts owed by the respondent under a deferred delivery contract regarding a previous transaction against payment for a subsequent canola shipment violated section 61 of the *Canada Grain Act*. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Jeffrey N. Grubb Q.C. and *Kerri A. Froc* for appellant.
Barry Goy on his own behalf.

SOLICITORS OF RECORD:

Balfour Moss, Regina, for appellant.

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

[1] SNIDER J.: Pioneer Grain Company Limited (Pioneer) is the operator of a grain elevator in the province of Saskatchewan. Mr. Barry Goy, the respondent, is a farmer who has sold various grains to Pioneer. In a decision dated February 11, 2004, the Canadian Grain Commission concluded that Pioneer had no right to set off amounts otherwise owing by Mr. Goy against the sale proceeds from a shipment of canola and ordered Pioneer to pay \$6,134.16 to Mr. Goy. Pursuant to section 101 of the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10 (the Grain Act) and section 26 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 6] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], Pioneer appeals to this Court, asking that the decision of the Commission be set

31; 36 R.P.R. 259 (C.A.); *Nelson v. Rentown Enterprises Inc.* (1992), 134 A.R. 254; 96 D.L.R. (4th) 586; [1993] 2 W.W.R. 71; 5 Alta. L.R. (3d) 149; 7 B.L.R. (2d) 319 (Q.B.); *Tone (Re)* (1954), 11 W.W.R. (N.S.) 646 (B.R. Sask.); *Rawluk c. Rawluk*, [1990] 1 R.C.S. 70; (1990), 71 O.R. (2d) 480; 65 D.L.R. (4th) 161; 36 E.T.R. 1; 103 N.R. 321; 38 O.A.C. 81; 23 R.F.L. (3d) 337.

DOCTRINE CITÉE

Palmer, Kelly R. *The Law of Set-Off in Canada*. Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1993.

APPEL d'une décision par laquelle la Commission canadienne des grains a conclu que la compensation effectuée par l'appelante entre les sommes dues par l'intimé aux termes d'un contrat de livraison différée relatif à une opération antérieure et celles dues en paiement d'une livraison ultérieure de canola contrevenait à l'article 61 de la *Loi sur les grains du Canada*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

Jeffrey N. Grubb c.r. et *Kerri A. Froc*, pour l'appelante.
Barry Goy pour son propre compte.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Balfour Moss, Regina, pour l'appelante.

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

[1] LA JUGE SNIDER: La société Pioneer Grain Company Limited (Pioneer) exploite un silo dans la province de la Saskatchewan. L'intimé M. Barry Goy, agriculteur, a vendu différentes céréales à Pioneer. Dans une décision en date du 11 février 2004, la Commission canadienne des grains a conclu que Pioneer n'avait pas le droit de compenser les sommes autrement dues par M. Goy par le produit de la vente d'un chargement de canola et a enjoint à Pioneer de verser 6 134,16 \$ à M. Goy. Conformément à l'article 101 [mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25(F)] de la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), ch. G-10 (la Loi sur les grains) et à l'article 26 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 6] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1

aside and that Mr. Goy's complaint to the Commission be dismissed.

ISSUES

[2] There is no issue in this case as to whether Mr. Goy owes money to Pioneer. He accepts that he failed to deliver oats as required under his contract with Pioneer and that, therefore, he is indebted to Pioneer. Further, he did not, either before the Commission or before this Court, dispute the amount of the debt owing to Pioneer.

[3] Accordingly, the issues in this case are:

1. Does section 61 [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 16] of the Grain Act preclude an elevator operator from exercising its entitlement to set-off specifically provided for in a contract; and

2. Does the Commission have the authority to determine any set-off amounts?

[4] For the reasons set out in the following, I conclude that the two questions should be answered in the affirmative and that the Commission's decision and order cannot stand.

FACTS

[5] The facts in this case are straightforward and are not in dispute. Briefly, they are as follows:

1. On December 10, 2001, Pioneer and Mr. Goy entered into a deferred delivery contract (DDC) for the purchase and sale of 231.3 metric tonnes of oats at a price of \$160.40 per tonne less freight. The oats were to be delivered by Mr. Goy in September 2002. Article 12 of the DDC allowed set-off as follows:

Notwithstanding any other rights of the Buyer [Pioneer] under this Contract, the Seller [Mr. Goy] authorizes the Buyer to deduct from any monies otherwise payable by the Buyer to the Seller, whether now or in the future, any amounts owing by the Seller to the Buyer, including without limitation any amount resulting from the Seller's failure to delivery under this Contract.

(mod., *idem*, art. 14)], Pioneer interjette appel devant la Cour, demandant que la décision de la Commission soit annulée et que la plainte de M. Goy à la Commission soit rejetée.

QUESTIONS EN LITIGE

[2] Il n'est pas contesté en l'espèce que M. Goy doit de l'argent à Pioneer. M. Goy reconnaît qu'il n'a pas effectué une livraison d'avoine comme l'exigeait son contrat avec Pioneer et que, partant, il est endetté envers Pioneer. En outre, que ce soit devant la Commission ou devant la Cour, il n'a pas contesté le montant de la créance de Pioneer.

[3] Par conséquent, les questions en litige dans la présente affaire sont les suivantes:

1. L'article 61 [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 16] de la Loi sur les grains empêche-t-il un exploitant de silo d'exercer le droit de compensation que lui confère expressément un contrat?

2. La Commission a-t-elle le pouvoir de décider des sommes à compenser?

[4] Pour les motifs qui suivent, je conclus qu'il y aurait lieu de répondre à ces deux questions par l'affirmative et que la décision et l'ordonnance de la Commission doivent être infirmées.

FAITS

[5] Les faits de la présente espèce sont simples et ne sont pas contestés. En voici un résumé:

1. Le 10 décembre 2001, Pioneer et M. Goy ont conclu un contrat de livraison différée (CLD) pour l'achat et la vente de 231,3 tonnes métriques d'avoine au prix de 160,40 \$ la tonne, moins les frais de transport. M. Goy devait livrer l'avoine en septembre 2002. L'article 12 du CLD permettait la compensation de la façon suivante:

[TRADUCTION] Nonobstant les autres droits de l'acheteur [Pioneer] en vertu du présent contrat, le vendeur [M. Goy] autorise l'acheteur à déduire de toutes autres sommes autrement payables par l'acheteur au vendeur, maintenant ou à l'avenir, toutes sommes dues par le vendeur à l'acheteur, notamment les sommes dues en raison du défaut par le vendeur d'effectuer la livraison prévue aux termes du présent contrat.

2. Mr. Goy failed to deliver the oats in September 2002, as required under the DDC. As a result, Pioneer had to replace the oats at the market cost of \$231 per tonne, for a total cost of \$16,329.78.

3. On October 7, 2003, Mr. Goy delivered 19.169 net tonnes of canola to Pioneer. The gross amount payable was calculated as \$6,933.30. From that gross amount, Pioneer deducted \$9.58 for its commission, \$789.56 for freight and \$6,134.16 as "Accounts Receivable", leaving Mr. Goy with a balance of \$0. The \$6,134.16 was a portion of the \$16,329.78 owing under the DDC.

4. Mr. Goy complained to the Commission that he was not paid by Pioneer for his load of canola.

5. The Commission, after written submissions from the parties but without a hearing, reached its decision that Pioneer's set-off of the amounts owing under the DDC against the payment for Mr. Goy's canola was in violation of section 61 of the Grain Act. Specifically, the Commission stated that:

[P]roducers and licensees cannot agree to waive or opt out of, or ignore the provisions of the Act. They are free to make whatever arrangements they choose, provided the arrangements comply with and are not contrary to the Act. The purchase and sale of grain in Canada is not an ordinary commercial transaction governed only by agreement between the parties, but is also governed by statute.

The [Commission] does not accept the argument that the statute does not explicitly prohibit "contracting out", and, therefore producers may consent to a set-off or, presumably, may "opt out" of any other right or protection they are entitled to under the Act. That would lead to abuse and the defeat of an important purpose of the Act.

The [Commission] does not sanction the inclusion of "set-off" clauses or similar clauses in agreements between licensees and producers, and is of the view that such clauses cannot be used to avoid the requirements of the Act.

In any event, the [Commission] has no authority to determine the validity of a contract or to interpret or enforce the provisions of a valid contract. In addition, the [Commission]

2. M. Goy n'a pas livré l'avoine en septembre 2002 comme le stipulait le CLD. En remplacement, Pioneer a donc dû acheter de l'avoine au prix courant de 231 \$ la tonne, pour un coût total de 16 329,78 \$.

3. Le 7 octobre 2003, M. Goy a livré 19,169 tonnes nettes de canola à Pioneer. Le montant brut payable s'élevait à 6 933,30 \$. De ce montant brut, Pioneer a déduit 9,58 \$ pour sa commission, 789,56 \$ pour les frais de transport et 6 134,16 \$ au titre de [TRADUCTION] «sommes à recevoir», ce qui ne laissait rien à M. Goy. Le montant de 6 134,16 \$ représentait une partie des 16 329,78 \$ dus en vertu du CLD.

4. M. Goy s'est plaint à la Commission de ce que Pioneer ne l'avait pas payé pour son chargement de canola.

5. Après avoir pris connaissance des observations écrites formulées par les parties, mais sans tenir d'audience, la Commission a décidé que la compensation effectuée par Pioneer entre les sommes dues en vertu du CLD et celles dues en paiement du canola livré par M. Goy contrevenait à l'article 61 de la Loi sur les grains. En particulier, la Commission a dit ceci:

[TRADUCTION] Les producteurs et les titulaires de licence ne peuvent convenir de renoncer aux dispositions de la Loi, de les écarter ou d'en faire abstraction. Ils sont libres de conclure tous les accords de leur choix, pourvu que ces accords soient conformes à la Loi. Or, l'achat et la vente de grains au Canada n'est pas une opération commerciale ordinaire que seule régit l'entente intervenue entre les parties, elle est aussi régie par la Loi.

La [Commission] n'accepte pas l'argument selon lequel la Loi n'interdit pas expressément que l'on «renonce à quelque chose par contrat» et que, par conséquent, les producteurs peuvent consentir à la compensation ou soi-disant «écarter» tout autre droit ou protection que la Loi leur confère. Cela mènerait à des abus et à l'échec d'un objectif important de la Loi.

La [Commission] n'approuve pas l'inclusion de clauses de «compensation» ou de dispositions semblables dans les ententes que concluent les titulaires de licence et les producteurs, et elle estime que de telles clauses ne peuvent servir à contourner les prescriptions de la Loi.

Quoi qu'il en soit, la [Commission] n'a pas compétence pour décider de la validité d'un contrat, ni pour interpréter ou appliquer les dispositions d'un contrat valide. Qui plus est, les

Commissioners have neither the training nor the experience to make determinations with respect to the complexities of contract law.

STATUTORY PROVISIONS

[6] The Commission and its powers arise from the operation of the Grain Act. The general object of the Commission and its powers are described in sections 13 and 14 [as am. by R.S.C., 1985 (4th suppl.), c. 37, s. 4; S.C. 1988, c. 65, s. 124] of the Grain Act. Those provisions are set out below, with emphasis added to those particular portions of relevance to the case before me.

13. Subject to this Act and any directions to the Commission issued from time to time under this Act by the Governor in Council or the Minister, the Commission shall, in the interests of the grain producers, establish and maintain standards of quality for Canadian grain and regulate grain handling in Canada, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets.

14. (1) Subject to this Act, the Commission shall, in furtherance of its objects,

(a) recommend and establish grain grades and standards for those grades and implement a system of grading and inspection for Canadian grain to reflect adequately the quality of that grain and meet the need for efficient marketing in and outside Canada;

(b) establish and apply standards and procedures regulating the handling, transportation and storage of grain and the facilities used therefor;

(c) conduct investigations and hold hearings on matters within the powers of the Commission;

(d) manage, operate and maintain every elevator constructed or acquired by Her Majesty in right of Canada, the administration of which is assigned by the Governor in Council to the Commission;

(e) undertake, sponsor and promote research in relation to grain and grain products and, in so doing,

(i) wherever appropriate, utilize technical, economic and statistical information and advice from any department or agency of the Government of Canada, and

(ii) maintain an efficient and adequately equipped laboratory;

(e.1) monitor compliance with end-use certificates provided pursuant to section 87.1; and

commissaires n'ont ni la formation ni l'expérience leur permettant de prendre des décisions ayant trait aux complexités du droit des contrats.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[6] La Commission est constituée par la Loi sur les grains, qui lui confère ses pouvoirs. La mission et les pouvoirs de la Commission sont décrits aux articles 13 et 14 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 4; L.C. 1988, ch. 65, art. 124] de la Loi sur les grains. Ces dispositions figurent ci-dessous et certaines parties pertinentes pour l'affaire qui m'est soumise sont soulignées.

13. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des instructions que peuvent lui donner le gouverneur en conseil ou le ministre, la Commission a pour mission de fixer et de faire respecter, au profit des producteurs de grain, des normes de qualité pour le grain canadien et de régir la manutention des grains au pays afin d'en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur.

14. (1) Pour réaliser sa mission, la Commission, sous réserve des autres dispositions de la présente loi:

a) propose et établit des grades de grain et des normes les concernant et met en œuvre un système de classement par grades et d'inspection du grain canadien permettant d'en identifier fidèlement la qualité et d'en assurer la commercialisation dans le pays et à l'étranger;

b) établit et met en œuvre des normes et des procédures pour régir la manutention, le transport et le stockage de grain ainsi que les équipements correspondants;

c) mène des enquêtes ou tient des audiences sur les questions qui relèvent de sa compétence;

d) gère, exploite et entretient les installations construites ou acquises par Sa Majesté du chef du Canada et dont le gouverneur en conseil lui a confié l'administration;

e) entreprend, subventionne et encourage la recherche en matière de grains et de produits céréaliers et, à cette fin:

(i) met à profit, s'il y a lieu, l'information et les conseils techniques, économiques et statistiques des ministères ou organismes fédéraux,

(ii) entretient un laboratoire efficace et convenablement équipé;

e.1) assure l'observation des termes des certificats d'utilisation finale délivrés au titre de l'article 87.1;

(f) advise the Minister in respect of such matters relating to grain, grain products and screenings as the Minister may refer to the Commission for its consideration. [Underlining added.]

f) conseille le ministre sur toutes les questions relatives aux grains, aux produits céréaliers et aux criblures qu'il soumet à son examen.

[7] The Commission, in this case, inquired into Mr. Goy's complaint pursuant to subsection 91(1) of the Grain Act, which states, in part, that:

[7] En l'espèce, la Commission a enquêté sur la plainte formulée par M. Goy conformément au paragraphe 91(1) [mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25(F)] de la Loi sur les grains, dont voici un extrait:

91. (1) The Commission has jurisdiction to and may, . . . at any other time, investigate

91. (1) La Commission a compétence pour enquêter et peut, après réception du rapport d'inspection prévu à l'article 90, ou à tout autre moment, enquêter sur:

. . .

[. . .]

(g) any failure or refusal of a licensee to pay any fees for services provided by the Commission or to comply with any provisions of this Act or any regulation, order or licence made or issued pursuant to this Act;

g) le défaut ou le refus d'un titulaire de licence de payer les droits exigés pour des services fournis par elle-même ou de se conformer aux dispositions de la présente loi, d'un règlement ou d'un arrêté pris sous son régime, ou encore d'une licence délivrée en application de la présente loi;

. . .

[. . .]

(h) any complaint by a person with respect to any matter within the jurisdiction of the Commission; and

h) une plainte touchant une question de sa compétence;

(i) any other matter arising out of the performance of the duties of the Commission.

i) toute autre question survenant dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

[8] The result of the investigation of Mr. Goy's complaint was an order by the Commission that Pioneer pay Mr. Goy the amount of \$6,134.16. The authority for making such an order is contained in paragraph 97(a) of the Grain Act.

[8] Par suite de l'enquête sur la plainte de M. Goy, la Commission a enjoint à Pioneer de verser à M. Goy la somme de 6 134,16 \$. Le pouvoir de prendre un tel arrêté repose sur l'alinéa 97a) [mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25(F)] de la Loi sur les grains.

97. The Commission may, after any investigation instituted under section 91 and after affording all persons having an interest in the matter under investigation a full and ample opportunity to be heard, make an order

97. La Commission peut, après avoir mené une enquête en application de l'article 91 et avoir donné aux intéressés toute occasion de se faire entendre, prendre un arrêté visant:

(a) for the payment, by any complainant, licensee or other person to whom the jurisdiction of the Commission extends, of compensation to any person for loss or damage sustained by that person resulting from a contravention of or failure to comply with any provision of this Act or any regulation, order or licence made or issued pursuant to this Act;

a) le paiement d'une indemnité, par tout demandeur, titulaire de licence ou autre personne relevant de sa compétence, aux personnes qui ont subi des dommages par suite d'une infraction à la présente loi ou à ses règlements d'application, ou du défaut de se conformer à leurs dispositions ou à celles d'un arrêté pris ou d'une licence délivrée en application de la présente loi;

[9] The obligations of Pioneer, as a "licensed primary elevator" are set out in section 60 and paragraph 61(a) of the Grain Act.

[9] Les obligations de Pioneer, au titre d'«exploitant d'une installation primaire agréée», sont énoncées à l'article 60 [mod., *idem*] et à l'alinéa 61a) de la Loi sur les grains.

60. Subject to section 58 and any order made under section 118, the operator of every licensed primary elevator shall, at all reasonable hours on each day on which the elevator is open, without discrimination and in the order in which grain arrives and is lawfully offered at the elevator, receive into the elevator all grain so lawfully offered for which there is, in the elevator, available storage accommodation of the type required by the person by whom the grain is offered.

61. Where grain is lawfully offered at a licensed primary elevator for sale or storage, other than for special binning,

(a) if the producer and the operator of the elevator agree as to the grade of the grain and the dockage, the operator shall, at the prescribed time and in the prescribed manner, issue a cash purchase ticket or elevator receipt stating the grade name, grade and dockage of the grain, and forthwith provide the producer with the cash purchase ticket or elevator receipt;

[10] The definition of “cash purchase ticket” is set out in section 2 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 37, s. 1].

2. . . .

“cash purchase ticket” means a document in prescribed form issued in respect of grain delivered to a primary elevator, process elevator or grain dealer as evidence of the purchase of the grain by the operator of the elevator or the grain dealer and entitling the holder of the document to payment, by the operator or grain dealer, of the purchase price stated in the document;

ANALYSIS

(a) Standard of review

[11] The issues before me require the interpretation of statutes. There is no element of fact at issue and no question that is within the particular expertise of the Commission. These issues require a “pure determination of law” to which a standard of correctness applies (*Harvard College v. Canada (Commissioner of Patents)*, [2002] 4 S.C.R. 45).

(b) Availability of contractual set-off

[12] In my view, the issue of whether section 61 precludes set-off was answered by the Saskatchewan Court of Appeal in *Saskatchewan Wheat Pool v. Feduk*,

60. Sous réserve de l'article 58 et d'un arrêté pris en application de l'article 118, l'exploitant d'une installation primaire agréée doit, aux heures normales d'ouverture des jours ouvrables, sans discrimination et selon l'ordre d'arrivée et d'offre légale du grain, recevoir tout le grain pour lequel il est en mesure d'offrir le type et l'espace de stockage demandés.

61. Lorsqu'un producteur lui offre légalement du grain pour vente ou stockage, ailleurs qu'en cellule, l'exploitant d'une installation primaire agréée:

a) en cas d'accord, entre lui et le producteur, sur le grade du grain et les impuretés qu'il contient, établit, selon les modalités de temps et autres modalités réglementaires, un bon de paiement ou un récépissé faisant état du grade du grain, de son appellation de grade et des impuretés en question et le délivre sans délai au producteur;

[10] La définition de «bon de paiement» figure à l'article 2 [mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 37, art. 1]:

2. [. . .]

«bon de paiement» Document réglementaire qui constate l'achat, par l'exploitant d'une installation primaire ou de transformation ou par un négociant en grains, du grain livré à l'installation ou au négociant, et qui donne à son titulaire droit au paiement par l'acheteur du prix d'achat fixé.

ANALYSE

a) Norme de contrôle

[11] Les questions qui m'ont été soumises commandent que la loi soit interprétée. Aucun élément factuel n'est en litige et aucun point ne relève de l'expertise particulière de la Commission. Ces questions requièrent une «simple décision sur un point de droit» à laquelle la norme de la décision correcte s'applique (*Harvard College c. Canada (Commissaire aux brevets)*, [2002] 4 R.C.S. 45).

b) Droit de compensation contractuel

[12] À mon avis, la Cour d'appel de la Saskatchewan a répondu à la question de savoir si l'article 61 interdit la compensation dans l'arrêt *Saskatchewan Wheat Pool*

[2004] 2 W.W.R. 69 (leave to appeal to S.C.C. dismissed ([2003] S.C.C.A. No. 359)). The Court's decision in *Feduk* is both persuasive and dispositive.

[13] *Feduk* involved the Saskatchewan Wheat Pool, which buys and sells grain in Saskatchewan. Arising out of a complex set of facts, the Wheat Pool attempted to set off amounts allegedly owed by Mr. Feduk against two different contracts and against the delivery of Wheat Pool shares. The Wheat Pool sued Mr. Feduk for the breaching of two canola contracts and Mr. Feduk counterclaimed. In the end, the Court allowed the Wheat Pool to set off amounts owed to it against one of the contracts and disallowed set-off against the delivery of the Wheat Pool shares and an unrelated contract for the delivery of barley.

[14] As delivery of grain in the case was made pursuant to the Grain Act, the first issue addressed by the Court was whether there was some legislative or contractual bar to the availability of set-off. Mr. Feduk argued that paragraph 61(a) of the Grain Act means that an elevator agent cannot set off money owed by the producer and must pay the farmer. The Court, at paragraph 71, held as follows:

Clause 61(a) of the *Canada Grain Act* does not preclude an elevator agent from setting off amounts owed by the producer. A direction that the producer must be paid is nothing more than that. The section does not, on its face, purport to address the question of set-off and there is no policy reason to read such a limitation into it.

This is a clear and unambiguous statement of the law from the Court of Appeal. Leave to appeal to the Supreme Court of Canada was denied.

[15] In its decision, the Commission refused to follow *Feduk*, stating as follows:

The Commissioners note that the Court in [*Feduk*] was not asked to consider other relevant provisions of the Act, in addition to s. 61, or the statutory scheme generally, and did not

c. Feduk, [2004] 2 W.W.R. 69 (autorisation d'appel à la C.S.C. rejetée ([2003] S.C.C.A. n° 359)). La décision de la Cour dans *Feduk* est à la fois convaincante et déterminante.

[13] L'arrêt *Feduk* mettait en cause le Saskatchewan Wheat Pool, lequel achète et vend du grain en Saskatchewan. À la suite de circonstances complexes, le Wheat Pool a cherché à opérer compensation entre la somme censément due par M. Feduk et la créance issue de deux contrats différents et de l'émission d'actions du Wheat Pool. Poursuivi par le Wheat Pool pour inexécution de deux contrats de livraison de canola, M. Feduk a présenté une demande reconventionnelle. En fin de compte, la Cour a permis au Wheat Pool de compenser sa créance par les sommes dues aux termes de l'un des contrats et a refusé la compensation au regard de l'émission d'actions du Wheat Pool et du contrat de livraison d'orge, étranger au litige.

[14] Dans cette affaire, la livraison du grain ayant été faite sous le régime de la Loi sur les grains, la Cour s'est d'abord penchée sur la question de savoir s'il existait une interdiction, légale ou contractuelle, relative à la possibilité de compenser. M. Feduk a fait valoir que l'alinéa 61a) de la Loi sur les grains signifie qu'un directeur de silo ne peut compenser les sommes dues par le producteur et doit payer l'agriculteur. La Cour a tenu les propos suivants, au paragraphe 71:

[TRADUCTION] L'alinéa 61a) de la *Loi sur les grains du Canada* n'empêche pas un directeur de silo d'affecter en compensation les sommes dues par le producteur. Une disposition prescrivant que le producteur doit être payé n'est rien de plus que cela. À première vue, la disposition ne semble pas porter sur la question de la compensation et aucune considération de principe ne permet d'y inclure pareille restriction.

La Cour d'appel a fait là un exposé clair et non équivoque du droit. La demande d'autorisation de pourvoi devant la Cour suprême du Canada a été refusée.

[15] Dans sa décision, la Commission a refusé de suivre l'arrêt *Feduk*, déclarant ce qui suit:

[TRADUCTION] Les commissaires signalent que dans l'arrêt [*Feduk*], la Cour n'était pas appelée à examiner, en plus de l'article 61, les autres dispositions pertinentes de la Loi, ou le

have the benefit of the [Commission's] input, based on over ninety years of experience in the grain industry.

Moreover, the Court disallowed a set-off similar to the one here, because the transactions at issue were not sufficiently related, saying at p. 46 "The 1993 barley contract and the deferred delivery contract are not so interrelated that equity requires that the Wheat Pool should be able to set off the earlier amounts. Accordingly, the Wheat Pool remains liable to pay for the three deliveries under the barley contract plus pre-judgment interest from the date monies were payable in the ordinary course." In this case, payment for a canola delivery was set off against an alleged default on a separate and distinct agreement for the delivery of oats. Even if sufficiently connected for a set-off, no evidence was adduced as to losses resulting from the alleged default.

[16] The position of the Commission appears to boil down to three reasons for not applying *Feduk*.

- The Court of Appeal did not have the benefit of submissions from the Commission on this issue;
- The Court of Appeal disallowed a set-off similar to the one in this case, where the two contracts were not interrelated; and
- No evidence was adduced as to losses resulting from the alleged default.

I will deal with each of these arguments.

1. Lack of submissions from the Commission

[17] The first of these responses amounts to a disagreement by the Commission with the Court's decision. Just because a party was not present and did not provide its input does not diminish the precedential value of a decision of a superior court directly on point. Whether or not the Court of Appeal had the input of the Commission is simply not relevant. It is not up to the Commission, at this point, to argue that the Court of Appeal was wrong.

cadre législatif en général, et ne bénéficiait pas des commentaires de la [Commission], laquelle compte plus de quatre-vingt-dix ans d'expérience dans l'industrie céréalière.

En outre, la Cour a refusé une compensation semblable à celle de la présente espèce, à cause des liens insuffisants entre les opérations en cause, affirmant ceci à la p. 46 [TRADUCTION] «Le contrat de livraison d'orge de 1993 et le contrat de livraison différée ne sont pas si étroitement liés entre eux qu'il est nécessaire, en *equity*, d'autoriser le Wheat Pool à compenser les montants susmentionnés. Par conséquent, le Wheat Pool demeure responsable du paiement des trois livraisons d'orge prévues au contrat, ainsi que des intérêts antérieurs au jugement, à compter du jour où les sommes auraient dû être normalement versées.» En l'espèce, on a compensé le paiement relatif à la livraison de canola et le paiement de l'avoine dont la livraison, prévue aux termes d'une entente distincte, n'a censément pas été effectuée. Même si le lien avait suffi à justifier la compensation, aucune preuve n'a été soumise quant aux pertes résultant du défaut allégué.

[16] La position de la Commission semble ramener à trois les motifs de ne pas appliquer l'arrêt *Feduk*.

- la Cour d'appel n'a pas bénéficié des observations de la Commission sur cette question;
- la Cour d'appel a refusé une compensation semblable à celle de la présente espèce, alors que les deux contrats n'étaient pas étroitement liés entre eux;
- aucune preuve n'a été soumise quant aux pertes résultant du défaut allégué.

Jé traiterai de chacun de ces arguments.

1. Absence des observations de la Commission

[17] La première de ces réponses équivaut à dire que la Commission n'approuve pas la décision de la Cour. Le simple fait qu'une partie ait été absente et n'ait pas présenté ses observations ne diminue pas la valeur de précédent de la décision d'une instance supérieure portant directement sur ce point. La question de savoir si la Cour d'appel disposait des observations de la Commission n'est simplement pas pertinente. Il n'appartient pas à la Commission, à ce moment, de soutenir que la Cour d'appel avait tort.

2. Nature of the set-off

[18] The second of the arguments is based on a misunderstanding of the nature of the set-off at issue in the *Feduk* decision. The Court in *Feduk* was dealing with the right of equitable set-off—a much different issue than contractual or legal right of set-off. Specifically, none of the contracts at issue in *Feduk* contained a clause permitting set-off. Absent a legal right of set-off, the Court was required to determine whether the claim for set-off was “so clearly connected with the demand of the plaintiff that it would be manifestly unjust to allow the plaintiff to enforce payment without taking into consideration the cross-claim” (*Feduk*, at paragraph 67 referring to *Coba Industries Ltd. v. Millie’s Holdings (Canada) Ltd.* (1985), 20 D.L.R. (4th) 689 (B.C.C.A.)).

[19] That requirement does not exist in the case before me where the right of set-off arises from a contract. Article 12 of the DDC explicitly allows the set-off. As succinctly stated by one author (Palmer, Kelly. *The Law of Set-Off in Canada*, Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1993, at page 263):

Contractual set-off is, not surprisingly, more a matter of contract law than a separate application of set-off. Consequently, the normal rules of set-off regarding mutuality, liquid debts and connected debts do not apply: within the bounds of legality and public policy, parties are free to contract whatever result they wish. Accordingly, agreements to set-off which would, aside from the agreement, not be granted relief due to the absence of the requirements of set-off, will be upheld.

[20] Thus, the issue before the Commission did not require it to determine whether the DDC contract was related to the later delivery of canola. In other words, the basis upon which the Saskatchewan Court of Appeal determined that equitable set-off was not available in two of three of the specific instances of attempted set-off is not present in this case.

2. Nature de la compensation

[18] Le deuxième argument est fondé sur une interprétation erronée de la nature de la compensation en litige dans la décision *Feduk*. Dans cet arrêt, la Cour examinait le droit de compensation en equity—sujet très différent de celui du droit de compensation contractuel ou légal. Plus précisément, aucune clause des contrats en litige dans *Feduk* ne permettait la compensation. En l’absence d’un droit de compensation légal, la Cour devait décider si la demande de compensation était [TRADUCTION] «si clairement liée aux réclamations du plaignant qu’il serait manifestement injuste de permettre à ce dernier d’obtenir le paiement demandé sans tenir compte de la demande reconventionnelle» (*Feduk*, au paragraphe 67 renvoyant à *Coba Industries Ltd. v. Millie’s Holdings (Canada) Ltd.* (1985), 20 D.L.R. (4th) 689 (C.A.C.-B.)).

[19] Cette exigence n’existe pas dans l’affaire qui m’est soumise où le droit de compensation trouve son origine dans un contrat. L’article 12 du CLD permet expressément la compensation. Comme le dit succinctement un auteur [Palmer, Kelly. *The Law of Set-Off in Canada*, Aurora (Ont.): Canada Law Book, 1993, à la page 263):

[TRADUCTION] Le droit de compensation contractuel est, comme on pouvait s’y attendre, davantage une affaire de droit des contrats qu’une autre application de la compensation. Par conséquent, les règles de compensation habituelles relatives à la réciprocité, à la liquidité des créances et au lien qui les unissent ne s’appliquent pas: dans les limites de la légalité et de l’ordre public, les parties sont libres de contracter, quelque soit le résultat qu’elles souhaitent atteindre. Ainsi sera confirmée la compensation prévue par accord qui, en dehors de l’accord, ne serait pas une réparation accordée, vu l’absence des conditions y applicables.

[20] Partant, la question soumise à la Commission ne lui commandait pas de décider si le CLD avait un lien avec la livraison ultérieure de canola. Autrement dit, les raisons pour lesquelles la Cour d’appel de la Saskatchewan a décidé que la compensation en *equity* n’était pas applicable dans deux des trois cas donnés où la compensation était demandée sont absentes en l’espèce.

3. Evidence of losses

[21] The Commission also raised a concern that no evidence was adduced as to losses resulting from the alleged default. In my view, this conclusion is incorrect. At no time did Mr. Goy dispute that he owes the amounts alleged under the DDC and at no time did the Commission advise Pioneer that it questioned whether the losses had been suffered. I also note that there was, in fact, evidence before the Commission related to the debt in the form of statements from Pioneer and identification on the DDC of the market price of oats on January 14, 2003. In my view, absent a submission by Mr. Goy that this amount was not owing, this was sufficient evidence upon which to conclude that the set-off amount was correct. It was patently unreasonable for the Commission to conclude that no evidence was adduced.

4. In the alternative, reasons for allowing set-off

[22] Even absent the persuasive precedent of *Feduk*, I would conclude that section 61 does not preclude contractual set-off. In summary form, my reasons are the following:

- Under Canadian law, a “payment” is not limited to a cash transaction (*Feduk*; *Nelson v. Rentown Enterprises Inc.* (1993), 134 A.R. 257 (Q.B.); *Tone (Re)* (1954), 11 W.W.R. (N.S.) 646 (Sask. Q.B.)).
- There is nothing in the Grain Act that requires that a producer be paid for the purchase price of grain in cash.
- The prevailing Canadian law is that set-off may be exercised by agreement.
- If Parliament had intended that section 61 of the Grain Act operate to preclude a right to contractual set-off, it could have done so. Since it did not, the presumption is that Parliament did not intend to depart from the prevailing law (*Rawluk v. Rawluk*, [1990] 1 S.C.R. 70, at page 90).
- As noted by the Saskatchewan Court of Appeal in *Feduk*, there is no public policy reason to disallow

3. Preuve de pertes

[21] La Commission a aussi déploré le fait qu’aucune preuve n’a été présentée quant aux pertes résultant du défaut allégué. À mon avis, cette conclusion n’est pas justifiée. En aucun temps M. Goy n’a contesté le fait qu’il doit les montants allégués au regard du CLD, et la Commission n’a jamais informé Pioneer qu’elle doutait de l’existence des pertes. Je constate aussi que, dans les faits, des éléments de preuve relatifs à la créance ont été présentés à la Commission, sous la forme de relevés fournis par Pioneer et de mentions, sur le CLD, du prix courant de l’avoine le 14 janvier 2003. En l’absence d’une allégation de M. Goy portant qu’il ne doit pas ce montant, j’estime que cette preuve est suffisante pour conclure à l’exactitude des sommes compensées. La Commission a agi de façon manifestement déraisonnable en concluant qu’aucune preuve n’avait été produite.

4. Subsidiairement, les motifs pour autoriser la compensation

[22] Même en l’absence du précédent convaincant que représente l’arrêt *Feduk*, je serais d’avis de conclure que l’article 61 n’interdit pas la compensation contractuelle. En résumé, voici mes raisons:

- En droit canadien, un «paiement» ne s’entend pas seulement d’une opération en argent liquide (*Feduk*; *Nelson c. Rentown Enterprises Inc.* (1993), 134 A.R. 257 (B.R.); *Tone (Re)* (1954), 11 W.W.R. (N.S.) 646 (B.R. Sask.)).
- Rien dans la Loi sur les grains ne prévoit que le paiement du prix d’achat de grain à un producteur doit être fait en espèces.
- Selon l’état du droit au Canada, la compensation peut s’exercer par convention.
- Si le législateur avait voulu interdire, par l’article 61 de la Loi sur les grains, le droit de compensation contractuel, il aurait pu le faire. Comme il ne l’a pas fait, on présume qu’il n’avait pas l’intention de s’écarter du droit existant (*Rawluck c. Rawluck*, [1990] 1 R.C.S. 70, à la page 90).
- Comme l’a signalé la Cour d’appel de la Saskatchewan dans l’arrêt *Feduk*, aucun motif d’intérêt public ne

Pioneer from enforcing its valid contractual rights.

• Contrary to the views of the Commission, this is not an attempt by Pioneer to “opt” out of the Grain Act. The availability of set-off can coexist with the rights and obligations of producers and operators under the Grain Act. It still remains for the Commission to investigate and rectify any wrongdoing by an operator in calculating the amount of the “payment” to be made to the producer, whether the “payment” includes set-off or not.

[23] In conclusion on this issue, I would follow the decision in *Feduk*. Section 61 of the Grain Act does not preclude set-off. Pioneer, in my view, could correctly in law issue a “cash purchase ticket” showing the amount of payment by set-off. Issuance of such a ticket is not in contravention of section 61 of the Grain Act. In this case, given that Mr. Goy does not dispute the amount owing, the Commission ought to have dismissed his complaint. Its failure to do so constitutes a reviewable error.

(c) Powers of the Commission

[24] Although not clearly articulated, it appears that the Commission concluded that it did not have the jurisdiction to assess amounts of set-off. In its decision, the Commission asserted that the Commission has no authority to determine the validity of a contract or to interpret or enforce the provisions of a valid contract. It also stated that they have “neither the training nor the expertise to make determinations with respect to the complexities of contract law.” And, later in the decision, the Commission states that it “is not equipped to make decisions with respect to the law of set-off.”

[25] A tribunal, as a creature of statute, has only the powers given it by the statute. This, of course, does not mean that every action of a tribunal must be explicitly listed in the words of the statute. Rather, it means that the action in question must either be contained in the explicit words of the enabling legislation or be necessarily incidental to the mandate expressed in the statute. It follows that the exercise of a broad mandate, by

justifie de refuser à Pioneer l’exercice de ses droits contractuels légitimes.

• Contrairement à l’opinion de la Commission, Pioneer n’a pas tenté de «contourner» la Loi sur les grains. La possibilité de compenser peut coexister avec les droits et obligations des producteurs et des exploitants sous le régime de la Loi sur les grains. Reste que la Commission doit enquêter sur les fautes commises par un exploitant dans le calcul du «paiement» à verser au producteur et y remédier, que le «paiement» porte ou non compensation.

[23] Pour conclure sur cette question, je suivrais l’arrêt *Feduk*. L’article 61 de la Loi sur les grains n’interdit pas la compensation. J’estime que Pioneer pouvait légalement délivrer un «bon de paiement» indiquant le montant du paiement résultant de la compensation. La délivrance d’un tel bon ne contrevient pas à l’article 61 de la Loi sur les grains. Comme en l’espèce *M. Goy* ne conteste pas la somme due, la Commission aurait dû rejeter sa plainte. Ce défaut constitue une erreur donnant ouverture à révision.

c) Pouvoirs de la Commission

[24] Bien qu’elle ne l’ait pas exprimé clairement, la Commission semble avoir conclu qu’elle n’avait pas compétence pour évaluer les sommes visées par la compensation. Dans sa décision, elle a affirmé ne pas avoir le pouvoir de décider de la validité d’un contrat, d’interpréter ou d’appliquer les dispositions d’un contrat valide. Elle a aussi déclaré que les commissaires n’avaient [TRADUCTION] «ni la formation ni l’expérience leur permettant de prendre des décisions ayant trait aux complexités du droit des contrats». Et plus loin dans la décision, la Commission a affirmé être [TRADUCTION] «mal outillée pour rendre des décisions portant sur les règles de la compensation».

[25] En tant que créature de la loi, un tribunal administratif n’a que les pouvoirs que la loi lui confère. Ce qui ne veut évidemment pas dire que tous les actes d’un tribunal doivent être explicitement énumérés dans la loi. Au contraire, cela signifie que l’acte en question doit, ou bien figurer dans les termes explicites de la loi habilitante, ou bien nécessairement être accessoire au mandat imposé par la loi. Il s’ensuit que nécessairement,

necessity, will almost always bestow a number of incidental powers upon the tribunal. Otherwise, it would be unable to carry out its statutorily mandated functions.

[26] The mandate of the Commission is very broad; as set out in section 13, “the Commission shall, in the interests of the grain producers . . . regulate grain handling in Canada, to ensure a dependable commodity for domestic and export markets.” Under section 97, the Commission may make an order for the payment of damages for a contravention of the Grain Act. It follows that Parliament must have intended the Commission to make findings of fact and law necessary to determine whether there has been a contravention of the Grain Act. Such determinations are necessarily incidental to its broad jurisdiction. In my view, the Commission may—and, in fact, is obliged to—consider whether any amount claimed is actually owing. If this involves interpreting certain provisions of a contract, this is completely within the realm of the Commission’s jurisdiction.

[27] A major concern of the Commission was an alleged lack of expertise in the area of contract law. This is an irrelevant consideration. The Commission’s mandate is to determine whether an operator has acted properly in issuing a “cash purchase ticket” for the delivery of grain to it. If the law allows set-off in calculation of the “purchase price,” it is up to the Commission to address whatever it must to carry out its mandate under the Grain Act. This may require, from time to time, that the Commission or its expert staff carry out some analysis of underlying contracts. I do not see this as requiring extraordinary resources. There may well be procedures that could be put in place to assist the Commission. Specifically, I note that the Commission has the ability, pursuant to section 12 [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 4] of the Grain Act, to “make by-laws . . . respecting . . . the regulation of its proceedings and generally for the conduct of its activities.” Through its by-laws, the Commission could, for example, set out filing requirements in cases involving a claim to set off.

pour exécuter un mandat général, le tribunal se verra presque toujours confier un certain nombre de pouvoirs accessoires. Autrement, il serait incapable d’exercer les fonctions que lui imposent la loi.

[26] Le mandat confié à la Commission est très général; comme le prévoit l’article 13, «la Commission a pour mission [. . .], au profit des producteurs de grain, [. . .] de régir la manutention des grains au pays afin d’en assurer la fiabilité sur les marchés intérieur et extérieur». Selon l’article 97, la Commission peut prendre un arrêté visant le paiement d’une indemnité par suite d’une infraction à la Loi sur les grains. Il s’ensuit que le législateur doit avoir voulu que la Commission tire les conclusions de fait et de droit nécessaires pour décider s’il y a une infraction à la Loi sur les grains. Ces décisions sont nécessairement accessoires à sa compétence générale. À mon avis, la Commission peut—et, en réalité, doit—se demander si la somme réclamée est véritablement due. Si pour cela elle doit interpréter certaines clauses d’un contrat, cette fonction relève entièrement de sa compétence.

[27] L’une des principales préoccupations de la Commission portait sur son manque d’expertise allégué en droit des contrats. Il s’agit là d’une considération non pertinente. La Commission a pour mandat de déterminer si un exploitant a bien agi en délivrant un «bon de paiement» à la suite d’une livraison de grains. Si la loi autorise la compensation dans le calcul du «prix d’achat», la Commission peut donc examiner tout ce qui est nécessaire à l’accomplissement du mandat que lui confie la Loi sur les grains. Cela peut exiger de la Commission ou de son personnel spécialisé que, de temps en temps, ils procèdent à une certaine analyse des contrats sous-jacents. Je ne vois pas en quoi cela nécessite des ressources extraordinaires. Certaines mesures pourraient très bien être mises en place pour aider la Commission. En particulier, je signale que la Commission est habilitée, en vertu de l’article 12 [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 4] de la Loi sur les grains, «par règlement administratif, [à] régir [. . .] ses délibérations et, en général, l’exercice de ses activités». La Commission pourrait, par exemple, par ses règlements administratifs, établir des exigences en matière de dépôt applicables aux affaires concernant une demande de compensation.

[28] In any event, the problems described by the Commission do not exist in this case, since Mr. Goy is not disputing the amount he owes to Pioneer. Speculation about future problems that may or may not arise and concern for lack of expertise are not sufficient reasons for the Commission to decline to exercise its jurisdiction in this case.

[29] I conclude that the Commission, in investigating a complaint under the Grain Act, has the authority to examine underlying contracts as necessary to determine whether there has been a contravention of the Grain Act.

CONCLUSION

[30] For these reasons, the appeal will be allowed. The order of the Commission will be quashed and the complaint of Mr. Goy dismissed.

[31] Pioneer requests costs in this matter. Mr. Goy has been, throughout, an honest and forthright self-represented participant in these complex proceedings. In my view, it would be unfair to punish him for legal errors made by the Commission. Accordingly, there will be no order as to costs.

ORDER

THIS COURT ORDERS THAT:

1. The order and decision of the Commission dated February 11, 2004, are set aside;
2. The complaint of Mr. Barry Goy to the Commission in this matter is dismissed.

[28] Quoi qu'il en soit, le problème décrit par la Commission n'existe pas en l'occurrence puisque M. Goy ne conteste pas la somme qu'il doit à Pioneer. De simples conjectures au sujet d'éventuels problèmes et la crainte de manquer d'expertise ne sont pas des raisons suffisantes pour que la Commission refuse d'exercer sa compétence en l'espèce.

[29] Je conclus que la Commission, lorsqu'elle enquête sur une plainte déposée en application de la Loi sur les grains, a le pouvoir d'examiner, au besoin, les contrats sous-jacents afin de décider s'il y a eu infraction à la Loi sur les grains.

CONCLUSION

[30] Pour ces motifs, l'appel sera accueilli. L'ordonnance de la Commission sera annulée et la plainte de M. Goy, rejetée.

[31] Pioneer demande les dépens dans la présente affaire. M. Goy, agissant seul, a été, tout au long de cette instance complexe, honnête et sincère. J'estime qu'il serait injuste de le punir pour les erreurs de droit commises par la Commission. Par conséquent, il ne sera pas adjugé de dépens.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE QUE:

1. L'ordonnance et la décision de la Commission, en date du 11 février 2004, soient annulées;
2. La plainte déposée par M. Barry Goy auprès de la Commission dans cette affaire soit rejetée.