

A-664-04
2006 FCA 180

A-664-04
2006 CAF 180

Canadian Grain Commission and Her Majesty the Queen (*Appellants*)

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

v.

c.

James Richardson International Limited (*Respondent*)

James Richardson International Limited (*intimée*)

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

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

Federal Court of Appeal, Noël, Sharlow and Malone JJ.A.—Winnipeg, April 25; Ottawa, May 17, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Noël, Sharlow et Malone, J.C.A.—Winnipeg, 25 avril; Ottawa, 17 mai 2006.

Administrative Law — Judicial Review — Grounds of Review — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision setting aside order of Canadian Grain Commission (CGC) temporarily suspending respondent grain terminal operator's licence for breach of Canada Grain Act (Act), s. 70 — During employee lockout, respondent requesting official weighing, inspection services from CGC as required by s. 70 but CGC refusing to cross picket line or grant exemption therefrom — Applications Judge finding CGC breaching procedural fairness since respondent denied full disclosure of case to be met — Applications Judge correctly finding that commissioners may have consulted with, received ex parte information from CGC senior officials not disclosed to respondent — However, Judge erring when denying respondent declaration that CGC breached Act, ss. 30(1)(a), 117 by refusing to complete official grain inspection or grant exemption.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Motifs — Appel et appel incident d'une décision de la Cour fédérale annulant une ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) dans laquelle cette dernière a imposé une suspension temporaire de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée pour manquement à l'art. 70 de la Loi sur les grains du Canada (la Loi) — Pendant un lock-out, l'intimée a demandé des services officiels de pesée et d'inspection à la CCG conformément à l'art. 70, mais cette dernière a refusé de franchir la ligne de piquetage ou d'accorder une exemption à l'égard des exigences de pesée et d'inspection — La juge de première instance a statué que la CCG avait manqué à l'équité procédurale parce que l'intimée s'était vu refuser la divulgation complète du dossier à réfuter — La juge de première instance a conclu avec raison que les commissaires avaient pu consulter des hauts fonctionnaires de la CCG et reçu de ces derniers des renseignements ex parte qui n'avaient pas été communiqués à l'intimée — Cependant, la juge a commis une erreur lorsqu'elle a omis de prononcer un jugement déclaratoire portant que la CCG avait enfreint les art. 30(1)a) et 117 de la Loi lorsqu'elle a refusé de procéder à l'inspection officielle du grain ou d'accorder une exemption.

Labour Relations — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision setting aside order of Canadian Grain Commission (CGC) temporarily suspending respondent grain terminal operator's licence for breach of Canada Grain Act (Act), s. 70 — Whether CGC entitled to refuse to have inspectors cross picket line, complete statutorily required inspection on basis of safety considerations — CGC governed by Canada Labour Code, Part II (CLC) — CLC, s. 122(1) defining "danger" — No evidence inspectors personally refused to cross picket line or had reasonable cause to believe danger present when respondent requesting services therefrom — CGC breaching statutory obligations under

Relations du travail — Appel et appel incident d'une décision de la Cour fédérale annulant une ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) dans laquelle cette dernière a imposé une suspension temporaire de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée pour manquement à l'art. 70 de la Loi sur les grains du Canada (la Loi) — Il s'agissait de savoir si la CCG avait le droit de refuser que ses inspecteurs franchissent la ligne de piquetage et procèdent à l'inspection prévue par la Loi pour des motifs de sécurité — La CCG est régie par la partie II du Code canadien du travail (CCT) — Le mot « danger » est défini à l'art. 122(1) du CCT — Rien ne prouvait qu'un inspecteur avait personnellement

Canada Grain Act, ss. 30(1)(a), 117.

Practice — Variation of Time — Appeal, cross-appeal from Federal Court decision setting aside order of Canadian Grain Commission (CGC) temporarily suspending respondent grain terminal operator's licence for breach of Canada Grain Act, s. 70 — Federal Courts Act, s. 18.1(2) imposing 30-day time limit to bring application for judicial review — Case law establishing all relevant factors to be considered by judge in exercising discretion to grant extension of time — Applications Judge misapplying law since only considering absence of evidence of continuing intention to bring application — Upon consideration of all relevant factors, lack of prejudice to CGC, importance of establishing certainty in CGC's conduct during labour disputes paramount considerations in exercise of discretion herein.

Practice — Mootness — Appeal, cross-appeal of Federal Court decision setting aside order of Canadian Grain Commission (CGC) temporarily suspending respondent grain terminal operator's licence for breach of Canada Grain Act, s. 70 — Not necessary to remit matter of respondent's breach of s. 70 to new commissioners since respondent justified in unloading grain, penalty prescribed by CGC's order carried out — Matter moot when rights of parties not materially affected or advanced by redetermination, rehearing.

This was an appeal and cross-appeal of a Federal Court decision that allowed, in part, the respondent's application for judicial review and set aside the order of the Canadian Grain Commission (CGC) imposing a one-day suspension of the respondent's licence as a grain terminal operator together with a "weigh-over" or audit of all grain stocks at its Vancouver terminal for a breach of section 70 of the *Canada Grain Act* (Act). The proceedings arose during a labour dispute between the respondent and its Vancouver union employees, members of the Grain Workers Union, Local 333 (the Union). When the respondent commenced a lockout of its unionized employees, the Union established a picket line outside the respondent's terminal. The respondent had 121 railcars of grain from

refusé de franchir la ligne de piquetage ou qu'il avait un motif raisonnable de croire en l'existence d'une situation qui constituerait un danger lorsque l'intimée a demandé ses services — La CCG a manqué aux obligations légales prévues aux art. 30(1)a) et 117 de la Loi sur les grains du Canada.

Pratique — Modification des délais — Appel et appel incident d'une décision de la Cour fédérale annulant une ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) dans laquelle cette dernière a imposé une suspension temporaire de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée pour manquement à l'art. 70 de la Loi sur les grains du Canada — L'art. 18.1(2) de la Loi sur les Cours fédérales impose un délai de 30 jours pour présenter une demande de contrôle judiciaire — La jurisprudence fait état de tous les facteurs pertinents qu'un juge doit prendre en considération dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de proroger le délai — La juge de première instance a appliqué erronément un principe de droit parce qu'elle a seulement pris en considération l'absence de preuve d'une intention constante de présenter une demande — Compte tenu de tous les facteurs pertinents, il convenait d'accorder une attention primordiale à l'absence de préjudice envers la CCG ainsi qu'à la nécessité d'établir avec certitude la conduite de cette dernière lors d'un conflit de travail dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire en l'espèce.

Pratique — Caractère théorique — Appel et appel incident d'une décision de la Cour fédérale annulant une ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) dans laquelle cette dernière a imposé une suspension temporaire de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée pour manquement à l'art. 70 de la Loi sur les grains du Canada — Étant donné que l'intimée était justifiée de décharger le grain et que la pénalité prévue par l'ordonnance de la CCG avait été purgée, il n'y avait pas lieu de renvoyer l'affaire de l'infraction de l'intimée à l'art. 70 à de nouveaux commissaires — La question est théorique lorsqu'une nouvelle décision ou une nouvelle audience n'a pas d'effet positif ou négatif marqué sur les droits des parties.

Il s'agissait d'un appel et d'un appel incident d'une décision de la Cour fédérale faisant droit, en partie, à la demande de contrôle judiciaire de l'intimée et annulant l'ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) dans laquelle cette dernière avait imposé une suspension d'un jour de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée de même qu'une « pesée de contrôle » ou une vérification de tous les stocks de grain se trouvant dans ses installations terminales de Vancouver parce qu'elle avait enfreint l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada* (la Loi). Le litige est survenu pendant un conflit de travail entre l'intimée et ses employés syndiqués de Vancouver, qui étaient membres de la section locale 333 de la Grain Workers Union (le syndicat). Lorsque

different shippers on its terminal premises. Subsection 69(1) of the Act required that the respondent receive this grain into its elevator if space was available. Under the scheme of the Act, the respondent was responsible for the grain from the time the railcars arrived on its premises, during storage and until it was loaded onto vessels for export. Section 70 required the respondent to have the grain received in its elevator officially weighed and inspected forthwith on receipt, except where otherwise authorized by the CGC. Paragraph 30(1)(a) of the Act further required that a CGC inspector conduct an official inspection upon the application of a terminal operator. The respondent was concerned that the grain's quality would deteriorate if it remained unloaded. During previous labour disputes involving either terminal operators or CGC employees, the official inward inspection and weighing requirements either continued to be fulfilled or were waived by means of granting exemptions. The respondent notified the CGC that it intended to unload the railcars and requested an exemption from inward inspection and grading. The CGC initially informed the respondent that the request for exemption was not necessary as CGC employees would provide the services requested. However, another CGC official informed the respondent almost simultaneously that, due to the picket line, the CGC might not provide official inspection and weighing services and would not grant an exemption. No reasons were given for the possible refusal to give the exemption. Eventually CGC stated that it considered crossing the picket line unsafe and that its staff's safety could not be ensured. The respondent repeated its request and offer to provide security services a number of times but the CGC refused the offer. The respondent unloaded the grain. Thereafter, the CGC ordered the respondent to show cause why it should not be found to have contravened the Act and ultimately issued the order under appeal. The licence suspension was served and the weigh-over was completed.

On judicial review, the applications Judge found that the respondent had been denied full disclosure of the case it had to meet since the CGC had taken advice from senior officials and did not disclose it and because certain facts in the commissioners' reasons were not in the materials previously provided to the respondent. Collectively, this amounted to a breach of procedural fairness that was also sufficient to create

l'intimée a mis en lock-out ses employés syndiqués, le syndicat a dressé une ligne de piquetage à l'extérieur des installations de l'intimée. Cette dernière avait dans ses installations terminales 121 wagons de grain provenant de divers expéditeurs. Le paragraphe 69(1) de la Loi obligeait l'intimée à recevoir ce grain dans ses installations s'il y avait de la place. Selon le régime établi par la Loi, l'intimée était responsable du grain à partir du moment où les wagons arrivaient dans ses installations, pendant la durée du stockage du grain et jusqu'à ce que ce dernier soit chargé à bord de navires en vue de son exportation. L'article 70 obligeait l'intimée à procéder à la pesée et à l'inspection officielles du grain dès sa réception dans ses installations, sauf autorisation contraire de la CCG. L'alinéa 30(1)a) de la Loi prévoyait en outre qu'un inspecteur de la CCG devait procéder à une inspection officielle à la demande d'un exploitant d'installations terminales. L'intimée s'inquiétait de la détérioration de la qualité du grain s'il n'était pas déchargé. Au cours de conflits de travail antérieurs mettant en cause des exploitants d'installations terminales ou des employés de la CCG, les exigences en matière d'inspection et de pesée officielles avaient été respectées ou avaient fait l'objet d'une renonciation accordée au moyen d'une exemption. L'intimée avait informé la CCG qu'elle avait l'intention de procéder au déchargement des wagons et avait demandé une exemption quant à l'inspection et au classement à l'entrée. La CCG a d'abord informé l'intimée que la demande d'exemption était inutile car des employés de la CCG seraient chargés de fournir les services demandés. Cependant, à peu près à la même époque, un autre fonctionnaire de la CCG a avisé l'intimée que la CCG ne serait peut-être pas capable de fournir des services officiels d'inspection et de pesée à cause de la ligne de piquetage et qu'elle n'accorderait pas d'exemption. Aucune raison n'a été donnée pour le refus possible d'accorder l'exemption. En fin de compte, la CCG a déclaré qu'il serait risqué de franchir la ligne de piquetage et qu'elle ne pouvait garantir la sécurité des membres de son personnel. L'intimée a réitéré sa demande et a offert les services d'une entreprise de sécurité à maintes reprises, mais la CCG a décliné l'offre. L'intimée a déchargé le grain. Par la suite, la CCG a ordonné à l'intimée d'exposer les raisons pour lesquelles il ne fallait pas conclure qu'elle avait contrevenu à la Loi et a, en dernier ressort, rendu l'ordonnance qui a été portée en appel. La suspension de licence a été signifiée et la pesée de contrôle a été effectuée.

Au cours du contrôle judiciaire, la juge de première instance a conclu que l'intimée s'était vu refuser la divulgation complète du dossier à réfuter. En effet, la CCG avait consulté certains hauts fonctionnaires et n'avait pas divulgué leurs recommandations. De plus, des faits précis exposés dans les motifs des commissaires ne se trouvaient pas dans les documents qui avaient été remis antérieurement à l'intimée.

a reasonable apprehension of bias on the part of the commissioners. On appeal, the issue was whether the applications Judge erred by inferring, without evidence, that the CGC consulted with its senior officials without advising the respondent of the details and by remitting the matter of the section 70 breach back to the commissioners for rehearing. On the cross-appeal, the issues were whether the applications Judge was correct in denying the application for an extension of time, in not granting declarations surrounding the refusals to inspect or examine and whether it was moot to remit the matter of the section 70 breach to new commissioners for rehearing.

Held, the appeal should be dismissed; the cross-appeal allowed in part.

The applications Judge correctly found that the commissioners may have consulted with and received *ex parte* information from CGC senior officials that was not disclosed to the respondent. The CGC's order referred to matters that could only have been received from senior CGC officials and which were never disclosed to the respondent. Moreover, the breach of procedural fairness was significant enough to set aside the order. The circumstances surrounding the refusal to inspect or exempt the disputed grain and the potential for spoilage were clearly relevant, on both the issues of justification and penalty being considered on the show cause hearing. In the absence of evidence from the CGC, the applications Judge correctly found that it was not possible to determine the full extent of the *ex parte* information communicated and the order could not stand.

The refusals to inspect or exempt on September 9 and 10, 2002, were two clearly identifiable decisions communicated to the respondent on those dates. The application for judicial review brought on December 10, 2002, was well beyond the 30-day time limit established by subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act*. In exercising her discretion not to grant an extension of time, the applications Judge determined that the absence of evidence of a continuing intention to bring an application for judicial review was in and of itself fatal. But a number of factors, including a continuing intention to bring the application, any prejudice to the party opposite, the reason for the delay, whether the application has merit and all other relevant factors particular to the case must be considered in the exercise of discretion to extend the time. The test is not conjunctive. Accordingly, the applications Judge erred in the

Pris ensemble, ces manquements équivalaient à une violation de l'équité procédurale qui suffisait également à créer une crainte raisonnable de partialité de la part des commissaires. En appel, la question en litige était de savoir si la juge de première instance avait commis une erreur en inférant, sans preuve, que la CCG avait consulté ses hauts fonctionnaires sans faire part à l'intimée des détails et en renvoyant l'affaire de l'infraction à l'article 70 aux commissaires en vue de la tenue d'une nouvelle audience. Dans l'appel incident, les questions en litige étaient celles de savoir si la juge de première instance avait eu raison de rejeter la demande de prorogation de délai et de ne pas prononcer un jugement déclaratoire au sujet des refus de procéder à une inspection ou d'accorder une exemption et si le renvoi de l'affaire de l'infraction à l'article 70 à de nouveaux commissaires en vue de la tenue d'une nouvelle audience était théorique.

Jugement : l'appel est rejeté; l'appel incident est accueilli en partie.

La juge de première instance a conclu avec raison que les commissaires ont pu consulter des hauts fonctionnaires de la CCG et reçu de ces derniers des renseignements *ex parte* qui n'ont pas été communiqués à l'intimée. L'ordonnance de la CCG faisait référence à des renseignements que seuls des hauts fonctionnaires de la CCG auraient pu fournir et qui n'ont jamais été communiqués à l'intimée. Qui plus est, le manquement à l'équité procédurale était à ce point grave qu'il convenait d'annuler l'ordonnance. Les circonstances entourant le refus d'inspecter ou d'exempter le grain en cause, de même que le risque de dégradation de la qualité, étaient manifestement pertinentes, tant pour ce qui est des questions de justification que des questions de pénalité qui ont été examinées à l'audience de justification. La juge de première instance a conclu avec raison, en l'absence de preuve de la part de la CCG, qu'il était impossible de déterminer l'étendue complète des informations *ex parte* communiquées et que l'ordonnance ne pouvait pas être maintenue.

Les refus de procéder à une inspection ou d'accorder une exemption les 9 et 10 septembre 2002 étaient deux décisions clairement identifiables, qui ont été communiquées à l'intimée à ces dates. La demande de contrôle judiciaire présentée le 10 décembre 2002 était donc nettement postérieure au délai de 30 jours prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. En exerçant son pouvoir discrétionnaire de ne pas accorder de prorogation de délai, la juge de première instance a statué que l'absence de preuve d'une intention constante de présenter une demande de contrôle judiciaire était en soi fatale. On doit prendre en considération un certain nombre de facteurs dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de proroger le délai, notamment l'intention constante de déposer la demande, l'absence de préjudice pour la partie adverse, le motif du délai, le bien-fondé de la demande ainsi que tous les

exercise of her discretion by misapplying a principle of law. The CGC's failure to follow its exemption protocol based on its past practices, the need to establish certainty as to the conduct of the CGC during labour disputes and the financial impact of the CGC decision on the respondent should also have been considered. Therefore, the respondent was entitled to the extension of time.

In determining whether the CGC was in breach of its statutory duty under paragraph 30(1)(a) or section 117 of the Act, the key question was whether, on the basis of safety considerations by the CGC management and its union, the CGC was entitled to refuse to have its inspectors cross the picket line and complete the official inspection. The CGC and its employees are governed by Part II of the *Canada Labour Code* (CLC) and the guidelines, policies and directives of the Treasury Board of Canada regarding workplace health and safety matters. Subsection 128(1) of the CLC provides that a federal employee may refuse to work in a place or perform an activity if the employee while at work has reasonable cause to believe that a condition exists that constitutes a danger to the employee or the performance of the activity constitutes a danger to the employer. "Danger" is defined in subsection 122(1) of the CLC as "any existing or potential hazard or condition or any current or future activity that could reasonably be expected to cause injury or illness". Any employee who refuses to work must report the circumstances to the employer without delay and the employer must take immediate action to protect the employee from the danger. A federal employee may not refuse to cross a picket line to attend at work, including picket lines set up at third party premises. Moreover, threats by picketers to attack or use violence outside of the hours of work and outside of the workplace against an employee crossing a picket line do not constitute a "danger" within the meaning of the CLC. There was no evidence that any inspector personally refused to cross the picket line or had reasonable cause to believe that a condition existed that would constitute a danger to the person as defined in the CLC. Nor was there any other evidence upon which the CGC management could reasonably have concluded that the picket line constituted a danger to the inspectors. Accordingly, the CGC's refusal to have its inspectors cross the picket line and complete the official inspection under paragraph 30(1)(a) of the Act or to grant an exemption under section 117 constituted a breach of the statutory obligations which the CGC owed the respondent.

autres facteurs pertinents propres à l'affaire. Le critère n'est pas conjonctif. Par conséquent, la juge de première instance a commis une erreur de droit dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a appliqué erronément un principe de droit. Le fait que la CCG n'ait pas suivi son protocole d'exemption comme dans le passé, la nécessité d'établir avec certitude la conduite de la CCG lors des conflits de travail et les répercussions financières de la décision de la CCG sur l'intimée auraient également dû être pris en compte. Par conséquent, l'intimée avait droit à la prorogation de délai.

Afin d'établir si la CCG avait manqué à son obligation légale aux termes de l'alinéa 30(1)a) ou de l'article 117 de la Loi, la question clé était de savoir si, pour des raisons de sécurité invoquées par la direction de la CCG et son syndicat, la CCG avait le droit de refuser que ses inspecteurs franchissent la ligne de piquetage et procèdent à l'inspection officielle. La CCG et ses employés sont régis par la partie II du *Code canadien du travail* (CCT) ainsi que par les lignes directrices, politiques et directives du Conseil du Trésor du Canada ayant trait aux questions de santé et de sécurité au travail. Le paragraphe 128(1) du CCT dispose qu'un employé fédéral peut refuser de travailler dans un lieu ou d'accomplir une tâche s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est dangereux pour lui de travailler dans le lieu ou que l'accomplissement de la tâche constitue un danger pour lui-même. Le mot « danger » est défini au paragraphe 122(1) du CCT de la façon suivante : « situation, tâche ou risque—existant ou éventuel—susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade ». Tout employé qui refuse de travailler doit signaler sans délai les circonstances à l'employeur, et ce dernier est tenu d'agir immédiatement pour protéger l'employé contre le danger en question. Un employé fédéral ne peut refuser de franchir une ligne de piquetage pour se rendre au travail, ce qui inclut les lignes de piquetage dressées devant les installations d'une tierce partie. Par ailleurs, les menaces que peuvent proférer des piqueteurs à l'endroit de l'employé qui franchit une ligne de piquetage en disant qu'ils s'en prendront à lui ou recourront à la violence en dehors des heures de travail et en dehors du lieu de travail ne constituent pas un « danger » au sens du CCT. Rien ne prouvait qu'un inspecteur avait personnellement refusé de franchir la ligne de piquetage ou qu'il avait un motif raisonnable de croire en l'existence d'une situation qui constituait un danger pour la personne, selon la définition du CCT. Aucune autre preuve ne permettait non plus à la direction de la CCG de conclure raisonnablement que la ligne de piquetage constituait un danger pour les inspecteurs. Par conséquent, le refus de la CCG de faire franchir la ligne de piquetage à ses inspecteurs et de procéder à l'inspection officielle que prévoit l'alinéa 30(1)a) de la Loi ou d'accorder une exemption en vertu de l'article 117

Despite not having sought *mandamus* with respect to the CGC's inspection or granting of exemption, the respondent was entitled to unload the grain, thus mitigating its economic loss due to possible spoilage and should not have been denied the declaration sought. The CGC took an unusual amount of time in finally reaching a decision not to cross the picket line, it ignored its past exemption practices without giving reasons and it failed in its compliance with the CLC and ultimately the Act. Furthermore, the respondent had a statutory obligation under subsection 69(1) of the Act to accept the grain for storage, as well as separate contractual obligations to the grain shippers and owners. Mitigation of any damage to the grain was therefore important to the respondent.

As to the utility of remitting the section 70 breach to new commissioners for rehearing, the matter was in fact moot given that the respondent was justified in unloading the grain and given that the penalty prescribed by the CGC's order had been completed. Under the circumstances, the rights of the parties would not be materially affected or advanced by a redetermination by the commissioners on the section 70 issue.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10, ss. 30(1)(a) (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 7), 69(1) (as am. by S.C. 1998, c. 22, s. 25(f)(F)), 70, 117 (as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 34; S.C. 1998, c. 22, s. 25(t)(F)).
- Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, ss. 122(1) "danger" (as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 2), 128(1) (as am. *idem*, s. 10).
- 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).
- Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 11 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 22; S.C. 1992, c. 54, s. 81; 1995, c. 44, s. 51; 1996, c. 18, s. 5; 1999, c. 31, s. 101(F)).
- Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, ss. 2 (as am. *idem*, s. 243), 240.

constituait un manquement aux obligations légales de la CCG envers l'intimée.

Bien qu'elle n'ait pas sollicité une ordonnance de *mandamus* pour obliger la CCG à procéder à une inspection ou à accorder une exemption, l'intimée avait le droit de décharger le grain, atténuant ainsi la perte économique attribuable à une éventuelle dégradation, et le jugement déclaratoire n'aurait pas dû lui être refusé. La CCG avait pris un temps excessif avant d'arriver finalement à la décision de ne pas franchir la ligne de piquetage, elle avait fait abstraction de ses pratiques d'exemption antérieures sans donner de motifs, et elle ne s'était pas conformée au CCT et, en fin de compte, à la Loi. Par ailleurs, l'intimée avait aussi l'obligation, aux termes du paragraphe 69(1) de la Loi, d'accepter le grain pour stockage, de même que des obligations contractuelles distinctes envers les expéditeurs et les propriétaires du grain. Il était donc important pour l'intimée d'atténuer les dommages que le grain risquait de subir.

Pour ce qui est de l'utilité de renvoyer l'affaire de l'infraction à l'article 70 à de nouveaux commissaires en vue de la tenue d'une nouvelle audience, la question était devenue théorique puisque l'intimée était justifiée de décharger le grain et parce que la pénalité prévue par l'ordonnance avait été purgée. Dans les circonstances, une nouvelle décision de la part des commissaires au sujet de la question liée à l'article 70 n'aurait pas eu d'effet positif ou négatif marqué sur les droits des parties.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, art. 122(1) « danger » (mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 2), 128(1) (mod., *idem*, art. 10).
- Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 11 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 22; L.C. 1992, ch. 54, art. 81; 1995, ch. 44, art. 51; 1996, ch. 18, art. 5; 1999, ch. 31, art. 101(F)).
- 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. 30(1)a) (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 7), 69(1) (mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25f)(F)), 70, 117 (mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 34; L.C. 1998, ch. 22, art. 25t)(F)).
- Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 (mod., *idem*, art. 243), 240.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Grewal v. Minister of Employment and Immigration, [1985] 2 F.C. 263; (1985), 63 N.R. 106 (C.A.); *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110.

CONSIDERED:

Bidulka v. Canada (Treasury Board), [1987] 3 F.C. 630; (1987), 76 N.R. 374 (C.A.); *Kourtessis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53; (1993), 102 D.L.R. (4th) 456; [1993] 4 W.R.R. 225; 78 B.C.L.R. (2d) 257; 81 C.C.C. (3d) 286; 20 C.R. (4th) 104; 14 C.R.R. (2d) 193; [1993] 1 C.T.C. 301; 93 DTC 5137; 153 N.R. 1; 45 W.A.C. 81.

REFERRED TO:

Wang v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1991] 2 F.C. 165; (1991), 12 Imm. L.R. (2d) 178; 121 N.R. 243 (C.A.); *Chou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 17 Imm. L.R. (3d) 234; 285 N.R. 188; 2001 FCA 299; *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 2002 SCC 33; *Visx Inc. v. Nidek Co.* (1996), 72 C.P.R. (3d) 19; 209 N.R. 342 (F.C.A.); *British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. v. International Longshore and Warehouse Union, Canada and Grain Workers' Union Local 333* (2001), 85 C.R.R. (2d) 309; 273 N.R. 160; 2001 FCA 78.

APPEAL and cross-appeal from a Federal Court decision ([2005] 2 F.C.R. 534; (2004), 263 F.T.R. 82; 2004 FC 1577) setting aside a Canadian Grain Commission order imposing a one-day suspension of the respondent's grain terminal operator's licence together with a "weigh-over" or audit of all grain stocks at its Vancouver terminal for a breach of the *Canada Grain Act*, section 70. Appeal dismissed and cross-appeal allowed in part.

APPEARANCES:

Brian H. Hay for appellants.
E. Beth Eva for respondent.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Grewal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.); *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Bidulka c. Canada (Conseil du Trésor), [1987] 3 C.F. 630 (C.A.); *Kourtessis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53.

DÉCISIONS CITÉES :

Wang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1991] 2 C.F. 165 (C.A.); *Chou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 299; *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235; 2002 CSC 33; *Visx Inc. c. Nidek Co.*, [1996] A.C.F. n° 1721 (C.A.) (QL); *British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. c. Syndicat international des débardeurs et magasiniers — Canada et Grain Workers' Union, section locale n° 333*, 2001 CAF 78.

APPEL et appel incident d'une décision de la Cour fédérale ([2005] 2 R.C.F. 534; 2004 CF 1577) annulant une ordonnance de la Commission canadienne des grains dans laquelle cette dernière a imposé une suspension d'un jour de la licence d'exploitant de terminal de l'intimée de même qu'une « pesée de contrôle » ou une vérification de tous les stocks de grain se trouvant dans ses installations terminales de Vancouver parce qu'elle avait enfreint l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada*. Appel rejeté et appel incident accueilli en partie.

ONT COMPARU :

Brian H. Hay pour les appelantes.
E. Beth Eva pour l'intimée.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellants.

Fillmore Riley LLP, Winnipeg, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MALONE J.A.:

I. INTRODUCTION

[1] This is an appeal and cross-appeal of an order made by a judge of the Federal Court (the applications Judge) that allowed, in part, the application for judicial review of James Richardson International Limited (JRI) (reported as [2005] 2 F.C.R. 534). The applications Judge set aside an order of the Canadian Grain Commission (CGC) dated November 8, 2002 (the November 8 order). In that order, the CGC found JRI to have breached section 70 of the *Canada Grain Act*, R.S.C., 1985, c. G-10 (the Act) and imposed a one-day suspension of JRI's licence as a terminal operator together with a "weigh-over" or audit of all grain stocks at its Vancouver terminal.

[2] These proceedings arise in the context of a four-month labour dispute between JRI and its Vancouver union employees, who are members of the Grain Workers Union, Local 333 (the Union). The issues before the Court relate to the statutory obligations and business practices of the CGC in inspecting and weighing grain during such disputes and have ramifications on grain shippers as well as terminal owners such as JRI. In this case, the positions of the parties became acrimonious over time, and for that reason the factual matrix and legislative framework must be carefully developed before the various arguments on the appeal and cross-appeal are dealt with.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour les appelantes.

Fillmore Riley LLP, Winnipeg, pour l'intimée.

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

LE JUGE MALONE, J.C.A. :

I. INTRODUCTION

[1] Les présents appel et appel incident font suite à une ordonnance par laquelle une juge de la Cour fédérale (la juge de première instance) a fait droit, en partie, à la demande de contrôle judiciaire de James Richardson International Limited (JRI) (publiée sous le numéro de référence [2005] 2 R.C.F. 534). La juge de première instance a annulé une ordonnance de la Commission canadienne des grains (CCG) datée du 8 novembre 2002 (l'ordonnance du 8 novembre). Dans cette ordonnance, la CCG a conclu que JRI avait enfreint l'article 70 de la *Loi sur les grains du Canada*, L.R.C. (1985), ch. G-10 (la Loi), et a imposé à cette dernière une suspension d'un jour de sa licence d'exploitant de terminal, de même qu'une « pesée de contrôle » ou une vérification de tous les stocks de grain se trouvant dans ses installations terminales de Vancouver.

[2] Le présent litige survient dans le contexte d'un conflit de travail d'une durée de quatre mois entre JRI et ses employés syndiqués de Vancouver, lesquels sont membres de la section locale 333 de la Grain Workers Union (le syndicat). Les questions dont la Cour est saisie ont trait aux obligations prévues par la loi ainsi qu'aux pratiques commerciales de la CCG au sujet de l'inspection et de la pesée du grain lors de tels conflits, et elles ont des répercussions sur les expéditeurs de grain et sur les propriétaires d'installations terminales, tels que JRI. Dans la présente affaire, les positions des parties sont devenues acrimonieuses à la longue, et c'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'exposer avec soin le contexte factuel et le cadre législatif applicable avant de traiter des divers arguments invoqués lors de l'appel et de l'appel incident.

II. FACTS AND LEGISLATIVE FRAMEWORK

[3] JRI carries on the business of handling, cleaning and shipping grain. It operates a grain terminal elevator at the port of Vancouver, British Columbia.

[4] The CGC is the federal agency responsible for establishing and maintaining Canada's grain quality standards. It consists of three appointed commissioners (the commissioners). One of its purposes is to provide the grain industry with the fair and impartial inspection and grading of grain in order to ensure quality commodities for domestic and export markets.

[5] JRI is one of five employers which constitute the British Columbia Terminal Elevators Operator's Association (the Association). The Association and Union were parties to a collective agreement that had expired at the end of December of 2000. Following the expiry of the Association's final offer, on August 25, 2002, the member employers, including JRI, commenced a lockout of their unionized employees.

[6] The Union established a picket line outside the JRI terminal which continued until the lock-out ended on December 14, 2002. At the start, JRI entered into an arrangement with a professional security firm to provide terminal security and transportation across the picket line as required. Throughout the lockout, various JRI personnel, contractors and suppliers entered the terminal on a regular basis and crossed the picket line mostly without incident.

[7] On August 25, 2002, JRI had 121 railcars of grain from 5 different shippers on its private rail siding located on the terminal premises. Subsection 69(1) [as am. by S.C. 1998, c. 22, s. 25(f)(F)] of the Act required JRI to receive this grain into its elevator if there was space available. Space was available. Subsection 69(1) reads as follows:

69. (1) Subject to section 58 and any order made under subsection (2) or section 118, the operator of every licensed

II. LES FAITS ET LE CADRE LÉGISLATIF

[3] JRI œuvre dans le domaine de la manutention, du nettoyage et de l'expédition de grain, et elle exploite un silo terminal au port de Vancouver (Colombie-Britannique).

[4] La CCG est l'organisme fédéral chargé de fixer et de faire respecter les normes de qualité concernant le grain canadien; elle est formée de trois commissaires nommés (les commissaires). L'une de ses fonctions est de fournir à l'industrie du grain des services équitables et impartiaux d'inspection et de classement afin d'assurer aux marchés intérieur et d'exportation des produits de qualité.

[5] JRI est l'un des cinq employeurs qui constituent la British Columbia Terminal Elevators Operator's Association (l'association). L'association et le syndicat étaient parties à une convention collective qui avait expiré à la fin de décembre 2000. À la suite de l'expiration de l'offre finale de l'association, le 25 août 2002, les employeurs membres, dont JRI, ont mis en lock-out leurs employés syndiqués.

[6] Le syndicat a dressé une ligne de piquetage à l'extérieur des installations de JRI, et celle-ci a été maintenue jusqu'à la fin du lock-out, le 14 décembre 2002. Au début, JRI a conclu une entente avec une entreprise de sécurité professionnelle afin d'assurer la sécurité des installations terminales et de pouvoir franchir la ligne de piquetage au besoin. Pendant toute la durée du lock-out, divers membres du personnel, entrepreneurs et fournisseurs de JRI sont régulièrement entrés dans les installations terminales et ont franchi la ligne de piquetage, sans incident dans la plupart des cas.

[7] Le 25 août 2002, JRI avait, sur son embranchement ferroviaire privée qui est située dans ses installations terminales, 121 wagons de grain provenant de cinq expéditeurs différents. Le paragraphe 69(1) [mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25f)(F)] de la Loi exigeait que JRI reçoive ce grain dans ses installations s'il y avait de la place disponible. De la place était disponible. Voici le texte du paragraphe 69(1) :

69. (1) Sous réserve de l'article 58 et d'un arrêté pris en application du paragraphe (2) ou de l'article 118, l'exploitant

terminal elevator and licensed transfer 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.

[8] Under the scheme of the Act, JRI was responsible for the grain from the time the railcars arrived on its premises, during storage and until it was loaded onto vessels for export. Section 70 required JRI to have the grain received in its elevator officially weighed and inspected forthwith on receipt, except where otherwise authorized by the CGC. Paragraph 30(1)(a) [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 7] of the Act further required that a CGC inspector conduct an official inspection upon the application of a terminal operator, such as JRI. These provisions read as follows:

30. (1) Subject to the regulations, an inspector

(a) shall, on application for inspection and in the order of receipt of applications for inspection, make an official inspection of grain at any place where provision for inspection has been made;

...

70. Except as may be authorized or required by regulation or by order of the Commission, every operator of a licensed terminal elevator or licensed transfer elevator shall

(a) cause grain received into the elevator to be officially weighed;

(b) unless the grain has been officially inspected prior to receipt, cause it to be officially inspected forthwith on receipt;

(c) remove from the grain the dockage that is required by the inspection certificate relating to the grain to be removed therefrom; and

(d) on discharge of the grain from the elevator, cause the grain to be again officially weighed and officially inspected.

[9] JRI believed that the lockout could be prolonged and its management was concerned about deterioration

d'une installation terminale ou de transbordement agréée doit, aux heures normales d'ouverture les 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 demandé.

[8] En vertu du régime établi par la Loi, JRI était responsable du grain à partir du moment où les wagons arrivaient dans ses installations, pendant la durée du stockage du grain et jusqu'à ce que ce dernier soit chargé à bord de navires en vue de son exportation. L'article 70 exigeait que JRI fasse procéder à la pesée et à l'inspection officielles du grain dès sa réception dans ses installations, sauf disposition contraire de la part de la CCG. L'alinéa 30(1)a) [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 7] de la Loi exigeait en outre qu'un inspecteur de la CCG procède à une inspection officielle à la demande d'un exploitant d'installations terminales, tel que JRI. Voici le texte de ces dispositions :

30. (1) Sous réserve des règlements, l'inspecteur procède :

a) sur demande, à l'inspection officielle du grain en tout lieu prévu à cet effet, dans l'ordre de réception des demandes;

[...]

70. Sauf disposition contraire des règlements ou ordonnances de la Commission, l'exploitant d'une installation terminale ou de transbordement agréée :

a) fait procéder à la pesée officielle du grain reçu;

b) fait procéder, si elle n'a pas déjà eu lieu, à l'inspection officielle du grain dès sa réception;

c) en extrait les impuretés en se conformant aux exigences du certificat d'inspection;

d) fait procéder à une nouvelle pesée et une nouvelle inspection officielles du grain au moment de son déchargement de l'installation.

[9] JRI croyait que le lock-out pouvait durer longtemps, et sa direction s'inquiétait de la détérioration de

of the grain's quality if it remained unloaded, as well as the potential for vandalism or damage to both the railcars and their contents.

[10] In years prior to September 2002, there had been several labour disputes in the grain industry involving JRI and other terminal operators. In those instances, the CGC continued to provide inspection and weighing services at the terminals throughout the labour disputes. The CGC inspectors and weighers crossed picket lines to provide such services.

[11] In other cases involving labour disputes with CGC employees that had affected its ability to provide inspection and weighing services to terminal operators, the CGC had granted exemption orders effectively waiving the official inward inspection and weighing requirements of the Act on certain conditions. These exemption conditions were developed by the CGC in consultation with various companies, including JRI, that were in the grain elevator business. In effect, these exemptions allowed terminal operators to satisfy the requirements for official weighing by submitting their scale tapes to the CGC and to satisfy the requirements for official inspection by submitting samples to the CGC for grading, as long as terminal operators had received the written agreement of the grain shippers to proceed in this fashion.

[12] The power of the CGC to grant exemption is found in paragraph 117(b) [as am. by S.C. 1998, c. 22, s. 25(t)(F)] of the Act which reads as follows:

117. Where, in the opinion of the Commission, the control of any type of elevator or type of grain handling operation or any particular elevator or grain handling operation is not essential for maintaining the quality, safe-keeping and orderly and efficient handling of grain in Canada, the Commission may,

la qualité du grain s'il n'était pas déchargé, ainsi que du risque de vandalisme ou de dommages aux wagons et à leur contenu.

[10] Dans les années précédant septembre 2002, il y avait eu dans l'industrie céréalière plusieurs conflits de travail mettant en cause JRI et d'autres exploitants d'installations terminales. Pendant tous ces conflits, la CCG avait continué de fournir des services d'inspection et de pesée aux installations terminales et, pour ce faire les inspecteurs et les peseurs de la CCG avaient franchi les lignes de piquetage.

[11] Dans d'autres situations où des conflits de travail avec ses employés avaient eu une incidence sur sa capacité de fournir aux exploitants d'installations terminales des services d'inspection et de pesée, la CCG avait accordé des arrêtés d'exemption soustrayant de fait ces exploitants, sous certaines conditions, aux exigences officielles de la Loi en matière d'inspection et de pesée à l'entrée. Ces conditions avaient été établies par la CCG en consultation avec diverses entreprises, dont JRI, qui œuvraient dans le domaine de l'exploitation de silos à grain. En pratique, ces exemptions permettaient aux exploitants d'installations terminales, d'une part, de répondre aux exigences en matière de pesée officielle en remettant leurs bons de pesée à la CCG et, d'autre part, de satisfaire aux exigences en matière d'inspection officielle en remettant des échantillons à la CCG pour classement, à la condition d'avoir reçu des expéditeurs de grain l'autorisation écrite de procéder de cette manière.

[12] Le pouvoir qu'a la CCG d'accorder une exemption figure à l'aliéna 117b) [mod. par L.C. 1998, ch. 22, art. 25t)(F)] de la Loi :

117. Lorsqu'elle estime que le contrôle d'un type d'installation ou d'opérations de manutention de grain ou qu'une installation ou opération de manutention en particulier n'est pas essentiel pour assurer le maintien de la qualité, de la bonne garde et de l'efficacité de la manutention des grains au Canada, la Commission peut, aux conditions et pour la période qu'elle y précise, soustraire à l'obligation de licence ou aux autres exigences prévues par la présente loi ou les règlements :

(b) by order, exempt that particular elevator or operation from the licensing or any other requirements of this Act or the regulations,

As examples, due to a strike by CGC weighers in 1999 at Vancouver, exemptions were granted by the CGC for the inward weighing of grain. Again, during a further work stoppage by both CGC weighers and inspectors in August of 2001 at Vancouver, CGC granted an exemption to terminal operators, including JRI, from the requirements of inward inspection and weighing under the same conditions as in 1999.

[13] During the week of September 2, 2002, JRI advised the CGC that it intended to unload the 121 railcars on September 10 and 11. JRI asked the CGC to inspect the grain in the normal way while it was being unloaded, or failing that, to grant an exemption from inward inspection and grading on the same conditions as in the past. JRI had expected that, based on past practice, it would be granted an exemption and accordingly had already obtained the written agreement of the grain shippers to accept grades based on samples taken by JRI and weights based on scale tickets recorded by JRI at the time of unloading.

[14] On September 6, 2002, Gordon Miles, the Chief Operating Officer of the CGC advised Nicholas Fox, the Vice President, Terminal Operations of JRI, that the request for exemption was not necessary as CGC employees had been assigned to provide the normal inspection and weighing services on the dates requested by JRI. However, at about the same time, Kenneth Nash, CGC's Regional Director, advised Phillip Hulina, the Regional Manager of JRI, that due to the picket line outside the terminal that the CGC might not provide official inspection and weighing services and would not grant an exemption from the requirements of section 70. No reasons were given for the possible refusal to give the exemption. Mr. Hulina was advised to keep the scale tapes and appropriate samples in the event that the CGC agreed to officially certify the samples at a later date.

b) une installation ou opération en particulier, par arrêté.

À titre d'exemple, à cause d'une grève de ses peseurs en 1999 à Vancouver, la CCG a accordé des exemptions concernant la pesée du grain à l'entrée. Autre exemple, lors d'un autre arrêt de travail de ses peseurs et inspecteurs en août 2001 à Vancouver, la CCG a accordé aux exploitants d'installations terminales, dont JRI, une exemption soustrayant ces derniers aux exigences d'inspection et de pesée à l'entrée, et ce, aux mêmes conditions qu'en 1999.

[13] Au cours de la semaine du 2 septembre 2002, JRI a informé la CCG qu'elle avait l'intention de procéder au déchargement des 121 wagons les 10 et 11 septembre suivants. Elle a demandé à la CCG d'inspecter le grain de la manière habituelle pendant le déchargement ou, à défaut, d'accorder une exemption concernant l'inspection et le classement à l'entrée, aux mêmes conditions que dans le passé. Se fiant à ce qui avait été fait antérieurement, JRI s'attendait à ce qu'une exemption lui soit accordée et avait donc déjà obtenu des expéditeurs de grain l'autorisation écrite d'accepter des classements fondés sur les échantillons qu'elle avait prélevés et les poids fondés sur les bons de pesée qu'elle avait enregistrés au moment du déchargement.

[14] Le 6 septembre 2002, Gordon Miles, chef de l'exploitation de la CCG, a informé Nicholas Fox, vice-président aux opérations des installations terminales de JRI, que la demande d'exemption était inutile car des employés de la CCG avaient été chargés de fournir les services ordinaires d'inspection et de pesée aux dates demandées par JRI. Cependant, à peu près à la même époque, Kenneth Nash, directeur régional de la CCG, a informé Phillip Hulina, gérant régional de JRI, qu'à cause de la ligne de piquetage dressée à l'extérieur des installations terminales, la CCG ne serait peut-être pas capable de fournir des services officiels d'inspection et de pesée et n'accorderait pas d'exemption par rapport aux exigences de l'article 70. Aucune raison n'a été donnée pour le refus possible d'accorder l'exemption. On a dit à M. Hulina de conserver les bons de pesée et les échantillons

[15] On September 9, Mr. Hulina again requested of Mr. Nash that the CGC provide weighing and inspection services or an exemption, indicating that the services of the professional security firm were available to escort or drive CGC employees across the picket lines. Mr. Nash repeated his September 6 message.

[16] On September 10, eight JRI staff members, including Mr. Hulina, crossed the picket line without incident. Mr. Hulina then telephoned Mr. Nash to determine whether the CGC would be attending the planned unloading. Mr. Nash advised that he and other members of CGC's management and its union would approach the picket line to make their own assessment as to whether it was safe to cross. Mr. Hulina informed Mr. Nash that JRI's employees were all on site and ready to start the unloading.

[17] A few hours thereafter, Mr. Nash telephoned Mr. Hulina to advise that he considered crossing the picket line to be unsafe and that he could not ensure the safety of his staff. Once again, Mr. Nash offered to provide security service to transport the CGC staff across the picket line but Mr. Nash declined. At this point it was obvious that the CGC would neither provide official inspection and weighing services nor grant an exemption.

[18] Two hours later, JRI non-union employees commenced the unloading of the grain. JRI made one further request later on September 10 for the CGC to attend to perform official inspection and weighing services, while using the services of the security firm, but this offer was refused, as was another request for an exemption.

[19] JRI unloaded the grain in accordance with the methods and equipment approved on other occasions by the CGC and following the conditions of the prior

appropriés au cas où la CCG accepterait de certifier officiellement les échantillons à une date ultérieure.

[15] Le 9 septembre, M. Hulina a demandé de nouveau à M. Nash que la CCG fournisse des services d'inspection et de pesée ou une exemption, indiquant que les services de l'entreprise de sécurité professionnelle étaient disponibles pour escorter ou conduire les employés de la CCG de l'autre côté de la ligne de piquetage. M. Nash a répété son message du 6 septembre.

[16] Le 10 septembre, huit membres du personnel de JRI, dont M. Hulina, ont franchi la ligne de piquetage sans incident. M. Hulina a ensuite téléphoné à M. Nash pour vérifier si la CCG serait présente au déchargement prévu. M. Nash a répondu que lui-même et d'autres membres de la direction de la CCG et de son syndicat s'approcheraient de la ligne de piquetage pour déterminer par eux-mêmes s'il n'y avait pas de risque à la franchir. M. Hulina a fait savoir à M. Nash que les employés de JRI se trouvaient tous sur place, prêts à commencer le déchargement.

[17] Quelques heures plus tard, M. Nash a téléphoné à M. Hulina pour l'aviser qu'à son avis il serait risqué de franchir la ligne de piquetage et qu'il ne pouvait garantir la sécurité des membres de son personnel. Une fois de plus, M. Nash a offert de fournir des services de sécurité afin de faire passer le personnel de la CCG de l'autre côté de la ligne de piquetage; M. Nash a décliné l'offre. À ce stade, il était évident que la CCG ne fournirait pas de services officiels d'inspection et de pesée, pas plus qu'elle n'allait accorder d'exemption.

[18] Deux heures plus tard, des employés non syndiqués de JRI ont commencé à décharger le grain. JRI a fait une autre demande plus tard le 10 septembre pour que la CCG vienne fournir des services officiels d'inspection et de pesée, tout en bénéficiant des services de l'entreprise de sécurité, mais cette offre a été refusée, tout comme une autre demande d'exemption.

[19] JRI a déchargé le grain en recourant aux méthodes et au matériel que la CCG avaient approuvés en d'autres occasions, et en respectant les conditions

exemption orders granted in 1999, 2000 and 2001. JRI then submitted the grain samples and weigh scale tapes to the CGC which were accepted only as unofficial samples. The CGC later inspected the samples, with the ultimate results showing that 56 cars had grain with a dangerous level of moisture content, requiring special attention and confirming JRI's concerns about quality deterioration if the grain was left in the railcars. It should also be noted that after the lockout JRI unloaded an additional 300 railcars that had been parked outside of its terminal premises during the lockout. This grain had deteriorated significantly due to rot, excessive moisture and infestation.

[20] Immediately following the events of September 10 and 11, 2002, the CGC ordered JRI to show cause why it should not be found to have contravened the Act. Following a lengthy and detailed exchange of correspondence, the CGC in its November 8 order, found that JRI had breached section 70 of the Act and ordered the suspension and weigh-over as referred to in paragraph 1. JRI filed its application for judicial review on December 10, 2002, some four days before the end of the lockout.

[21] While the licence suspension was served and the weigh-over completed before February 7, 2003, JRI still sought declarations before the applications Judge that various actions and decisions of the CGC were unlawful, citing a lack of jurisdiction or authority, as well as a breach of procedural fairness and a reasonable apprehension of bias. All of JRI's arguments were rejected by the applications Judge except the allegations surrounding procedural fairness and reasonable apprehension of bias.

[22] Reviewing on a correctness standard, the applications Judge determined that JRI had been denied full disclosure of the case it had to meet and therefore was not given a proper opportunity to be heard by the CGC prior to the issue of its November 8 order. In particular, the CGC had indicated that it could take counsel from certain senior officials and that this advice

dont étaient assortis les arrêtés d'exemption antérieurs accordés en 1999, en 2000 et en 2001. JRI a ensuite transmis à la CCG les échantillons de grain et les bons de pesée, qui n'ont été acceptés qu'à titre d'échantillons non officiels. La CCG a plus tard inspecté les échantillons; les résultats ultimes montraient que 56 wagons comportaient du grain présentant une teneur en eau d'un niveau dangereux, qui nécessitait une attention spéciale et qui confirmait les inquiétudes de JRI quant à la détérioration de la qualité du grain s'il était laissé dans les wagons. Il convient aussi de noter qu'après le lock-out JRI a déchargé 300 autres wagons, qui avaient été garés à l'extérieur de ses installations terminales pendant le lock-out. Ce grain s'était nettement détérioré à cause de la pourriture, d'un excès d'humidité et de la présence de parasites.

[20] Aussitôt après les événements des 10 et 11 septembre 2002, la CCG a ordonné à JRI d'exposer les raisons pour lesquelles il ne fallait pas conclure qu'elle avait contrevenu à la Loi. À la suite d'un échange de lettres long et détaillé, la CCG a conclu dans son ordonnance du 8 novembre que JRI avait enfreint l'article 70 de la Loi, et elle a ordonné la suspension et la pesée de contrôle dont il est question au premier paragraphe 1 des présents motifs. JRI a présenté sa demande de contrôle judiciaire le 10 décembre 2002, soit quatre jours environ avant la fin du lock-out.

[21] La suspension de licence a été signifiée et la pesée de contrôle a été effectuée avant le 7 février 2003, mais JRI a quand même demandé à la juge de première instance de déclarer illicites les diverses mesures et décisions de la CCG, invoquant l'absence de compétence ou de pouvoirs, de même que la violation de l'équité procédurale et la crainte raisonnable de partialité. La juge de première instance a rejeté tous les arguments de JRI, sauf les allégations relatives à l'équité procédurale et à la crainte raisonnable de partialité.

[22] Applicant la norme de la décision correcte, la juge de première instance a estimé que JRI s'était vu refuser la divulgation complète du dossier à réfuter et qu'en conséquence elle n'avait pas eu la possibilité d'être entendue avant que la CCG ne rende l'ordonnance du 8 novembre. Plus particulière-ment, la CCG avait indiqué qu'il se pouvait qu'elle consulte certains hauts

would not be shared with JRI (reasons at paragraphs 78-83). The applications Judge also noted that there were specific facts in the commissioners' reasons that were not in the materials previously provided to JRI (reasons at paragraph 84). Collectively, this amounted to a breach of procedural fairness (reasons at paragraph 90) that was also sufficient to create a reasonable apprehension of bias on the part of the commissioners (reasons at paragraphs 127-129). The November 8 order was accordingly set aside and the issue of JRI's alleged breach of the Act was remitted to the CGC for redetermination.

III. ANALYSIS OF ISSUES ON APPEAL

[23] The CGC now appeals on the basis that the applications Judge erred by inferring, without evidence, that the CGC consulted with its senior officials without advising JRI of the details; a matter said to be inconsequential in any event and certainly not the basis on which to found a determination of a reasonable apprehension of bias. The appellants also argue that the applications Judge also erred by remitting the matter of the section 70 breach back to the commissioners for rehearing; JRI's defence of justification being moot and irrelevant in the face of its admission that it had been free to leave the grain in the railcars during the lockout as other terminal operators had done.

[24] At the outset, it is important to note that the record before the applications Judge consisted of two affidavits provided by JRI, through its employees, Mr. Hulina and Mr. Fox, who both had first-hand knowledge of the events surrounding the lockout. The CGC offered no affidavit or other evidence in the application for judicial review.

[25] The deponents on behalf of JRI attached as exhibits to their affidavits all of the material that JRI had in its possession relating to the correspondence, memoranda and other material that had been provided to the CGC and used as a basis for the November 8 order.

fonctionnaires et que leurs recommandations ne seraient pas communiquées à JRI (paragraphes 78 à 83 des motifs). La juge de première instance a signalé aussi qu'il y avait, dans les motifs des commissaires, des faits précis qui ne se trouvaient pas dans les documents antérieurement fournis à JRI (paragraphe 84 des motifs). Pris ensemble, ces manquements équivalaient à une violation de l'équité procédurale (paragraphe 90 des motifs), qui suffisait également à créer une crainte raisonnable de partialité de la part des commissaires (paragraphes 127 à 129 des motifs). L'ordonnance du 8 novembre a donc été annulée et la question de l'infraction alléguée de JRI à la Loi a été renvoyée à la CCG pour qu'elle statue à nouveau sur la question.

III. ANALYSE DES POINTS EN LITIGE DANS LE CADRE DE L'APPEL

[23] Le CCG porte maintenant sa cause en appel au motif que la juge de première instance a commis une erreur en inférant, sans preuve, qu'elle a consulté ses hauts fonctionnaires sans faire part à JRI des détails, une question qui, en tout état de cause, est sans conséquence et ne saurait constituer le fondement d'une crainte raisonnable de partialité. Les appelantes font valoir aussi que la juge de première instance a également commis une erreur en renvoyant l'affaire de l'infraction à l'article 70 aux commissaires en vue de la tenue d'une nouvelle audience, la justification de JRI étant sans objet et non pertinente vu qu'elle admettait avoir eu la possibilité de laisser le grain dans les wagons au cours du lock-out, comme l'avaient fait d'autres exploitants d'installations terminales.

[24] D'abord, il importe de signaler que le dossier soumis à la juge de première instance consistait en deux affidavits de JRI, par l'entremise de ses employés, MM. Hulina et Fox, lesquels avaient tous deux une connaissance directe des faits entourant le lock-out. La CCG n'a pas produit d'affidavit ou d'autres preuves dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire.

[25] Les personnes déposant pour le compte de JRI ont joint, à titre de pièces, à leur affidavit, à titre de pièces, tous les documents que JRI avait en sa possession au sujet des lettres, notes de service et autres documents fournis à la CCG et utilisés comme

This included a chronology by Mr. Nash as to his unsworn version of the events of September 10 and 11. As JRI had no opportunity to cross-examine the authors of any of these exhibits, neither party can rely on the contents of such documents to establish the truth of the underlying facts relevant to this dispute (see *Wang v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1991] 2 F.C. 165 (C.A.); *Chou v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2001), 17 Imm. L.R. (3d) 234 (F.C.A.)).

[26] I will deal first with the issue of the alleged improper inference based on the evidence filed by JRI. In my analysis, the applications Judge correctly found that the commissioners may have consulted with and received *ex parte* information from senior officials of the CGC that was not disclosed to JRI. In particular, counsel for the CGC specifically advised JRI in writing that the commissioners would take counsel from their senior officials that would not be disclosed and the order of November 8, 2002, refers to matters that could only have been received from senior CGC officials and which were never disclosed to JRI. Since the appellants filed no contrary evidence, this factual inference drawn by the applications Judge was proper based on the record before her. No palpable and overriding error has been demonstrated and the factual inference, in my analysis, must stand (see *Housen v. v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235).

[27] As to the issue of whether the breach of procedural fairness was of such consequence so as to set aside the November 8 order, I am satisfied that it was. The circumstances surrounding the refusal to inspect or exempt the disputed grain and the potential for spoilage were clearly relevant, on both the issues of justification and penalty being considered on the show cause hearing. Again, in the absence of evidence from the CGC, the applications Judge correctly found that it was not possible to determine the full extent of the *ex parte* information communicated and the order could not stand. I can find no error in that analysis.

fondement pour l'ordonnance du 8 novembre, dont une chronologie, établie hors serment par M. Nash, faite des faits des 10 et 11 septembre. JRI n'ayant pas eu l'occasion de contre-interroger les auteurs de l'une quelconques de ces pièces, ni l'une ni l'autre partie ne peut se fier à la teneur de ces documents pour établir la véracité des faits sous-jacents pertinents quant au présent litige (voir *Wang c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 2 C.F. 165 (C.A.); *Chou c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2001 CAF 299).

[26] Je traiterai tout d'abord de la question de la présumée inférence erronée fondée sur les éléments de preuve produits par JRI. Selon moi, la juge de première instance a conclu avec raison que les commissaires ont pu consulter des hauts fonctionnaires de la CCG et reçu de ces derniers des renseignements *ex parte* qui n'ont pas été communiqués à JRI. En particulier, l'avocat de la CCG a expressément avisé JRI par écrit que les commissaires allaient demander à leurs hauts fonctionnaires des conseils qui ne seraient pas communiqués, et l'ordonnance du 8 novembre 2002 fait référence à des renseignements que seuls des hauts fonctionnaires de la CCG auraient pu fournir et qui n'ont jamais été communiqués à JRI. Comme les appelantes n'ont produit aucune preuve contraire, cette inférence de fait tirée par la juge de première instance était valable, au vu du dossier qu'elle avait en main. Aucune erreur manifeste et dominante n'ayant été établie, il convient, à mon avis, de maintenir l'inférence factuelle (voir *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235).

[27] Quant à la question de savoir si le manquement à l'équité procédurale était à ce point grave qu'il convenait d'annuler l'ordonnance du 8 novembre, je suis persuadé que oui. Les circonstances entourant le refus d'inspecter ou d'exempter le grain en cause, de même que le risque de dégradation de la qualité, étaient manifestement pertinentes, tant pour ce qui est des questions de justification que des questions de pénalité qui ont été examinées à l'audience de justification. Là encore, en l'absence de preuve de la part de la CCG, la juge de première instance a conclu avec raison qu'il était impossible de déterminer l'étendue complète des informations *ex parte* communiquées et que l'ordonnan-

[28] The appellants also argue that the finding of a reasonable apprehension of bias was based solely on a suspicion of *ex parte* communications. However, there was evidence on the record that the commissioners engaged in *ex parte* communications with their senior officials and received information that was not disclosed to JRI (reasons at paragraph 84). Again, given the absence of evidence from the CGC, it is not possible to ascertain from the record the full extent and nature of the communications and the information received. In these circumstances, it was proper for the applications Judge to draw the inference of *ex parte* communication and to find that there was a reasonable apprehension of bias on the part of the commissioners who made the order of November 8. I accordingly agree that the November 8 order could also be set aside on that basis.

IV. ANALYSIS OF ISSUES ON THE CROSS-APPEAL

[29] In its cross-appeal, JRI again raised the issues rejected by the applications Judge including the timeliness of its application for judicial review, her failure to grant declarations surrounding the refusals to inspect or exempt, as well as the utility of remitting the section 70 breach to new commissioners for rehearing.

[30] I must first deal with the discretionary order made by the applications Judge in refusing the application for an extension of time for JRI's application for judicial review. First of all, the applications Judge was right to conclude that the refusals to inspect or exempt on September 9 and 10, 2002, were two clearly identifiable decisions communicated to JRI on those dates. The application for judicial review brought on December 10, 2002, was therefore well beyond the 30 day time limit established by subsection 18.1(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the

ce ne pouvait pas être maintenue. Je ne puis relever aucune erreur dans cette analyse.

[28] Les appelantes font valoir aussi que la conclusion quant à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité était fondée uniquement sur un soupçon qu'il y avait eu des communications *ex parte*. Or, le dossier indiquait que les commissaires ont eu des communications *ex parte* avec leurs hauts fonctionnaires et reçu des renseignements qui n'ont pas été communiqués à JRI (paragraphe 84 des motifs). Là encore, vu l'absence de preuve de la part de la CCG, il est impossible de prendre, au vu du dossier, la pleine mesure des communications qui ont eu lieu et des renseignements qui ont été reçus. Dans ces circonstances, la juge de première instance était fondée à inférer l'existence de communications *ex parte* et de conclure qu'il y avait une crainte raisonnable de partialité de la part des commissaires ayant rendu l'ordonnance du 8 novembre. Je suis donc d'accord pour dire que l'ordonnance du 8 novembre pouvait également être annulée pour ce motif.

IV. ANALYSE DES POINTS EN LITIGE DANS LE CADRE DE L'APPEL INCIDENT

[29] Dans son appel incident, JRI a soulevé de nouveau les questions que la juge de première instance avait rejetées, dont la présentation en temps opportun de sa demande de contrôle judiciaire, l'omission de prononcer un jugement déclaratoire au sujet des refus de procéder à une inspection ou d'accorder une exemption, de même que l'utilité de renvoyer la question de l'infraction à l'article 70 à de nouveaux commissaires en vue de la tenue d'une nouvelle audience.

[30] Je traiterai en premier lieu de l'ordonnance discrétionnaire qu'a rendue la juge de première instance en rejetant la demande de prorogation de délai concernant la demande de contrôle judiciaire de JRI. Tout d'abord, la juge a eu raison de conclure que les refus de procéder à une inspection ou d'accorder une exemption les 9 et 10 septembre 2002 étaient deux décisions clairement identifiables, qui ont été communiquées à JRI à ces dates. La demande de contrôle judiciaire présentée le 10 décembre 2002 était donc nettement postérieure au délai de 30 jours prévu au

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)].

[31] The question then is whether the applications Judge was correct in the exercise of her discretion in not granting an extension of time. In her analysis, based on the lack of any evidence of a continuing intention to bring its application for judicial review, JRI could not succeed as the lack of continuing intention on its part was in and of itself fatal.

[32] As this is a discretionary decision, this Court will not interfere unless it is demonstrated that the applications Judge misapplied a principle of law or applied an erroneous principle of law (see *Visx Inc. v. Nidek Co.* (1996), 72 C.P.R. (3d) 19 (F.C.A.), at paragraph 10).

[33] Regrettably, the attention of the applications Judge was not drawn to the seminal case of *Grewal v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 2 F.C. 263 (C.A.), which has long stood for the proposition that a number of factors should be considered in the exercise of discretion to extend the time established under subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act*. These include a continuing intention to bring the application, any prejudice to the party opposite, the reason for the delay, whether the application has merit and all other relevant factors particular to the case. All are to be considered; ie. the test is not conjunctive (see Thurlow C.J. at page 277 and Marceau J.A. at page 282). Accordingly, the applications Judge erred in the exercise of her discretion by misapplying a principle of law.

[34] In addition to the four factors mentioned in paragraph 33, I would also consider the following matters particular to this case; the failure of the CGC to follow its exemption protocol based on its past practices, the need to establish certainty as to the conduct of the CGC during labour disputes, and the financial impact of

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)].

[31] La question est donc de savoir si la juge de première instance a exercé à bon droit son pouvoir discrétionnaire en n'accordant pas une prorogation de délai. Selon son analyse, qui repose sur l'absence de preuve d'une intention constante de présenter sa demande de contrôle judiciaire, JRI ne pouvait pas avoir gain de cause parce que l'absence d'intention constante de sa part était en soi fatale.

[32] Comme il est question ici d'une décision de nature discrétionnaire, la Cour n'interviendra que s'il est démontré que la juge de première instance a appliqué erronément un principe de droit ou appliqué un principe de droit erroné (voir *Visx Inc. c. Nidek Co.*, [1996] A.C.F. n° 1621 (C.A.) (QL), au paragraphe 10).

[33] Il est dommage que l'on n'ait pas attiré l'attention de la juge de première instance sur un arrêt faisant autorité, *Grewal c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 2 C.F. 263 (C.A.), lequel était depuis longtemps la thèse selon laquelle il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de proroger le délai fixé au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Ces facteurs sont les suivants : l'intention constante de déposer la demande, l'absence de préjudice pour la partie adverse, le motif du délai, le bien-fondé de la demande, ainsi que tous les autres facteurs pertinents propres à l'affaire. Tous doivent être pris en considération, le critère n'étant pas conjonctif (juge en chef Thurlow, à la page 277, juge Marceau, à la page 282). Il s'ensuit qu'en appliquant erronément un principe de droit, la juge de première instance a commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

[34] Outre les quatre facteurs mentionnés au paragraphe 33 qui précède, j'examinerai aussi les questions suivantes, qui sont propres à la présente affaire : le fait que la CCG n'ait pas suivi son protocole d'exemption comme dans le passé, la nécessité d'établir avec certitude la conduite de la CCG lors des conflits de

the CGC decision on JRI.

[35] In my analysis, after considering all such factors, paramount consideration should be given to the lack of prejudice to the CGC and the importance of establishing certainty in the conduct of the CGC during labour disputes. This leads me to the conclusion that the JRI should be entitled to the extension of time which is sought.

[36] The next issue on the cross-appeal is whether the applications Judge ought to have granted a declaration that on September 10 and 11, 2002, the CGC was in breach of its statutory duty to have inspectors officially inspect the grain pursuant to paragraph 30(1)(a) or to grant an exemption under section 117 [as am. by S.C. 1994, c. 45, s. 34; 1998, c. 22, s. 25(t)(F)] of the Act. It is not disputed that the JRI requested an official inspection on September 10, 2002; however, the key question is whether, on the basis of safety considerations by the CGC management and its union, the CGC was entitled to refuse to have its inspectors cross the picket line and complete the official inspection.

[37] Under section 11 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 9, s. 22; S.C. 1992, c. 54, s. 81; 1995, c. 44, s. 51; 1996, c. 18, s. 5; 1999, c. 31, s. 101(F)] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 and section 240 of the *Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2 [as am. *idem*, s. 243], the CGC and its employees are governed by Part II [ss. 122-165] of the *Canada Labour Code* [R.S.C., 1985, c. L-2] (CLC) and the guidelines, policies and directives of the Treasury Board of Canada respecting workplace health and safety matters.

[38] The CLC contains detailed provisions governing the circumstances under which an employee may refuse to work for health or safety reasons and the process that must be followed by the employer in the event of a refusal to work. In particular, subsection 128(1) [as am. by S.C. 2000, c. 20, s. 10] provides that a federal employee may refuse to work in a place or perform an activity if the employee while at work has reasonable

travail, et les répercussions financières de la décision de la CCG sur JRI.

[35] Selon moi, compte tenu de tous ces facteurs, il convient d'accorder une attention primordiale à l'absence de préjudice envers la CCG, ainsi qu'à la nécessité d'établir avec certitude la conduite de cette dernière lors d'un conflit de travail. Cela m'amène à conclure que JRI devrait avoir droit à la prolongation de délai qu'elle souhaite obtenir.

[36] La question suivante à trancher dans l'appel incident est celle de savoir si la juge de première instance aurait dû déclarer que, les 10 et 11 septembre 2002, la CCG a manqué à son obligation légale de faire en sorte que des inspecteurs inspectent officiellement le grain, aux termes de l'aliéna 30(1)a), ou d'accorder une exemption en vertu de l'article 117 [mod. par L.C. 1994, ch. 45, art. 34; 1998, ch. 22, art. 25(t)(F)] de la Loi. Nul ne conteste que JRI a demandé une inspection officielle le 10 septembre 2002; cependant, la question clé est de savoir si, pour des questions de sécurité invoquées par la direction de la CCG et son syndicat, la CCG avait le droit de refuser que ses inspecteurs franchissent la ligne de piquetage et procèdent à l'inspection officielle.

[37] Suivant l'article 11 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 9, art. 22; L.C. 1992, c. 54, art. 81; 1995, ch. 44, art. 51; 1996, ch. 18, art. 5; 1999, ch. 31, art. 101(F)] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, et l'article 240 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2 [mod., *idem*, art. 243], la CCG et ses employés sont régis par la partie II [articles 122 à 165] du *Code canadien du travail* [L.R.C. (1985), ch. L-2] (CCT) ainsi que par les lignes directrices, politiques et directives du Conseil du Trésor du Canada ayant trait aux questions de santé et de sécurité au travail.

[38] Le CCT comporte des dispositions détaillées régissant les circonstances dans lesquelles un employé peut refuser de travailler pour des raisons de santé ou de sécurité, ainsi que le processus que doit suivre l'employeur dans le cas d'un refus de travailler. Plus particulièrement, le paragraphe 128(1) [mod. par L.C. 2000, ch. 20, art. 10] dispose qu'un employé fédéral peut refuser de travailler dans un lieu ou d'accomplir

cause to believe that a condition exists in the place that constitutes a danger to the employee or the performance of the activity constitutes a danger to the employee. "Danger" is defined in subsection 122(1) [as am. *idem*, s. 2] of the CLC to mean:

122. (1) . . .

"danger" means any existing or potential hazard or condition or any current or future activity that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person exposed to it before the hazard or condition can be corrected, or the activity altered, whether or not the injury or illness occurs immediately after the exposure to the hazard, condition or activity . . .

[39] Any employee who refuses to work must report the circumstances to the employer without delay and the employer must take immediate action to protect the employee from the danger. The provisions of the CLC relating to refusals to work have been interpreted and applied by this Court in the context of refusals by employees to cross picket lines. It is well established that a federal employee may not refuse to cross a picket line to attend work, including picket lines set up at third party premises. Moreover, threats by picketers to attack or use violence outside of the hours of work and outside of the workplace against an employee crossing a picket line do not constitute a "danger" within the meaning of the CLC.

[40] As an example, in *Bidulka v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 3 F.C. 630 (C.A.) meat inspectors employed by the Department of Agriculture refused to cross picket lines at a strike-bound plant operated by Gainers Inc. to perform inspection services. The strike at the plant had degenerated into an extremely violent labour confrontation and the union informed the meat inspectors that they would not provide or honour safe conducts for them to cross the picket lines. One of the reasons for the refusal of the meat inspectors to cross the picket line was their fear that the strikers and their sympathizers would, outside of work hours, attack them and members of their families to punish them for

une tâche s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est dangereux pour lui de travailler dans le lieu ou que l'accomplissement de la tâche constitue un danger pour lui-même. Le mot « danger » est défini au paragraphe 122(1) [mod., *idem*, art. 2] du CCT :

122. (1) [. . .]

« danger » Situation, tâche ou risque—existant ou éventuel—susceptible de causer des blessures à une personne qui y est exposée, ou de la rendre malade—même si ses effets sur l'intégrité physique ou la santé ne sont pas immédiats—, avant que, selon le cas, le risque soit écarté, la situation corrigée ou la tâche modifiée.

[39] Tout employé qui refuse de travailler doit signaler sans délai les circonstances à l'employeur, et ce dernier est tenu d'agir immédiatement pour protéger l'employé contre le danger en question. Notre Cour a interprété et appliqué les dispositions du CCT concernant les refus de travailler dans le contexte d'un refus de la part d'employés de franchir des lignes de piquetage. Il est bien établi qu'un employé fédéral ne peut refuser de franchir une ligne de piquetage pour se rendre au travail, ce qui inclut les lignes de piquetage dressées devant les installations d'une tierce partie. Par ailleurs, les menaces que peuvent proférer des piqueurs à l'endroit de l'employé qui franchit une ligne de piquetage en disant qu'ils s'en prendront à lui ou recourront à la violence en dehors des heures de travail et en dehors du lieu de travail, ne constituent pas un « danger » au sens du CCT.

[40] À titre d'exemple, dans l'arrêt *Bidulka c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 3 C.F. 630 (C.A.), des inspecteurs des viandes au service du ministère de l'Agriculture avaient refusé de franchir des lignes de piquetage en vue de fournir des services d'inspection dans une installation exploitée par Gainers Inc. et immobilisée par une grève. La grève avait dégénéré en une confrontation extrêmement violente, et le syndicat avait informé les inspecteurs des viandes qu'il ne leur fournirait pas de sauf-conduit pour franchir les lignes de piquetage, pas plus qu'il ne les honorerait. L'une des raisons pour lesquelles les inspecteurs des viandes refusaient de franchir les lignes de piquetage était qu'ils

permitting Gainers to continue to operate its plant.

[41] Writing for the Court, unanimous on this point, Pratte J.A. decided that the only danger that may be subject of a refusal to work is one that exists at the place where the employee is required to work. Any danger to the meat inspectors of being the victims of revenge by strikers outside of the workplace was not a condition existing at the place of work and could not be used to refuse to work. The meat inspectors were therefore not entitled to refuse to cross the picket lines to perform their inspection duties at the Gainers plant. Implicitly, a federal employee may have reasonable cause to believe that a dangerous condition exists at a picket line such as to cause injury to his person that could afford a valid reason to refuse to work. However, this fear must be reasonably based and readily demonstrable by oral or affidavit evidence.

[42] Nor do considerations of union solidarity have any place in the decision as to whether a picket line should be crossed. Where a grain inspector who is a member of the union refuses to cross a picket line of another union to report to work, that inspector is engaged in an unlawful strike (see *British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. v. International Longshore and Warehouse Union, Canada and Grain Workers' Union Local 333* (2001), 85 C.R.R. (2d) 309 (F.C.A.); *per* Décary J.A., at paragraphs 18-19).

[43] In the present case, there is no evidence that any inspector personally refused to cross the picket line on September 10 and 11 or had reasonable cause to believe that a condition existed that would constitute a danger to the person as defined in the CLC. Nor was there any other evidence upon which the CGC management could reasonably have concluded that the picket line constituted a danger to the inspectors. Accordingly, the

craignaient que les grévistes et leurs sympathisants, en dehors des heures de travail, s'en prennent à eux et aux membres de leurs familles pour les punir parce qu'ils permettaient à Gainers de continuer d'exploiter son usine.

[41] S'exprimant au nom de la Cour—unanime sur ce point—, le juge Pratte a statué que le seul danger pouvant faire l'objet d'un refus de travailler est celui qui existe au lieu où l'employé en question est tenu de travailler. Tout danger que les inspecteurs des viandes soient victimes de représailles de la part de grévistes en dehors du lieu de travail n'était pas une situation qui existait au lieu de travail, et on ne pouvait pas invoquer ce motif pour refuser de travailler. Les inspecteurs des viandes n'avaient donc pas le droit de refuser de franchir les lignes de piquetage pour accomplir leurs tâches d'inspection dans une usine de Gainers. De façon implicite, un employé fédéral peut avoir un motif raisonnable de croire qu'il a affaire, face à une ligne de piquetage, à une situation dangereuse au point de causer, à sa personne, un préjudice susceptible de constituer un motif valable pour refuser de travailler. Mais il faut que cette crainte soit raisonnablement fondée et puisse se démontrer aisément au moyen d'une preuve orale ou par affidavit.

[42] Les questions de solidarité syndicale n'entrent pas non plus en ligne de compte dans la décision de savoir s'il faut franchir ou non une ligne de piquetage. Lorsqu'un inspecteur de grain syndiqué refuse de franchir la ligne de piquetage d'un autre syndicat pour se présenter au travail, il participe à une grève illégale (voir *British Columbia Terminal Elevator Operators' Assn. c. Syndicat international des débardeurs et magasiniers—Canada et Grain Workers' Union, section locale n° 333*, 2001 CAF 78; le juge Décary, aux paragraphes 18 et 19).

[43] En l'espèce, rien ne prouve qu'un inspecteur a personnellement refusé de franchir la ligne de piquetage les 10 et 11 septembre ou qu'il avait un motif raisonnable de croire en l'existence d'une situation qui constituerait un danger pour la personne, selon la définition du CCT. Aucune autre preuve ne permettait non plus à la direction de la CCG de conclure raisonnablement que la ligne de piquetage constituait un

refusal of the CGC to have its inspectors cross the picket line and complete the official inspection under paragraph 30(1)(a) of the Act or to grant an exemption under section 117 constitutes a breach of the statutory obligations which the CGC owed to JRI.

[44] Having determined that the CGC was in breach of the Act, the next question to be decided is whether JRI was entitled to unload the grain, thus mitigating its economic loss due to possible spoilage or whether it should have sought an order of *mandamus* to compel the CGC to undertake an inspection or grant an exemption. The CGC argues that without having sought *mandamus*, this Court should not exercise its judicial discretion so as to grant JRI the declaration it now seeks. It relies on *Kourtesis v. M.N.R.*, [1993] 2 S.C.R. 53, at pages 115-116 for the broad premise that a court is justified in refusing to entertain the action if there is another procedure available in which more effective relief can be obtained.

[45] I am well satisfied that when all of the surrounding circumstances are considered that JRI should not be denied a declaration because it did not follow the *mandamus* option. After all, the CGC took an unusual amount of time in finally reaching a decision not to cross the picket line, it ignored its past exemption practices without giving reasons and it failed in its compliance with the CLC and ultimately the Act. To now insist on *mandamus* would reward the CGC for its past conduct, a step that I am not prepared to take.

[46] One must also remember that JRI was also faced with its own statutory obligation under subsection 69(1) of the Act to accept the grain for storage, as well as separate contractual obligations to the grain shippers and owners. Mitigation of any damage to the grain was therefore of importance to JRI.

[47] Finally, the applications Judge ordered that the issue of JRI's alleged breach of the Act be remitted to

danger pour les inspecteurs. Par conséquent, le refus de la CCG de faire franchir la ligne de piquetage à ses inspecteurs et de procéder à l'inspection officielle que prévoit l'aliéna 30(1)(a) de la Loi ou d'accorder une exemption en vertu de l'article 117 constitue un manquement aux obligations légales de la CCG envers JRI.

[44] La contravention de la CCG à la Loi ayant été établie, il faut maintenant décider si JRI avait le droit de décharger le grain, atténuant ainsi la perte économique attribuable à une éventuelle dégradation, ou si elle aurait dû solliciter une ordonnance de *mandamus* afin d'obliger la CCG à procéder à une inspection ou à accorder une exemption. La CCG fait valoir que, comme il n'y a pas eu de *mandamus*, la Cour ne devrait pas exercer son pouvoir discrétionnaire judiciaire d'accorder à JRI le jugement déclaratoire qu'elle sollicite maintenant. Elle invoque l'arrêt *Kourtesis c. M.R.N.*, [1993] 2 R.C.S. 53, aux pages 115 et 116, à l'appui de la thèse générale selon laquelle un tribunal est fondé à refuser d'instruire l'action s'il existe une autre procédure permettant d'obtenir une réparation plus efficace.

[45] J'estime, après examen de l'ensemble des circonstances, qu'il ne convient pas de refuser un jugement déclaratoire à JRI parce que celle-ci n'a pas suivi la voie du *mandamus*. Après tout, la CCG a pris un temps excessif avant d'arriver finalement à la décision de ne pas franchir la ligne de piquetage, elle a fait abstraction de ses pratiques d'exemption antérieures sans donner de motifs, et elle ne s'est pas conformée au CCT et, en fin de compte, à la Loi. Insister maintenant sur un *mandamus* récompenserait la CCG de sa conduite passée, et c'est là un pas que je ne suis pas disposé à franchir.

[46] Il faut également se souvenir que JRI était aussi confrontée à sa propre obligation, aux termes du paragraphe 69(1) de la Loi, d'accepter le grain pour stockage, de même qu'à des obligations contractuelles distinctes envers les expéditeurs et les propriétaires du grain. Il était donc important pour JRI d'atténuer les dommages que le grain risquait de subir.

[47] Enfin, la juge de première instance a ordonné que la question de l'infraction présumée de JRI à la Loi soit

the commissioners of the CGC, other than those involved in making the November 8 order. JRI challenges this disposition on its cross-appeal on the basis that the suspension of the licence and the weigh-over have already been completed and the matter is moot; no remedy other than the quashing of the November 8 order being necessary. The CGC submits that the applications Judge appropriately remitted JRI's alleged breach of the Act to the commissioners but should not have excluded the commissioners who decided it at first instance.

[48] Given that JRI was justified in unloading the grain due to the conduct of the CGC and also due to the fact that the penalty prescribed by the November 8 order has been completed, there is no reason to remit the matter back to the commissioners for redetermination. In my view, the issues raised by the showcause hearing are now moot.

[49] As indicated by Sopinka J. at paragraph 15 of *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342: "The doctrine of mootness is an aspect of a general policy or practice that a court may decline to decide a case which raises merely a hypothetical or abstract question. The general principle applies when the decision of the court will not have the effect of resolving some controversy which affects or may affect the rights of the parties." Given the above reasons, the rights of the parties would not be materially affected or advanced by a redetermination by the commissioners on the section 70 issue.

[50] Accordingly, the appeal should be dismissed and the cross-appeal should be allowed in part. The order of the applications Judge dated November 10, 2004, setting aside the November 8 order of the CGC should be confirmed, except that the issue of JRI's alleged breach of section 70 of the Act need not be remitted to the commissioners of the CGC. JRI should be granted an extension of time to file its application for judicial review under subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act* and a declaration should issue to the effect that the CGC was in breach of paragraph 30(1)(a) and section

renvoyée aux commissaires de la CCG, à l'exclusion de ceux qui ont rendu l'ordonnance du 8 novembre. JRI conteste cette décision dans son appel incident au motif que la suspension de licence et la pesée de contrôle ont déjà eu lieu et que l'affaire est théorique, aucune réparation autre que l'annulation de l'ordonnance du 8 novembre n'étant requise. La CCG fait valoir que la juge de première instance a renvoyé à bon droit aux commissaires la question de l'infraction présumée de JRI à la Loi, mais qu'elle n'aurait pas dû exclure ceux d'entre eux qui ont rendu la décision initiale.

[48] Étant donné que JRI était justifiée de décharger le grain à cause de la conduite de la CCG et que la pénalité prévue par l'ordonnance du 8 novembre a été purgée, il n'y a pas lieu de renvoyer l'affaire aux commissaires en vue d'une nouvelle décision. Selon moi, les questions soulevées par l'audience de justification sont maintenant théoriques.

[49] Comme l'a indiqué le juge Sopinka au paragraphe 15 de l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342 : « [L]a doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties ». Compte tenu des motifs qui précèdent, une nouvelle décision de la part des commissaires au sujet de la question liée à l'article 70 n'aurait pas d'effet positif ou négatif marqué sur les droits des parties.

[50] Par conséquent, il convient de rejeter l'appel et de faire droit en partie à l'appel incident. L'ordonnance datée du 10 novembre 2004 par laquelle la juge de première instance a annulé l'ordonnance du 8 novembre de la CCG devrait être confirmée, sauf qu'il n'y a pas lieu de renvoyer aux commissaires de la CCG la question de l'infraction alléguée de JRI à l'article 70 de la Loi. Il convient d'accorder à JRI une prolongation de délai pour produire sa demande de contrôle judiciaire en vertu du paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, et de rendre un jugement déclaratoire portant

117 of the Act. JRI should be entitled to its costs on both the appeal and cross-appeal.

que la CCG a enfreint l'aliéna 30(1)a) et l'article 117 de la Loi. JRI devrait avoir droit à ses dépens, tant pour l'appel que pour l'appel incident.

NOËL J.A.: I agree.

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

SHARLOW J.A.: I agree.

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