

A-377-07
2008 FCA 362

A-377-07
2008 CAF 362

Parrish & Heimbecker Limited (*Appellant*)

v.

Her Majesty the Queen, in Right of Canada as Represented by the Minister of Agriculture and Agri-Food, The Attorney General of Canada and The Canadian Food Inspection Agency (*Respondents*)

INDEXED AS: PARRISH & HEIMBECKER LTD. v. CANADA (MINISTER OF AGRICULTURE AND AGRI-FOOD) (F.C.A.)

Federal Court of Appeal, Nadon, Sharlow and Pelletier J.J.A.—Ottawa, September 9 and November 21, 2008.

Administrative Law — Judicial Review — Remedies — Appeal from Federal Court's dismissal of appeal from Prothonotary's decision staying action for damages against Crown because lawfulness of federal agency's decisions giving rise to claim not first determined by way of application for judicial review — Appeal dismissed — Canada v. Grenier holding administrative decision made under authority of statute, lawfully binding until set aside in proceedings under Federal Courts Act, s. 18, dispositive of appeal — Per Sharlow J.A. (dissenting): Grenier principle developed without considering aspects of statutory scheme governing federal Crown litigation — Exclusive original jurisdiction of Federal Court in Act, s. 18 described by reference to particular judicial remedies, not nature of challenged decisions — Manifest intention of Parliament that claim for damages may be made in action in either Federal Court or provincial superior courts — S. 18 not sufficiently explicit to require multiplicity of proceedings to resolve damages claim where dispute as to validity of exercise of statutory authority by federal body.

Federal Court Jurisdiction — Action for damages against Crown stayed for want of jurisdiction — Interpretation of Federal Courts Act, s. 18 in Canada v. Grenier, i.e. that lawfulness of decisions by federal tribunals must always be made by way of judicial review, applied — Per Sharlow J.A. (dissenting): S. 18 not sufficiently explicit to compel multiple proceedings in

Parrish & Heimbecker Limited (*appelante*)

c.

Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, le procureur général du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (*intimés*)

RÉPERTORIÉ : PARRISH & HEIMBECKER LTD. c. CANADA (MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE) (C.A.F.)

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sharlow et Pelletier, J.C.A.—Ottawa, 9 septembre et 21 novembre 2008.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Recours — Appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté un appel à l'encontre de la décision du protonotaire suspendant une action en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté parce que la légalité des décisions de l'office fédéral donnant lieu à l'action n'avait pas d'abord été tranchée dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire — Appel rejeté — L'arrêt Canada c. Grenier, selon lequel une décision administrative prise en vertu d'une loi continue à produire ses effets tant qu'elle n'a pas été annulée à la suite d'une instance introduite en vertu de l'art. 18 de la Loi sur les Cours fédérales, était déterminant quant à l'issue des présentes — La juge Sharlow, J.C.A. (motifs dissidents) : Le principe établi dans l'arrêt Grenier a été élaboré sans tenir compte de certains des aspects du régime législatif applicable au contentieux fédéral de l'État — La compétence exclusive, en première instance, conférée à la Cour fédérale par l'art. 18 de la Loi est formulée en fonction des recours en justice et non en fonction de la nature des décisions qui pourraient être contestées — Volonté manifeste du législateur fédéral qu'une demande de dommages-intérêts puisse être présentée dans le cadre d'une action devant soit la Cour fédérale, soit la juridiction supérieure d'une province — L'art. 18 n'est pas suffisamment explicite pour exiger l'introduction de plusieurs instances pour faire trancher une demande de dommages-intérêts lorsqu'il y a un litige sur la validité de l'exercice d'un pouvoir législatif par un office fédéral.

Compétence de la Cour fédérale — L'action en dommages-intérêts contre Sa Majesté a été suspendue pour défaut de compétence — Application de l'interprétation donnée à l'art. 18 de la Loi sur les Cours fédérales dans l'arrêt Canada c. Grenier, c.-à-d. que la légalité des décisions d'un office fédéral ne peut être examinée que dans le cadre d'une demande de

such cases — Exclusive original jurisdiction of Federal Court in s. 18 described by reference to particular remedies, not to nature of challenged decisions.

Crown — Practice — Action for damages against Crown stayed because lawfulness of federal Agency's decisions not first determined by way of judicial review — Canada v. Grenier applied — Whether Crown Liability and Proceedings Act (CLPA), s. 8 requiring Agency's decision be set aside in judicial review proceedings before proceeding with action because otherwise s. 8 operating as defence to action — Legislative history, judicial treatment considered — S. 8 not alternate ground for result arrived at in Grenier — Per Sharlow J.A. (dissenting): Inclusion of defence of statutory authority in CLPA suggesting Parliament contemplated task of assessing validity of such decision could be undertaken in course of determining claim for damages.

Judges and Courts — Prothonotary, Federal Court holding Canada v. Grenier precluding action in damages against Crown for alleged wrongful exercise of Canadian Food Inspection Agency's statutory discretion since lawfulness of decision not yet determined in application for judicial review — Case squarely within principle set out in Grenier; Grenier could not be revisited as confirmed in recent case law, not manifestly wrong — Per Sharlow J.A. (dissenting): Failure to refer F.C.A. in Grenier to Crown Liability and Proceedings Act, statutory scheme governing federal Crown litigation, casting doubt on analysis.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an appeal from a Prothonotary's decision. The appellant commenced an action against the Crown for damages arising as a result of the allegedly unlawful revocation and subsequent issuance of new permits to import wheat from Ukraine by the Canadian Food Inspection Agency. The statement of claim also alleges negligence. The appellant did not challenge the revocation and re-issuance by way of judicial review before issuing its statement of claim. On a motion to strike the statement of claim for want of jurisdiction, the Prothonotary held that the action constituted a collateral attack on the lawfulness of the decisions and as such was caught by *Canada v. Grenier*.

contrôle judiciaire — La juge Sharlow, J.C.A. (motifs dissidents) : L'art. 18 n'est pas suffisamment explicite pour exiger l'introduction de plusieurs instances dans de tels cas — La compétence exclusive, en première instance, conférée à la Cour fédérale par l'art. 18 est formulée en fonction des recours en justice et non en fonction de la nature des décisions qui pourraient être contestées.

Couronne — Pratique — L'action en dommages-intérêts contre Sa Majesté a été suspendue parce que la légalité des décisions de l'Agence n'avait pas d'abord été tranchée dans le cadre d'un contrôle judiciaire — Application de l'arrêt Canada c. Grenier — Il s'agissait de savoir si l'art. 8 de la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif (la LRCECA) exigeait que la décision de l'Agence soit annulée dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire avant qu'une action puisse être intentée parce que, sinon, l'art. 8 pourrait être invoqué à titre de moyen de défense à l'action — Examen de l'historique législatif et du traitement des tribunaux — L'art. 8 ne constitue pas un moyen subsidiaire pour justifier la solution énoncée dans l'arrêt Grenier — La juge Sharlow, J.C.A. (motifs dissidents) : Le fait que la défense d'autorisation législative fasse partie de la LRCECA permet de penser que le législateur fédéral entrevoyait que l'action en dommages-intérêts puisse être tranchée en même temps que la validité d'une telle décision.

Juges et Tribunaux — Le protonotaire et la Cour fédérale ont estimé que l'arrêt Canada c. Grenier empêchait une action en dommages-intérêts contre Sa Majesté pour le présumé exercice illégitime du pouvoir discrétionnaire de l'Agence canadienne d'inspection des aliments puisque la légalité de la décision n'avait pas encore été tranchée au moyen d'une demande de contrôle judiciaire — L'affaire tombait clairement sous le coup du principe énoncé dans l'arrêt Grenier; il n'y avait pas lieu de revenir sur l'arrêt Grenier parce qu'il avait été ratifié récemment dans la jurisprudence et n'était pas manifestement erroné — La juge Sharlow, J.C.A. (motifs dissidents) : Le fait de ne pas renvoyer la C.A.F. dans l'arrêt Grenier à la Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif et au régime législatif applicable au contentieux fédéral soulevait des doutes au sujet de l'analyse.

Il s'agissait d'un appel de la décision par laquelle la Cour fédérale a rejeté un appel interjeté à l'encontre de la décision du protonotaire. L'appelante a introduit une action contre Sa Majesté pour des dommages-intérêts découlant de la présumée révocation illicite de licences d'importation du blé de l'Ukraine et de la délivrance subséquente de nouvelles licences par l'Agence canadienne d'inspection des aliments. De même, la déclaration contenait des allégations de négligence. L'appelante n'a pas contesté la révocation des licences et la délivrance de nouvelles licences par voie de contrôle judiciaire avant de produire sa déclaration. Dans le cadre d'une requête en radiation de la déclaration pour défaut de compétence, le pro-

He stayed the action for 30 days to allow the appellant to apply for an extension of time to bring an application for judicial review. On appeal, the Federal Court held that the appellant could not claim damages from the alleged wrongful exercise of the Agency's statutory discretion without first having that decision set aside by means of an application for judicial review. It extended the time to commence a judicial review application but refused to order that such application proceed at the same time as the action.

Held (Sharlow J.A. dissenting), the appeal should be dismissed.

Per Pelletier J.A.: This case fell squarely within the principle stated in *Grenier*. An administrative decision made under statutory authority continues to have effect until it is set aside in proceedings under section 18 of the *Federal Courts Act*. Parliament assigned the exercise of reviewing the lawfulness of the decisions of federal agencies to a single court, the Federal Court, which must be exercised under section 18 and only by filing an application for judicial review.

Section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act* (CLPA) provides that nothing in sections 3 to 7 makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power that, if those sections had not been passed, would have been exercisable by virtue of the prerogative of the Crown, or any power conferred on the Crown by any statute. The question thus arose as to whether section 8 required that the Agency's decision be set aside in judicial review proceedings before proceeding with an action because, otherwise, section 8 would operate as a defence to the action. As section 8 was enacted approximately 20 years before the creation of the Federal Court, it could not be characterized as a constituent part of a scheme to centralize judicial review of federal institutions in the Federal Court. Section 8 has been held to apply only to non-negligent acts by Crown servants. Thus it would appear that section 8 is not available as a defence where negligence is alleged against the Crown, but more importantly, section 8 has never been successfully raised as a bar to an action claiming damages where there is an issue of the legality of a decision of a federal board, commission or tribunal. Given its legislative history and judicial treatment, section 8 is simply not available as an alternate ground for the result arrived at in *Grenier*.

tonotaire a statué que l'action constituait une contestation indirecte de la légalité des décisions et qu'elle tombait par conséquent sous le coup de l'arrêt *Canada c. Grenier*. Il a suspendu l'action pour une période de 30 jours pour permettre à l'appelante de présenter une requête en prorogation du délai prévu pour introduire une demande de contrôle judiciaire. Dans le cadre de l'appel, la Cour fédérale a estimé que l'appelante ne pouvait réclamer des dommages-intérêts pour le présumé exercice illégitime du pouvoir discrétionnaire conféré à l'Agence par la loi sans que cette décision n'ait d'abord été annulée au moyen d'une demande de contrôle judiciaire. Elle a accordé la prorogation du délai imparti pour introduire une demande de contrôle judiciaire, mais a refusé d'ordonner que cette demande soit entendue en même temps que l'action.

Arrêt (la juge Sharlow, J.C.A., dissidente) : l'appel doit être rejeté.

Le juge Pelletier, J.C.A. : La présente affaire tombait clairement sous le coup du principe énoncé dans l'arrêt *Grenier*. Une décision administrative prise en vertu d'une loi continue à produire ses effets tant qu'elle n'a pas été annulée à la suite d'une instance introduite en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le Parlement a confié à une seule Cour, soit la Cour fédérale, l'exercice du contrôle de la légalité des décisions des organismes fédéraux. Ce contrôle doit s'exercer aux termes de l'article 18, seulement par la présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

L'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* (la LRCECA) dispose que les articles 3 à 7 n'ont pas pour effet d'engager la responsabilité de l'État pour tout fait — acte ou omission — commis dans l'exercice d'un pouvoir qui, sans ces articles, s'exercerait au titre de la prérogative royale ou d'une disposition législative. La question était donc de savoir si l'article 8 exigeait que la décision de l'Agence soit annulée dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire avant qu'une action puisse être intentée parce que, sinon, l'article 8 pourrait être invoqué à titre de moyen de défense à l'action. Comme l'article 8 précédait d'une vingtaine d'années la création de la Cour fédérale, on ne peut considérer celui-ci comme un élément constitutif d'un système visant à centraliser à la Cour fédérale le contrôle de la légalité des décisions des institutions fédérales. La Cour a jugé que l'article 8 ne s'appliquait qu'aux actes commis sans négligence par des préposés de la Couronne. Il semble donc qu'on puisse conclure que l'article 8 ne peut être invoqué en défense lorsque l'on accuse Sa Majesté de négligence. Mais, plus important encore, l'article 8 n'a jamais été invoqué avec succès comme fin de non-recevoir à une action en dommages-intérêts dans laquelle est soulevée la légalité d'une décision d'un office fédéral. Compte tenu de son historique législatif et du traitement que les tribunaux lui ont réservé, l'article 8 ne peut tout simplement pas être invoqué comme moyen subsidiaire pour justifier la solution à laquelle la Cour est parvenue dans l'arrêt *Grenier*.

Since the Federal Court's decision herein, *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* decided that a claim for damages could be included in a judicial review which had been converted to an action. The Federal Court of Appeal was aware of the possibility that the conversion of judicial review applications to actions could lead to the unwinding of the Federal Court's exclusive jurisdiction over judicial review. It is not clear that actions and applications for judicial review can be consolidated without indirectly converting the application for judicial review into an action. But if that is true of a consolidation, the fact of hearing them together may have the same practical result. Given the centrality of the issue of the lawfulness of the Agency's decisions, it was appropriate that the application for judicial review proceed to its conclusion before the action resumed.

Per Nadon J.A. (concurring): Grenier should not be revisited. The principles set out in *Grenier* were recently reiterated by the Federal Court of Appeal in two decisions. Furthermore, *Grenier* is not manifestly wrong in the sense that it overlooked a relevant statutory provision or case that should have been followed. Although the Court in *Grenier* was not referred to the CLPA, the conclusion reached and principles enunciated would not have been different.

Per Sharlow J.A. (dissenting): The statutory foundation for the appellant's right to assert a claim for damages against the Crown is section 3 of the CLPA. Section 8 thereof addresses the situation where a claim for damages against the Crown is based in whole or in part on an allegation that the damages were caused by the wrongful exercise of a statutory power. Assuming that section 8 is intended, at least, to give the Crown a defence to any claim for damages resulting from the valid exercise of statutory authority, the question arose here of who is to determine, in the first instance, whether the exercise of statutory authority was valid. The Crown's position that this question must be answered in an application for judicial review was inconsistent with the statutory scheme governing claims for damages against the Crown. That the defence of statutory authority is part of the CLPA suggests that Parliament contemplated that the task of assessing the validity of such a decision could be undertaken in the course of determining the claim for damages.

Apparently the Court in *Grenier* was not referred to the CLPA. As a result the *Grenier* principle was developed without taking into account certain aspects of the statutory scheme governing federal Crown litigation, thus casting doubt on the

Depuis que la Cour fédérale a rendu sa décision en l'espèce, l'arrêt *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* a établi qu'une demande de dommages-intérêts pouvait être incluse dans une demande de contrôle judiciaire qui a été transformée en action. La Cour d'appel fédérale était consciente que la conversion des demandes de contrôle judiciaire en actions pouvait conduire à l'effritement de la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire. Il n'est pas évident que les actions et les demandes de contrôle judiciaire peuvent être réunies sans transformer indirectement les demandes de contrôle judiciaire en actions. Si c'est ce qui se passe lorsqu'il y a réunion d'instances, le fait d'instruire ensemble deux procédures peut conduire au même résultat pratique. Compte tenu de l'importance capitale que revêt la question de la légalité des décisions prises par l'Agence, il convient que la demande de contrôle judiciaire suive son cours jusqu'à son dénouement avant la poursuite de l'action.

Le juge Nadon, J.C.A. (motifs concordants) : Il n'y avait pas lieu de revenir sur l'arrêt *Grenier*. La Cour d'appel fédérale a récemment confirmé les principes énoncés dans l'arrêt *Grenier* dans deux décisions. Qui plus est, l'arrêt *Grenier* n'est pas manifestement erroné du fait qu'il n'a pas tenu compte d'une disposition législative pertinente ou d'un précédent qui aurait dû être respecté. Même si la Cour dans l'arrêt *Grenier* n'a pas été renvoyée à la LRCECA, la conclusion tirée et les principes posés n'auraient pas été différents.

La juge Sharlow, J.C.A. (motifs dissidents) : Le fondement législatif du droit de l'appelante d'intenter une action en dommages-intérêts contre Sa Majesté se trouve à l'article 3 de la LRCECA. L'article 8 de cette loi vise le cas où l'action en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté est fondée en tout ou en partie sur l'allégation que les dommages sont attribuables à l'exercice illicite d'un pouvoir conféré par la loi. Dans l'hypothèse où l'article 8 vise à tout le moins à donner à Sa Majesté un moyen de défense à l'égard de toute action en dommages-intérêts résultant de l'exercice valide d'un pouvoir conféré par la loi, la question qui se posait était celle de savoir qui décide, au départ, si l'exercice du pouvoir conféré par la loi est valide ou non. La position de Sa Majesté selon laquelle il faut répondre à cette question dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire était incompatible avec le régime législatif qui s'applique aux actions en dommages-intérêts intentées contre l'État. Le fait que la défense d'autorisation législative fasse partie de la LRCECA permet de penser que le législateur fédéral entrevoyait que le tribunal saisi de l'action en dommages-intérêts puisse en même temps se prononcer sur la validité d'une telle décision.

Il semblerait que, dans l'arrêt *Grenier*, on n'ait pas renvoyé la Cour à la LRCECA. Le principe établi dans l'arrêt *Grenier* a par conséquent été élaboré sans tenir compte de certains des aspects du régime législatif applicable au contentieux fédéral

analysis therein. *Grenier* says that the determination of the lawfulness of a federal agency's decisions can be determined only by way of judicial review under the *Federal Courts Act* based on an interpretation of section 18 thereof. According to *Grenier*, the purpose of section 18 is to assign to the Federal Court alone the task of reviewing the lawfulness of decisions of federal agencies, so as to avoid the problem of inconsistent decisions from different jurisdictions and perhaps also to give the Crown the further protection of a very short limitation period. But the language of subsection 18(1) is somewhat narrower, in that it describes the exclusive original jurisdiction of the Federal Court by reference to particular judicial remedies and not by reference to the nature of the decisions that might be challenged. Further, the correct interpretation of subsection 18(1) must be informed by the manifest intention of Parliament that parties asserting a claim for damages are entitled to assert their claim in an action, and to do so in either the Federal Court or the superior court of a province. Subsection 18(1) is not sufficiently explicit to compel the commencement of multiple proceedings to resolve a claim in damages where the legality of the decision of a federal agency is the basis of the claim.

Considerations such as the public interest in the finality of administrative decisions and the potential for undue prejudice against the Crown if a claimant is permitted to use an action for damages to avoid the 30-day limitation period applicable to applications for judicial review, do not justify the interpretation of section 18 adopted in *Grenier* but are relevant in the determination of whether an action is an abuse of process.

The appellant is not seeking a public law remedy because it would derive no practical advantage therefrom. The Agency's decisions are spent and have no continuing effect. No one other than the appellant is affected by a declaration of invalidity. The Crown's interest in the integrity of the administration of the import permit regime is amply protected by section 8 of the CLPA.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Corrections and Conditional Release Act, S.C. 1992, c. 20.
Crown Liability Act, S.C. 1952-53, c. 30, s. 3(6).
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C., 1985, c. C-50, ss. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21), 3 (as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 36), 8, 21 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 28; 2001, c. 4, s. 45).
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. idem, s. 15), 17 (as am. by S.C.

de l'État, soulevant ainsi des doutes au sujet de l'analyse de cet arrêt. Selon l'arrêt *Grenier*, la légalité des décisions d'un office fédéral ne peut être jugée que par voie de contrôle judiciaire sous le régime de la *Loi sur les Cours fédérales*, selon une interprétation de l'article 18 de cette loi. Suivant l'arrêt *Grenier*, l'article 18 vise à confier à une seule Cour, soit la Cour fédérale, l'exercice du contrôle de la légalité des décisions des organismes fédéraux, pour éviter le problème des décisions conflictuelles émanant de diverses sources et, peut-être, pour donner à Sa Majesté la protection supplémentaire d'un délai de prescription très court. Cependant, le libellé du paragraphe 18(1) est quelque peu plus restrictif, en ce sens que la compétence exclusive, en première instance, conférée à la Cour fédérale est formulée en fonction des recours en justice qui sont ouverts et non en fonction de la nature des décisions qui pourraient être contestées. De plus, l'interprétation qu'il convient de donner au paragraphe 18(1) doit tenir compte de la volonté manifeste du législateur fédéral que les personnes qui présentent une demande de dommages-intérêts fassent valoir leur réclamation dans le cadre d'une action et qu'elles s'adressent, pour ce faire, soit à la Cour fédérale, soit à la juridiction supérieure d'une province. Le paragraphe 18(1) n'est pas suffisamment explicite pour exiger l'introduction de plusieurs instances pour faire trancher une demande de dommages-intérêts lorsque celle-ci repose sur la légalité de la décision d'un office fédéral.

Des considérations comme l'intérêt qu'a le public dans le caractère définitif des décisions administratives et la possibilité que Sa Majesté soit lésée injustement si l'on permet à un demandeur de recourir au mécanisme de l'action en dommages-intérêts pour se soustraire au délai de prescription de 30 jours applicable aux demandes de contrôle judiciaire ne justifient pas l'interprétation de l'article 18 qui a été adoptée dans l'arrêt *Grenier*, mais sont pertinentes pour établir si une action constitue un abus de procédure.

L'appelante n'a aucun intérêt à exercer un recours de droit public parce qu'elle n'en tirerait pas d'avantage pratique. Les décisions de l'Agence sont caduques et n'ont plus aucun effet. Personne d'autre que l'appelante n'est touché par la déclaration d'invalidité. L'intérêt de Sa Majesté à assurer l'intégrité de l'administration du régime des licences d'importation est amplement protégé par l'article 8 de la LRCECA.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. (1985), ch. C-50, art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21), 3 (mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 36), 8, 21 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 28; 2001, ch. 4, art. 45).
Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.C. 1952-53, ch. 30, art. 3(6).
Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, L.C. 1992, ch. 20.

1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.4(2) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 50(2).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) « office fédéral » (mod., *idem*, art. 15), 17 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 25), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.4(2) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28).

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 50(2).

CASES CITED

APPLIED:

Canada v. Grenier, [2006] 2 F.C.R. 287; (2005), 262 D.L.R. (4th) 337; 344 N.R. 102; 2005 FCA 348; revg (2004), 262 F.T.R. 94; 2004 FC 1435; affg (2004), 258 F.T.R. 244; 2004 FC 132.

CONSIDERED:

Robitaille v. R., [1981] 1 F.C. 90 (T.D.); *Baird v. The Queen in right of Canada*, [1984] 2 F.C. 160; (1983), 148 D.L.R. (3d) 1; 48 N.R. 276 (C.A.); *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1995] 2 F.C. 467; (1995), 123 D.L.R. (4th) 180; 29 Admin. L.R. (2d) 264 (C.A.); *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 124 N.R. 218 (C.A.); *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2009] 1 F.C.R. 476; (2008), 72 Imm. L.R. (3d) 1; 379 N.R. 336; 2008 FCA 215; *Canada v. Tremblay*, [2004] 4 F.C.R. 165; (2004), 244 D.L.R. (4th) 422; 327 N.R. 160; 2004 FCA 172.

REFERRED TO:

Jazz Air LP v. Toronto Port Authority (2007), 73 Admin. L.R. (4th) 22; 314 F.T.R. 54; 2007 FC 624; *Zarzour v. Canada* (2000), 153 C.C.C. (3d) 284; 196 F.T.R. 320; 268 N.R. 235 (F.C.A.); *Nu-Pharm Inc. v. Canada* (2008), 67 C.P.R. (4th) 175; 387 N.R. 300; 2008 FCA 227; *Miller v. Canada (Attorney General)* (2002), 220 D.L.R. (4th) 149; 293 N.R. 391; 2002 FCA 370.

APPEAL from a Federal Court decision (2007 FC 789) dismissing an appeal from a Prothonotary's decision ((2006), 303 F.T.R. 21; 2006 FC 1102) staying an action for damages against the Crown because the lawfulness of the federal agency's decisions giving rise to the claim had not first been determined by way of application for judicial review. Appeal dismissed.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada c. Grenier, [2006] 2 R.C.F. 287; 2005 CAF 348; infirmant 2004 CF 1435; confirmant 2004 CF 132.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Robitaille c. R., [1981] 1 C.F. 90 (1^{re} inst.); *Baird c. La Reine du chef du Canada*, [1984] 2 C.F. 160 (C.A.); *Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1995] 2 C.F. 467 (C.A.); *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408 (C.A.); *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2009] 1 R.C.F. 476; 2008 CAF 215; *Canada c. Tremblay*, [2004] 4 R.C.F. 165; 2004 CAF 172.

DÉCISIONS CITÉES :

Jazz Air LP c. Administration portuaire de Toronto, 2007 CF 624; *Zarzour c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 2070 (C.A.F.) (QL); *Nu-Pharm Inc. c. Canada*, 2008 CAF 227; *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370.

APPEL de la décision (2007 CF 789) par laquelle la Cour fédérale a rejeté un appel interjeté à l'encontre de la décision du protonotaire (2006 CF 1102) suspendant une action en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté parce que la légalité des décisions de l'office fédéral donnant lieu à l'action n'avait pas d'abord été tranchée dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. Appel rejeté.

APPEARANCES:

Matthew G. Williams for appellant.
Jessica Harris for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Ritch Durnford Lawyers, Halifax, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] PELLETIER J.A.: This is an appeal from a decision of Mr. Justice Barnes of the Federal Court, reported as *Parrish & Heimbecker Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture and Agri-Food)*, 2007 FC 789, in which the effect of this Court's decision in *Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 287 (*Grenier*), is once again in issue.

[2] Parrish & Heimbecker (P&H) commenced an action in which Her Majesty the Queen (as represented by the Minister of Agriculture and Agri-Food), the Attorney General for Canada and the Canada Food Inspection Agency (the Agency) are named as respondents. The action arises from the allegedly unlawful revocation of import permits authorizing P&H to import wheat from Ukraine into Canada and the subsequent issuance of new import permits imposing more onerous conditions which made the wheat unfit for the purpose for which P&H had contracted to sell it to its customers. The statement of claim alleges that the revocation of the permits and the subsequent issuance of the new permits were unlawful and caused P&H to suffer losses. It also alleges that the Agency negligently misrepresented that the cargo of wheat would be allowed entry to Canada on the terms set out in the original import permits, that the actions of the Agency amounted to unlawful interference in P&H's economic relations with its customers, and that the actions of the Agency amounted to misfeasance in public office. The actions in question are the revocation and re-issuance of the import permits. Finally, the statement of claim sets out eight specific allegations of negligence.

ONT COMPARU :

Matthew G. Williams pour l'appelante.
Jessica Harris pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Ritch Durnford Lawyers, Halifax, pour l'appelante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

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

[1] LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Il s'agit de l'appel d'une décision du juge Barnes de la Cour fédérale, publiée sous l'intitulé *Parrish & Heimbecker Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, 2007 CF 789, dans laquelle l'effet de l'arrêt de notre Cour *Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287 (*Grenier*), est une fois de plus en cause.

[2] Parrish & Heimbecker (P&H) a introduit une action dans laquelle Sa Majesté la Reine (représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire), le procureur général du Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence) sont désignés comme intimés. L'action découle de la présumée révocation illicite de licences d'importation autorisant P&H à importer au Canada du blé de l'Ukraine et de la délivrance subséquente de nouvelles licences d'importation imposant des conditions plus rigoureuses qui ont rendu le blé impropre aux fins auxquelles P&H s'était engagée par contrat à le vendre à ses clients. Selon la déclaration, la révocation des permis et la délivrance subséquente des nouveaux permis étaient illégales et ont fait subir des pertes à P&H. Le document indique aussi que l'Agence a fait une déclaration inexacte entachée de négligence en affirmant que la cargaison de blé serait autorisée à entrer au Canada aux conditions énoncées dans la licence d'importation originale et que les actes de l'Agence équivalaient à une ingérence illégale dans les relations économiques de P&H avec ses clients et à une faute dans l'exercice d'une charge publique. Les actes reprochés sont la révocation des licences d'importation et la délivrance des nouvelles licences d'importation. Enfin, la déclaration contient huit allégations de négligence.

[3] The revocation of the original permits and the issuance of the revised permits occurred in December 2002. P&H did not challenge either of those decisions by way of judicial review at any time prior to issuing its statement of claim on December 2, 2005. The Agency responded by bringing a motion to strike out P&H's statement of claim on the basis that the Court had no jurisdiction to entertain the action so long as the Agency's decisions with respect to the revocation and re-issuance of the permits were not set aside in proceedings taken pursuant to section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] (the Act).

[4] The Agency's motion was heard by Prothonotary Morneau (*Parrish & Heimbecker Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture and Agro-Food)* (2006), 303 F.T.R. 21 (F.C.)) who concluded that, notwithstanding the absence of a specific claim for a declaration that the decisions in issue were unlawful, P&H's action constituted a collateral attack on the lawfulness of those decisions and, as such, was caught by the decision of this Court in *Grenier*. The Prothonotary described the effect of *Grenier* as follows (at paragraph 27):

... whenever the Court is asked to set aside, or declare the unlawfulness of a decision, this is a challenge that must first be mounted exclusively by way of an application for judicial review before this Court.

[5] However, rather than dismissing P&H's claim outright, the Prothonotary stayed the action for 30 days to allow P&H to make an application for an extension of time to bring an application for judicial review and, if the motion for the extension was granted, extending the stay for so long as the application for judicial review was pending. If P&H failed to bring a motion for an extension of time to commence an application for judicial review in the allotted time, its action would stand dismissed.

[6] P&H appealed the Prothonotary's order to the Federal Court and, as insurance against the possibility of the dismissal of its appeal, also brought a motion seeking an extension of time to commence an application for judicial

[3] La révocation des licences originales et la délivrance des nouvelles licences ont eu lieu en décembre 2002. P&H n'a jamais contesté ces décisions par voie de contrôle judiciaire avant de produire sa déclaration le 2 décembre 2005. L'Agence a répondu en présentant une requête en radiation de la déclaration de P&H au motif que la Cour ne pouvait connaître de l'action tant et aussi longtemps que les décisions prises par l'Agence au sujet de la révocation des licences et de la délivrance des nouvelles licences n'étaient pas annulées dans le cadre de procédures introduites en vertu de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)] (la Loi).

[4] La requête de l'Agence a été instruite par le protonotaire Morneau (*Parrish & Heimbecker Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, 2006 CF 1102) qui a conclu que, malgré le fait que la déclaration ne renfermait pas de moyens tendant à faire déclarer illégales les décisions en litige, l'action introduite par P&H constituait une contestation indirecte de la légalité des décisions en question et qu'elle tombait par conséquent sous le coup de l'arrêt *Grenier* de notre Cour. Voici en quels termes le protonotaire a expliqué la portée de cet arrêt (au paragraphe 27) :

[...] une telle attaque, c'est-à-dire une déclaration de nullité ou d'illégalité, doit venir directement en premier lieu en cette Cour via la procédure exclusive d'une demande de contrôle judiciaire.

[5] Toutefois, au lieu de rejeter purement et simplement la demande de P&H, le protonotaire a suspendu l'action pour une période de 30 jours pour permettre à P&H de présenter une requête en prorogation du délai prévu pour introduire une demande de contrôle judiciaire et, pour le cas où la requête en prorogation de délai serait accueillie, a ordonné la prolongation du sursis aussi longtemps que la demande de contrôle judiciaire serait en instance. Pour le cas où P&H ferait défaut de présenter la requête en prorogation de délai prescrit, le rejet de son action serait confirmé.

[6] P&H a interjeté appel devant la Cour fédérale de l'ordonnance du protonotaire et, pour se prémunir contre la possibilité d'un rejet de son appel, elle a également présenté une requête en prorogation du délai qui lui était

review. Relying on *Jazz Air LP v. Toronto Port Authority* (2007), 314 F.T.R. 54 (F.C.), the motions Judge found that since the decision under appeal was vital to the final issue in the case, he was free to consider the matter afresh and exercise his own discretion, even though no error could be shown in the Prothonotary's exercise of his discretion.

[7] In the end result, the motions Judge exercised his discretion as the Prothonotary had exercised his. He found no error of fact or law in the Prothonotary's reasoning and concluded that this Court's decision in *Grenier* compelled the conclusion reached by the Prothonotary. In short, the motions Judge found that P&H could not claim damages from the alleged wrongful exercise of the Agency's statutory discretion without first having that decision set aside by means of an application for judicial review in the Federal Court. He therefore dismissed the appeal.

[8] The motions Judge then turned to P&H's request for an extension of time to commence an application for judicial review. He reviewed the circumstances and concluded that it was appropriate to grant the extension of time. However, he declined to make an order "merging" (consolidating) the judicial review with the action, or ordering that they be heard at the same time. In his view, this would constitute an "end run" around *Grenier*.

[9] P&H appeals from the motions Judge's conclusion that it must first proceed by way of judicial review of the orders which it alleges are unlawful before it can proceed with its action in damages. It says in substance that it has made a choice of remedies, namely that it has chosen not to seek judicial review, but has instead chosen to proceed with an action for damages incurred because of the Crown's negligence or misfeasance in its handling of the issue. P&H says that nothing in section 18 of the Act precludes it from making such a choice.

imparti pour introduire une demande de contrôle judiciaire. Se fondant sur la décision *Jazz Air LP c. Administration portuaire de Toronto*, 2007 CF 624, le juge des requêtes a estimé que, comme la décision frappée d'appel avait une influence déterminante sur l'issue du principal, il lui était loisible de reprendre l'examen de l'affaire depuis le début et d'exercer son propre pouvoir discrétionnaire, et ce, même si l'on ne pouvait démontrer que le protonotaire avait commis une erreur dans la façon dont il avait exercé son pouvoir discrétionnaire.

[7] En fin de compte, le juge des requêtes a exercé son pouvoir discrétionnaire dans le même sens que le protonotaire. Il n'a décelé aucune erreur de droit ou de fait dans le raisonnement du protonotaire et a conclu que l'arrêt *Grenier* de notre Cour imposait la conclusion à laquelle le protonotaire était arrivé. En résumé, le juge des requêtes a estimé que P&H ne pouvait réclamer des dommages-intérêts pour le présumé exercice illégitime du pouvoir discrétionnaire conféré à l'Agence par la loi sans que cette décision n'ait d'abord été annulée au moyen d'une demande de contrôle judiciaire soumise à la Cour fédérale. Il a par conséquent rejeté l'appel.

[8] Le juge des requêtes s'est ensuite penché sur la requête présentée par P&H en vue d'obtenir une prorogation du délai qui lui était impartie pour introduire une demande de contrôle judiciaire. Après avoir examiné les faits, il a conclu qu'il y avait lieu d'accorder la prorogation de délai réclamée. Il a toutefois refusé d'ordonner que la demande de contrôle judiciaire soit « fusionnée à » (réunie avec) l'action ou qu'elles soient entendues en même temps. À son avis, permettre de telles choses équivaldrait à contourner l'arrêt *Grenier*.

[9] P&H interjette appel de la conclusion du juge des requêtes suivant laquelle elle doit d'abord demander le contrôle judiciaire des ordonnances dont elle conteste la légalité avant de pouvoir introduire son action en dommages-intérêts. Elle soutient essentiellement qu'elle a fait un choix quant au recours qu'elle entendait exercer en décidant de ne pas présenter de demande de contrôle judiciaire et en choisissant plutôt de procéder par voie d'action en dommages-intérêts pour obtenir la réparation du préjudice qu'elle a subi par suite de la négligence ou de l'action fautive de Sa Majesté. P&H affirme que rien à l'article 18 de la Loi ne l'empêche de faire ce choix.

[10] It is not necessary, in order to dispose of this case, to review the jurisprudence leading to the decision in *Grenier* since this case falls squarely within the principle enunciated by the latter. Mr. Grenier, it will be recalled, was an inmate in a federal correctional establishment who was placed in administrative segregation as a result of having acted aggressively towards a staff person by throwing forms at him. In addition, he was sentenced to 14 days of disciplinary segregation for the same conduct, pursuant to the disciplinary procedure provided in the *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20. Mr. Grenier did not challenge either of these decisions by means of an application for judicial review. Some three years later, however, he commenced an action for damages against the Crown in which he sought damages arising from his time in segregation.

[11] Because the amount claimed in the action was less than \$50 000, it was heard by a Prothonotary as provided in subsection 50(2) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]. The Prothonotary allowed the action and awarded Mr. Grenier compensatory damages in the amount of \$3 000 as well as \$2 000 in punitive damages [(2004), 258 F.T.R. 244 (F.C.)]. The Prothonotary's decision was upheld on appeal to the Federal Court [(2004), 262 F.T.R. 94].

[12] On appeal to this Court, the Prothonotary's decision was set aside on the basis that an administrative decision, made under the authority of a statute continues to have effect and is lawfully binding until such time as it is set aside in proceedings taken for that purpose under section 18 of the Act. In coming to this conclusion, this Court, speaking through Létourneau J.A., qualified its earlier ruling in *Zarzour v. Canada* (2000), 153 C.C.C. (3d) 284 (*Zarzour*), to the effect that judicial review was necessary only where "the decision giving rise to the harm is still operative at the time the remedy is sought" and conversely "where the decision which gave rise to the alleged harm is no longer effective at the time, it is possible for the applicant to bring an action claiming damages": see *Grenier*, at paragraph 15 [quoting from (2004), 262 F.T.R. 94 (F.C.), at paragraph 8]. The Court

[10] Il n'est pas nécessaire, pour trancher le présent litige, de passer en revue la jurisprudence qui a conduit à l'arrêt *Grenier*, car la présente affaire tombe clairement sous le coup du principe énoncé dans cet arrêt. On se souviendra que M. Grenier, qui était détenu dans un établissement carcéral fédéral, avait été mis en isolement préventif après avoir eu un comportement agressif envers un membre du personnel à qui il avait lancé des formulaires. Il avait également été condamné à un isolement disciplinaire de 14 jours pour les mêmes faits, conformément à la procédure disciplinaire prévue à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20. M. Grenier n'a contesté aucune de ces mesures par voie de demande de contrôle judiciaire. Toutefois, quelque trois ans plus tard, il a intenté une action en dommages-intérêts contre Sa Majesté pour le préjudice subi au cours de sa période d'isolement.

[11] Comme le montant réclamé dans l'action était inférieur à 50 000 \$, la demande a été instruite par un protonotaire, comme le prévoit le paragraphe 50(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]. Le protonotaire a fait droit à l'action et condamné Sa Majesté à verser à M. Grenier une somme de 3 000 \$ à titre de dommages-intérêts compensatoires et de 2 000 \$ à titre de dommages-intérêts exemplaires [2004 CF 132]. La décision du protonotaire a été confirmée en appel par la Cour fédérale [2004 CF 1435].

[12] En appel devant notre Cour, la décision du protonotaire a été annulée au motif qu'une décision administrative prise en vertu d'une loi continue à produire ses effets et à être légalement exécutoire tant qu'elle n'a pas été annulée à la suite d'une instance introduite à cette fin en vertu de l'article 18 de la Loi. Pour arriver à cette conclusion, notre Cour a, sous la plume du juge Létourneau, nuancé la décision qu'elle avait antérieurement rendue dans l'affaire *Zarzour c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 2070 (QL) (arrêt *Zarzour*), suivant laquelle le contrôle judiciaire n'est nécessaire que dans les cas où « la décision à l'origine du préjudice est encore opérante au moment où le recours est intenté » et, à l'inverse, que « dans l'éventualité où la décision ayant engendré le prétendu préjudice n'a plus d'effet dans le temps, il est possible pour le requérant d'intenter une action afin de réclamer

went on to note that, even though the inmate had served his time in administrative segregation, the decision to impose segregation had continuing effects in relation to such matters as parole eligibility and classification. Against that background, the Court restated the underlying rationale for the exclusive jurisdiction granted to the Federal Court by section 18 of the Act (*Grenier*, at paragraph 24):

In creating the Federal Court and in enacting section 18, Parliament sought to put an end to the existing division in the review of the lawfulness of the decisions made by federal agencies. At the time, this review was performed by the courts of the provinces: see Patrice Garant, *Droit administratif*, 4th ed., Vol. 2, Yvon Blais, 1996, at pages 11-15. Harmonization of disparities in judicial decisions had to be achieved at the level of the Supreme Court of Canada. In the interests of justice, equity and efficiency, subject to the exceptions in section 28 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 8; 2002, c. 8, s. 35], Parliament assigned the exercise of reviewing the lawfulness of the decisions of federal agencies to a single court, the Federal Court. This review must be exercised under section 18, and only by filing an application for judicial review. The Federal Court of Appeal is the Court assigned to ensure harmonization in the case of conflicting decisions, thereby relieving the Supreme Court of Canada of a substantial volume of work, while reserving it the option to intervene in those cases that it considers of national interest.

[13] This case falls squarely within the principle stated in *Grenier* and illustrates its underlying rationale. Presumably, P&H could have brought its claim in any of the provincial superior courts and, on the basis of the allegations in its pleadings, asked that court to determine the legality of the revocation of the original permits and the issuance of the replacement permits. Had another shipper encountered the same problem, it could have chosen to proceed in another of the provincial superior courts and asked for a determination of the same issue. Different cases could yield different conclusions leading to an unravelling of the fabric of consistency in the judicial review of federal administrative action.

[14] *Grenier*, as Barnes J. found, is dispositive of this case. But before leaving the case, I wish to comment on

des dommages » (*Grenier*, paragraphe 15 [citant 2004 CF 1435, au paragraphe 8]). La Cour a poursuivi en signalant que, même si le détenu avait purgé sa peine en isolement préventif, la décision de le placer en isolement avait entraîné des conséquences à long terme, notamment sur ses chances de libération conditionnelle et sur sa classification. Dans ce contexte, la Cour a rappelé la raison d'être de la compétence exclusive conférée à la Cour fédérale par l'article 18 de la Loi (*Grenier*, au paragraphe 24) :

En créant la Cour fédérale et en édictant l'article 18, le législateur fédéral a voulu mettre un terme au morcellement existant du contrôle de la légalité des décisions des organismes fédéraux. À l'époque, ce contrôle était effectué par les tribunaux des provinces : voir Patrice Garant, *Droit administratif*, 4^e éd., vol. 2, Yvon Blais, 1996, aux pages 11 à 15. L'harmonisation des disparités dans les décisions judiciaires devait se faire au niveau de la Cour suprême du Canada. Par souci de justice, d'équité et d'efficacité, sous réserve des exceptions de l'article 28 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 8; 2002, ch. 8, art. 35], le Parlement a confié à une seule Cour, la Cour fédérale, l'exercice du contrôle de la légalité des décisions des organismes fédéraux. Ce contrôle doit s'exercer et s'exerce, aux termes de l'article 18, seulement par la présentation d'une demande de contrôle judiciaire. La Cour d'appel fédérale est le tribunal investi du mandat d'assurer l'harmonisation en cas de décisions conflictuelles, dégageant ainsi la Cour suprême du Canada d'un volume considérable de travail, tout en lui réservant la possibilité d'intervenir dans les cas qu'elle juge d'intérêt national.

[13] La présente affaire tombe clairement sous le coup du principe énoncé dans l'arrêt *Grenier* et en illustre le fondement sous-jacent. P&H aurait vraisemblablement pu présenter sa demande devant toute juridiction supérieure d'une province sur le fondement des allégations figurant dans ses actes de procédure et demander à cette juridiction de se prononcer sur la légalité de la révocation des permis originaux et de la délivrance des permis de remplacement. Si un autre expéditeur était confronté au même problème, il aurait pu choisir de saisir la juridiction supérieure d'une autre province et lui demander de trancher la même question. La multiplication des litiges et des solutions ne ferait qu'affaiblir la cohérence de la jurisprudence relative au contrôle judiciaire de la légalité des décisions administratives fédérales.

[14] Ainsi que le juge Barnes l'a signalé, l'arrêt *Grenier* est déterminant quant à l'issue de la présente

another matter which was raised at the hearing of this appeal.

[15] On its own motion, the Court raised the question of the effect of section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. C-50 [s. 1 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 21)] (the CLPA), which is reproduced below, together with section 3 [as am. by S.C. 2001, c. 4, s. 36] which is the section which founds P&H's right of action against the Crown:

3. The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable

(a) in the Province of Quebec, in respect of

(i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or

(ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner; and

(b) in any other province, in respect of

(i) a tort committed by a servant of the Crown, or

(ii) a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

...

8. Nothing in sections 3 to 7 makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power or authority that, if those sections had not been passed, would have been exercisable by virtue of the prerogative of the Crown, or any power or authority conferred on the Crown by any statute, and, in particular, but without restricting the generality of the foregoing, nothing in those sections makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power or authority exercisable by the Crown, whether in time of peace or of war, for the purpose of the defence of Canada or of training, or maintaining the efficiency of, the Canadian Forces.

[16] The question put to the parties at the hearing of the appeal was whether section 8 of the CLPA required that the Agency's decision be set aside in judicial review proceedings before proceeding with an action because, otherwise, section 8 would operate as a defence to the action. Such a reading of section 8 would provide

affaire. Mais avant de trancher l'affaire, je tiens à formuler quelques observations au sujet d'une autre question qui a été soulevée lors de l'instruction du présent appel.

[15] De son propre chef, la Cour a soulevé la question de l'effet de l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. C-50 [art. 1 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 21)] (la LRCECA), reproduit ci-dessous, ainsi que l'article 3 [mod. par L.C. 2001, ch. 4, art. 36], qui fonde le droit d'action de P&H contre Sa Majesté :

3. En matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne pour :

a) dans la province de Québec :

(i) le dommage causé par la faute de ses préposés,

(ii) le dommage causé par le fait des biens qu'il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ces titres;

b) dans les autres provinces :

(i) les délits civils commis par ses préposés,

(ii) les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.

[...]

8. Les articles 3 à 7 n'ont pas pour effet d'engager la responsabilité de l'État pour tout fait — acte ou omission — commis dans l'exercice d'un pouvoir qui, sans ces articles, s'exercerait au titre de la prérogative royale ou d'une disposition législative, et notamment pour les faits commis dans l'exercice d'un pouvoir dévolu à l'État, en temps de paix ou de guerre, pour la défense du Canada, l'instruction des Forces canadiennes ou le maintien de leur efficacité.

[16] La question à laquelle les parties à l'instruction de l'appel ont été invitées à répondre était de savoir si l'article 8 de la LRCECA exigeait que la décision de l'Agence soit annulée dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire avant qu'une action puisse être intentée parce que, sinon, l'article 8 pourrait être invoqué à

an additional argument for the result arrived at in *Grenier*.

[17] Section 8 of the CLPA was first enacted as subsection 3(6) of the *Crown Liability Act*, S.C. 1952-53, c. 30. Given that its enactment precedes the creation of the Federal Court by approximately 20 years, it cannot easily be characterized as a constituent part of a scheme to centralize judicial review of federal institutions in the Federal Court.

[18] In addition, this disposition has, for the most part, been ignored in discussions of Crown liability. To the extent that it has been considered, it has not been given much scope. In *Robitaille v. R.*, [1981] 1 F.C. 90 (T.D.) (*Robitaille*), Marceau J. (as he then was) wrote [at pages 93-94]:

The issue is thus joined in terms of the facts and the general principles of liability. Defendant nowhere sought to rely on an exclusion of liability to which she might be entitled under subsection 3(6) of the said *Crown Liability Act*, and she was correct in not doing so, despite the submissions made by her counsel during the verbal argument. The immunity conferred by that section only applies inasmuch as the power exercised is exercised in a normal and reasonable manner, and the whole point of the action is that this was not true in the case at bar. [Footnote omitted.]

[19] In one of the first cases, if not the first case, in which subsection 3(6) was considered by this Court, *Baird v. The Queen in Right of Canada*, [1984] 2 F.C. 160 (*Baird*), it was suggested that the disposition applied “to statutory powers but not to statutory duties, and further, that it contemplates power or authority of the Crown itself, such as prerogative power and statutory authority that should be regarded as conferred on the Crown, as distinct from that conferred on specific Crown servants chosen to perform a particular statutory function.”: see *Baird*, at page 185. No anterior jurisprudence on the meaning of subsection 3(6) of the *Crown Liability Act* was referred to in *Baird* nor, for that matter, in *Robitaille*.

titre de moyen de défense à l’action. Une telle interprétation de l’article 8 fournit un argument de plus en faveur de la solution retenue dans l’arrêt *Grenier*.

[17] La disposition qui a précédé l’article 8 de la LRCECA était le paragraphe 3(6) de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.C. 1952-53, ch. 30. Comme cette disposition précède d’une vingtaine d’années la création de la Cour fédérale, on ne peut aisément considérer celle-ci comme un élément constitutif d’un système visant à centraliser à la Cour fédérale le contrôle de la légalité des décisions des institutions fédérales.

[18] Qui plus est, cette disposition a, en grande partie, été passée sous silence lors des débats portant sur la responsabilité de l’État et, dans la mesure où elle a été examinée, on ne lui a pas accordé une portée très étendue. Ainsi, dans la décision *Robitaille c. R.*, [1981] 1 C.F. 90 (1^{re} inst.) (décision *Robitaille*), le juge Marceau (devenu par la suite juge à la Cour d’appel) écrivait [aux pages 93 et 94] :

Ainsi, c’est uniquement sur le plan des faits et des principes généraux de la responsabilité que le litige s’est engagé. Nulle part, la défenderesse n’a prétendu se prévaloir d’une exclusion de responsabilité qui lui résulterait de la disposition du paragraphe (6) de l’article 3 de ladite *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, et elle a eu raison de ne pas le prétendre, malgré les dires de son procureur au moment de l’argumentation. L’immunité décrétée par cet article ne joue que dans la mesure où le pouvoir exercé l’est de façon normale et raisonnable, et l’action justement conteste qu’il en ait été ainsi en l’espèce. [Note en bas de page omise.]

[19] Dans une des premières affaires, sinon la première, dans laquelle le paragraphe 3(6) a été examiné par notre Cour, dans *Baird c. La Reine du chef du Canada*, [1984] 2 C.F. 160 (arrêt *Baird*), notre Cour a laissé entendre que ce paragraphe s’appliquait « aux pouvoirs légaux mais non aux fonctions légales et qu’en outre, il distingue le pouvoir ou l’autorité de la Couronne elle-même, tel que la prérogative et l’autorité légale, qui doit être considéré comme étant conféré à la Couronne, de celui qui est accordé à certains préposés de cette dernière qui sont choisis pour accomplir une fonction particulière prévue par la loi (*Baird*, à la page 185). Aucune décision antérieure portant sur le sens du paragraphe 3(6) de la *Loi sur la responsabilité de la Cou-*

[20] Section 8 of the CLPA has been held by this Court to apply only to non-negligent acts by Crown servants: see *Comeau's Sea Foods Ltd. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [1995] 2 F.C. 467, at pages 535-536 (*Comeau's Sea Foods Ltd.*) and *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408, at pages 425-426 (*Swanson*). *Comeau's Sea Foods Ltd.* was a case involving the failure to issue fisheries licences while *Swanson* was a case involving the Minister of Transport's responsibility for aircraft safety.

[21] It would appear from this that section 8 of the CLPA is not available as a defence where negligence is alleged against the Crown, as it has been in this case. But, more importantly, section 8 has never been successfully raised as a bar to an action claiming damages where there is an issue of the legality of a decision of a federal board, commission or tribunal. Given its legislative history and its judicial treatment, section 8 is simply not available as an alternate ground for the result arrived at in *Grenier*.

[22] P&H also appealed from Barnes J.'s refusal to order that its judicial review application proceed at the same time as its action on the ground that this would constitute an "end run" around *Grenier*. Since then, this Court decided in *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2009] 1 F.C.R. 476 (*Hinton*), that a claim for damages could be included in a judicial review which had been converted to an action pursuant to subsection 18.4(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 28] of the Act.

[23] *Hinton* allows P&H to argue that there is no impediment to having its action and its application for judicial review to proceed together since the application for judicial review could be converted to an action which includes a claim for damages. Since this argument was not before Barnes J., given that *Hinton* was decided

ronne n'a été citée dans l'arrêt *Baird* ni, d'ailleurs, dans la décision *Robitaille*.

[20] Notre Cour a jugé que l'article 8 de la LRCECA ne s'appliquait qu'aux actes commis sans négligence par des préposés de la Couronne (*Comeau's Sea Foods Ltd. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1995] 2 C.F. 467, aux pages 535 et 536 (*Comeau's Sea Foods Ltd.*) et *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408, aux pages 425 et 426 (*Swanson*). L'affaire *Comeau's Sea Foods Ltd.* portait sur le refus de délivrer un permis de pêche, tandis que l'affaire *Swanson* avait trait à la responsabilité du ministre des Transports en matière de sécurité aérienne.

[21] Il semble qu'on puisse en conclure que l'article 8 de la LRCECA ne peut être invoqué en défense lorsque l'on accuse Sa Majesté de négligence, comme c'est le cas en l'espèce. Mais, plus important encore, l'article 8 n'a jamais été invoqué avec succès comme fin de non-recevoir à une action en dommages-intérêts dans laquelle est soulevée la légalité d'une décision d'un office fédéral. Compte tenu de son historique législatif et du traitement que les tribunaux lui ont réservé, l'article 8 ne peut tout simplement pas être invoqué comme moyen subsidiaire pour justifier la solution à laquelle la Cour est parvenue dans l'arrêt *Grenier*.

[22] P&H interjette également appel du refus du juge Barnes d'ordonner que sa demande de contrôle judiciaire soit instruite en même temps que son action au motif que cette façon de procéder constituerait un moyen de contourner l'arrêt *Grenier*. Depuis, notre Cour a décidé, dans l'arrêt *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2009] 1 R.C.F. 476 (arrêt *Hinton*), qu'une demande de dommages-intérêts pouvait être incluse dans une demande de contrôle judiciaire qui a été transformée en action conformément au paragraphe 18.4(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 28] de la Loi.

[23] L'arrêt *Hinton* permet à P&H de soutenir que rien n'empêche l'instruction conjointe de son action et de sa demande de contrôle judiciaire, étant donné que la demande de contrôle judiciaire pouvait être transformée en une action qui comprend une demande de dommages-intérêts. Comme cet argument n'a pas été

after Barnes J. had rendered his decision, we are asked to consider it at first instance.

[24] In deciding as it did in *Hinton*, this Court was aware of the possibility that the conversion of judicial review applications to actions (including claims for damages) could easily lead to the unwinding of the Federal Court's exclusive jurisdiction over judicial review: see *Hinton*, at paragraph 51. While that concern is not present here, as there are two separate proceedings, there remains a need for prudence. It is not at all clear that actions and applications for judicial review can be consolidated without indirectly converting the application for judicial review into an action. If that is true of a consolidation, the fact of hearing them together may lead to the same practical result. Given the history of these proceedings and the centrality of the issue of the lawfulness of the decisions taken by the Agency, it is appropriate that the application for judicial review proceed to its conclusion before the action resumes. This is consistent with the caveat registered by this Court in *Hinton*, at paragraph 54.

[25] In the end result, I would dismiss the appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[26] NADON J.A.: I have read, in draft, the reasons of my colleagues Sharlow J.A. and Pelletier J.A. For the reasons which Pelletier J.A. gives, I am of the opinion that the appeal ought to be dismissed with costs. I would, however, add the following.

[27] I recognize the strength of Sharlow J.A.'s opinion that on her reading of subsection 18(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, the broad view adopted

soulevé devant le juge Barnes, puisque l'arrêt *Hinton* a été rendu après que le juge Barnes eut prononcé sa décision, on nous demande de l'examiner en première instance.

[24] En se prononçant comme elle l'a fait dans l'arrêt *Hinton*, notre Cour était consciente que la conversion des demandes de contrôle judiciaire en actions (lesquelles peuvent comprendre des demandes de dommages-intérêts) pouvait facilement conduire à l'effritement de la compétence exclusive de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire (*Hinton*, au paragraphe 51). Bien que cette préoccupation ne soit pas en jeu dans le cas qui nous occupe, puisqu'on a affaire à deux instances distinctes, il n'en demeure pas moins qu'il y a lieu de faire preuve de prudence. Il n'est pas du tout évident que les actions et les demandes de contrôle judiciaire peuvent être réunies sans transformer indirectement les demandes de contrôle judiciaire en actions. Si c'est ce qui se passe lorsqu'il y a réunion d'instances, le fait d'instruire ensemble deux procédures peut conduire au même résultat pratique. Compte tenu de l'historique des présentes instances et de l'importance capitale que revêt la question de la légalité des décisions prises par l'Agence, il convient que la demande de contrôle judiciaire suive son cours jusqu'à son dénouement avant la poursuite de l'action. Cette solution va dans le sens de la mise en garde formulée par notre Cour dans l'arrêt *Hinton*, au paragraphe 54.

[25] En dernière analyse, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

* * *

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

[26] LE JUGE NADON, J.C.A. : J'ai lu le projet de motifs de jugement de mes collègues les juges Sharlow et Pelletier. Pour les motifs exposés par le juge Pelletier, j'estime que l'appel devrait être rejeté avec dépens. J'ajouterais toutefois ce qui suit.

[27] Je reconnais la solidité de l'opinion de la juge Sharlow suivant laquelle, selon son interprétation du paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*,

by this Court in *Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 87, i.e. that the determination of the lawfulness of decisions rendered by a “federal board, commission or other tribunal” must always be made by way of judicial review, cannot be correct. However, it is my view that it is not open to us to revisit *Grenier*.

[28] First, in *Hinton v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2009] 1 F.C.R. 476 (F.C.A.) and in *Nu-Pharm Inc. v. Canada* (2008), 67 C.P.R. (4th) 175 (F.C.A.), we recently reiterated the principles set out in *Grenier*.

[29] Second, it cannot be said that *Grenier*, “is manifestly wrong, in the sense that the Court overlooked a relevant statutory provision or a case that ought to have been followed” (see *Miller v. Canada (Attorney General)* (2002), 220 D.L.R. (4th) 149 (F.C.A.), at paragraphs 8, 9 and 10). Although Sharlow J.A. does not expressly refer to *Miller*, she appears to have concluded that it is open to us to overrule *Grenier* because of the parties’ failure in that case to refer the panel to the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. 50 (the Act).

[30] With respect, I cannot agree with that view. As Pelletier J.A. demonstrates at paragraphs 15 to 21 of his reasons, even if the parties in *Grenier* had specifically referred the panel to the Act, the conclusion reached in that case and the principles enunciated by the Court would not have been different.

[31] I would therefore dismiss the appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[32] SHARLOW J.A. (dissenting): I have read in draft the reasons of my colleague Justice Pelletier. I regret that I am unable to agree with him.

L.R.C. (1985), ch. F-7, la position générale adoptée par notre Cour dans l’arrêt *Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287, à savoir que la légalité des décisions rendues par un office fédéral ne peut être examinée que dans le cadre d’une demande de contrôle judiciaire, ne peut être exacte. J’estime toutefois qu’il ne nous est pas loisible de revenir sur l’arrêt *Grenier*.

[28] Premièrement, récemment, dans les arrêts *Hinton c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2009] 1 R.C.F. 476 (C.A.F.) et *Nu-Pharm Inc. c. Canada*, 2008 CAF 227, nous avons confirmé les principes énoncés dans l’arrêt *Grenier*.

[29] Deuxièmement, on ne peut affirmer que l’arrêt *Grenier*, est « manifestement erron[é], du fait que la Cour n’aurait pas tenu compte de la législation applicable ou d’un précédent qui aurait dû être respecté » (*Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370, aux paragraphes 8, 9 et 10). Bien que la juge Sharlow ne mentionne pas expressément l’arrêt *Miller*, elle semble avoir conclu qu’il nous est loisible d’infirmier l’arrêt *Grenier*, en raison du défaut des parties, dans cette affaire, de renvoyer le tribunal à la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. 50.

[30] En toute déférence, je ne puis souscrire à cet avis. Ainsi que le juge Pelletier l’explique aux paragraphes 15 à 21 de ses motifs, même si les parties dans l’affaire *Grenier* avaient expressément renvoyé le tribunal à la loi en question, la conclusion tirée dans cette affaire et les principes posés par la Cour n’auraient pas été différents.

[31] Je suis en conséquence d’avis de rejeter l’appel avec dépens.

* * *

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

[32] LA JUGE SHARLOW, J.C.A. (dissidente) : J’ai pris connaissance du projet de motifs de jugement de mon collègue le juge Pelletier. Je regrette de ne pouvoir y souscrire.

[33] The appellant alleges in its statement of claim that the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) granted the appellant an import permit for wheat from Ukraine and then, without communicating any reasons, revoked the permit when it was too late for the appellant to mitigate the resulting loss, and then issued new permits which arbitrarily imposed new conditions that caused the appellant further loss. The appellant also alleges that certain acts taken by the CFIA, including the revocation of the import permit, were unlawful in the sense that they were made without statutory authority. At this preliminary stage, these allegations must be assumed to be true.

[34] The statutory foundation of the appellant's right to assert a claim for damages against the Crown is the section 3 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, R.S.C., 1985, c. 50, which reads as follows:

3. The Crown is liable for the damages for which, if it were a person, it would be liable

(a) in the Province of Quebec, in respect of

(i) the damage caused by the fault of a servant of the Crown, or

(ii) the damage resulting from the act of a thing in the custody of or owned by the Crown or by the fault of the Crown as custodian or owner; and

(b) in any other province, in respect of

(i) a tort committed by a servant of the Crown, or

(ii) a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

[35] By the combined operation of section 21 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 28; 2001, c. 4, s. 45] of the *Crown Liability and Proceedings Act* and section 17 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 3; 2002, c. 8, s. 25] of the *Federal Courts Act*, a person asserting a claim for damages against the Crown may proceed either in the Federal Court or in the superior court of the province in which

[33] L'appelante affirme dans sa déclaration que l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence) lui a accordé une licence d'importation de blé de l'Ukraine et qu'ensuite, sans motiver sa décision, elle a révoqué cette licence alors qu'il était trop tard pour que l'appelante puisse atténuer les pertes en découlant, et que l'Agence a ensuite délivré de nouvelles licences qui imposaient arbitrairement de nouvelles conditions qui ont eu pour effet de causer d'autres pertes pour l'appelante. L'appelante soutient également que certaines des mesures prises par l'Agence, dont la révocation de la licence d'importation, étaient illégales en ce sens qu'elles n'étaient pas autorisées par la loi. À la présente étape préliminaire, ces allégations doivent être tenues pour avérées.

[34] Le fondement législatif du droit de l'appelante d'intenter une action en dommages-intérêts contre Sa Majesté se trouve à l'article 3 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, L.R.C. (1985), ch. 50, dont voici le libellé :

3. En matière de responsabilité, l'État est assimilé à une personne pour :

a) dans la province de Québec :

(i) le dommage causé par la faute de ses préposés,

(ii) le dommage causé par le fait des biens qu'il a sous sa garde ou dont il est propriétaire ou par sa faute à l'un ou l'autre de ces titres;

b) dans les autres provinces :

(i) les délits civils commis par ses préposés,

(ii) les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.

[35] Il résulte de l'effet combiné de l'article 21 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 28; 2001, ch. 4, art. 45] de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* et de l'article 17 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 3; 2002, ch. 8, art. 25] de la *Loi sur les Cours fédérales* que la personne qui veut poursuivre Sa Majesté en dommages-intérêts peut s'adresser soit à la Cour fédérale

the claim arose. In this case the appellant commenced its action in the Federal Court.

[36] Section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act* addresses the situation where a claim for damages against the Crown is based in whole or in part on an allegation that the damages were caused by the wrongful exercise of a statutory power. The appellant has made such an allegation in this case (at paragraph 14 of the statement of claim). Section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act* reads in relevant part as follows:

8. Nothing in sections 3 to 7 makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of any power or authority that, if those sections had not been passed, would have been exercisable by virtue of the prerogative of the Crown, or any power or authority conferred on the Crown by any statute....

[37] The meaning and scope of section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act* may well be the subject of debate. However, for the purposes of this appeal I assume, without deciding, that section 8 is intended, at least, to give the Crown a defence to any claim for damages resulting from the valid exercise of statutory authority (absent proof of negligence). The question that arises in this case is who is to determine, in the first instance, whether the exercise of statutory authority is valid. The Crown argues that this question necessarily must be answered in an application for judicial review. The appellant argues that, having asserted a claim against the Crown for damages, and having included in the statement of claim allegations that are intended to defeat the Crown's inevitable defence under section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act*, it is entitled to have the issue of the validity of the exercise of the Crown's statutory authority determined at trial.

rale soit à la juridiction supérieure de la province où est survenu le fait générateur du litige. Dans le cas qui nous occupe, l'appelante a introduit son action devant la Cour fédérale.

[36] L'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* vise le cas où l'action en dommages-intérêts intentée contre Sa Majesté est fondée en tout ou en partie sur l'allégation que les dommages sont attribuables à l'exercice illicite d'un pouvoir conféré par la loi. C'est bien ce que l'appelante affirme en l'espèce (au paragraphe 14 de la déclaration). Voici l'extrait de l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* qui nous intéresse en l'espèce :

8. Les articles 3 à 7 n'ont pas pour effet d'engager la responsabilité de l'État pour tout fait — acte ou omission — commis dans l'exercice d'un pouvoir qui, sans ces articles, s'exercerait au titre de la prérogative royale ou d'une disposition législative [...]

[37] On peut longuement débattre de la portée et du sens de l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Aux fins du présent appel, je tiens cependant pour acquis, sans trancher la question, que l'article 8 vise à tout le moins à donner à Sa Majesté un moyen de défense à l'égard de toute action en dommages-intérêts résultant de l'exercice valide d'un pouvoir conféré par la loi (sauf en cas de preuve de négligence). La question qui se pose dans le cas qui nous occupe est celle de savoir qui décide, au départ, si l'exercice du pouvoir conféré par la loi est valide ou non. Sa Majesté soutient qu'il faut nécessairement répondre à cette question dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire. L'appelante affirme que, comme elle a intenté une action en dommages-intérêts contre Sa Majesté et qu'elle a inclus dans la déclaration des allégations qui sont censées faire échec au moyen de défense que Sa Majesté voudra nécessairement invoquer en vertu de l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, elle a le droit de faire trancher au procès la question de la validité de l'exercice du pouvoir que la loi confère à Sa Majesté.

[38] If the Crown is correct, the appellant must in effect bring two separate proceedings governed by two different limitation periods and two sets of procedural rules. An application for judicial review to challenge the decision of a federal agency or official must be brought in either the Federal Court or the Federal Court of Appeal within 30 days and must be determined on the basis of affidavit evidence, subject to a court order extending the time or permitting oral evidence at the hearing. In contrast, an action for damages may be brought in either the Federal Court or the superior court of a province, is subject to a longer limitation period (generally either two years or six years), and is determined by a trial preceded by discovery proceedings.

[39] In my view, the Crown's position is not consistent with the statutory scheme that governs claims for damages against the Crown. The fact that the defence of statutory authority is part of the *Crown Liability and Proceedings Act* suggests that Parliament contemplated that the task of assessing the validity of such a decision could be undertaken in the course of determining the claim for damages.

[40] The position of the Crown, and the basis for its motion in Federal Court to dismiss or stay the appellant's action for damages, is that the validity of the decisions of the CFIA that are at the root of the appellant's claim, and thus the availability of the section 8 defence, must be assessed as a matter of public law under the statutory procedure governing applications for judicial review.

[41] Justice Barnes accepted the Crown's argument because of the decision of this Court in *Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 287. As I read *Grenier*, it establishes that where a claim is made against the Crown for damages allegedly caused by an unlawful decision of a "federal board, commission or other tribunal" (as defined in [subsection 2(1) (as am. by S.C. 2002, c. 8, s.

[38] Si Sa Majesté a raison, l'appelante doit effectivement introduire deux instances distinctes qui sont régies par deux délais de prescription différents et deux séries de règles de procédure différentes. Une demande de contrôle judiciaire visant à contester la décision d'un office ou d'un fonctionnaire fédéral doit être introduite soit devant la Cour fédérale soit devant la Cour d'appel fédérale dans un délai de 30 jours et elle doit être jugée sur le fondement d'affidavits, sous réserve de toute ordonnance que la Cour peut prononcer pour proroger le délai ou pour autoriser la présentation de témoignages à l'audience. En revanche, l'action en dommages-intérêts, qui peut être introduite devant la Cour fédérale ou devant la juridiction supérieure d'une province, est assujettie à un délai de prescription plus long (en règle générale de deux ou six ans) et est instruite au cours d'un procès précédé d'un processus de communication de la preuve.

[39] À mon avis, la thèse de Sa Majesté n'est pas compatible avec le régime législatif qui s'applique aux actions en dommages-intérêts intentées contre l'État. Le fait que la défense d'autorisation législative fasse partie de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* permet de penser que le législateur fédéral entrevoyait que le tribunal saisi de l'action en dommages-intérêts puisse en même temps se prononcer sur la validité d'une telle décision.

[40] La thèse de Sa Majesté, et l'argument qu'elle invoque au soutien de la requête dont elle a saisi la Cour fédérale en vue de faire rejeter ou suspendre l'action en dommages-intérêts de l'appelante, est que la validité des décisions de l'Agence qui sont à l'origine de la demande de l'appelante et, partant, la possibilité d'invoquer le moyen de défense prévu à l'article 8 doivent être évaluées comme des questions de droit public en fonction de la procédure légale régissant les demandes de contrôle judiciaire.

[41] Le juge Barnes a retenu la thèse de Sa Majesté à cause de l'arrêt *Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287, rendu par notre Cour. À mon avis, l'arrêt *Grenier* établit que lorsque Sa Majesté est poursuivie en dommages-intérêts pour des dommages qui auraient été causés par une décision illégale d'un « office fédéral » (au sens [du paragraphe 2(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15)] de

15) of] the *Federal Courts Act*), the claim will necessarily fail unless the decision is quashed or declared invalid upon an application for judicial review of the decision pursuant to the *Federal Courts Act*. Unfortunately, it would appear that the Court in *Grenier* was not referred to the *Crown Liability and Proceedings Act*. As a result, the *Grenier* principle was developed without taking into account certain aspects of the statutory scheme governing federal Crown litigation that in my view cast doubt on the *Grenier* analysis.

[42] Clearly the CFIA is a “federal board, commission or other tribunal” as defined in the *Federal Courts Act*. A decision of the CFIA to issue or revoke an import permit, or to impose conditions on an import permit, may be challenged in the Federal Court by way of an application for judicial review pursuant to the *Federal Courts Act*. If such a challenge is made, the Federal Court may quash the decision or declare it to be unlawful. However, *Grenier* says that the determination of the lawfulness of those decisions can be determined only by way of judicial review under the *Federal Courts Act*. That premise is based on an interpretation of the section 18 of the *Federal Courts Act* that I am unable to accept.

[43] Section 18 of the *Federal Courts Act* reads in relevant part as follows:

18. (1) ... the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

...

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

la *Loi sur les Cours fédérales*), la demande est vouée à l'échec à moins que la décision ne soit annulée ou déclarée invalide à l'issue d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. Malheureusement, il semblerait que, dans l'arrêt *Grenier*, on n'ait pas renvoyé la Cour à la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. Le principe établi dans l'arrêt *Grenier* a par conséquent été élaboré sans tenir compte de certains des aspects du régime législatif applicable au contentieux fédéral de l'État, ce qui, à mon avis, soulève des doutes au sujet de l'analyse de l'arrêt *Grenier*.

[42] De toute évidence, l'Agence est un « office fédéral » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*. La décision de l'Agence de délivrer ou de révoquer une licence d'importation ou de l'assortir de conditions peut être contestée devant la Cour fédérale par voie de demande de contrôle judiciaire en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. En cas de pareille contestation, la Cour fédérale peut annuler la décision ou la déclarer illégale. L'arrêt *Grenier* indique toutefois que la légalité de ces décisions ne peut être jugée que par voie de contrôle judiciaire sous le régime de la *Loi sur les Cours fédérales*. Cette prémisse repose sur une interprétation de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* qu'il m'est impossible de retenir.

[43] Voici les dispositions de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales* qui nous intéressent :

18. (1) [...] la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

[...]

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

[44] Subsection 18(1) of the *Federal Courts Act* gives the Federal Court the exclusive jurisdiction to grant the traditional public law remedies against any “federal board, commission or other tribunal” (subject to an exception, not relevant in this case, for certain matters that are within the exclusive jurisdiction of this Court). Subsection 18(3) requires the listed public law remedies to be granted by the Federal Court only upon an application for judicial review. However, section 18 does not say or necessarily imply that a dispute as to the validity of the exercise of statutory authority by a “federal board, commission or other tribunal” cannot be determined in the course of a trial governed by the *Crown Liability and Proceedings Act*.

[45] According to the analysis presented in *Grenier*, the purpose of section 18 is to assign to the Federal Court alone the task of reviewing the lawfulness of decisions of federal agencies (see *Grenier*, at paragraph 24), so as to avoid the problem of inconsistent decisions from different jurisdictions and perhaps also to give the Crown the further protection of a very short limitation period. Perhaps these are the objectives of section 18, but the language of subsection 18(1) is somewhat narrower. It is significant, in my view, that the exclusive original jurisdiction of the Federal Court in subsection 18(1) is described by reference to particular judicial remedies and not by reference to the nature of the decisions that might be challenged.

[46] Further, it seems to me that the correct interpretation of subsection 18(1) must be informed by the manifest intention of Parliament that parties asserting a claim for damages are entitled to assert their claim in an action, and to do so in either the Federal Court or the superior court of a province.

[47] In my view, this Court should not require the commencement of multiple proceedings to resolve a claim for damages in every case where the legality of the decision of a federal agency is the basis of the claim, unless compelled by explicit statutory language to do

[44] Le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* confère à la Cour fédérale la compétence exclusive pour connaître des recours traditionnels de droit public exercés contre tout « office fédéral » (sous réserve d’une exception, qui ne nous intéresse pas en l’espèce, dans le cas de certaines questions qui relèvent de la compétence exclusive de notre Cour). Le paragraphe 18(3) prévoit que les recours de droit public qui sont prévus par la loi en question sont exercés exclusivement sur présentation d’une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale. L’article 18 ne dit toutefois pas de façon explicite ou implicite qu’un litige portant sur le contrôle de la validité de l’exercice d’un pouvoir législatif par un « office fédéral » ne peut être tranché dans le cadre d’un procès régi par la *Loi sur la responsabilité civile de l’État et le contentieux administratif*.

[45] Suivant l’analyse présentée dans l’arrêt *Grenier*, l’article 18 vise à confier à une seule Cour, la Cour fédérale, l’exercice du contrôle de la légalité des décisions des organismes fédéraux (voir l’arrêt *Grenier*, au paragraphe 24), pour éviter le problème des décisions conflictuelles émanant de diverses sources et, peut-être, pour donner à Sa Majesté la protection supplémentaire d’un délai de prescription très court. Ce sont peut-être là les objectifs visés par l’article 18, mais le libellé du paragraphe 18(1) est quelque peu plus restrictif. Il est significatif, à mon avis, que la compétence exclusive, en première instance, conférée à la Cour fédérale par le paragraphe 18(1) soit formulée en fonction des recours en justice qui sont ouverts et non en fonction de la nature des décisions qui pourraient être contestées.

[46] De plus, il me semble que l’interprétation qu’il convient de donner au paragraphe 18(1) doit tenir compte de la volonté manifeste du législateur fédéral que les personnes qui présentent une demande de dommages-intérêts fassent valoir leur réclamation dans le cadre d’une action et qu’elles s’adressent, pour ce faire, soit à la Cour fédérale, soit à la juridiction supérieure d’une province.

[47] À mon avis, notre Cour ne devrait pas exiger l’introduction de plusieurs instances pour faire trancher une demande de dommages-intérêts chaque fois que la demande repose sur la légalité de la décision d’un office fédéral, à moins d’être contrainte de le faire par le libellé

so. I am unable to read subsection 18(1) of the *Federal Courts Act* as sufficiently explicit for that purpose.

[48] The decision in *Grenier* was also based on the notion that, if the legality of federal decisions can be determined in the course of an action, the Crown may be deprived of the advantage of the 30-day time limit for the commencement of an application for judicial review. I agree that the finality of administrative decisions is in the public interest, and I also recognize that there is some potential for undue prejudice against the Crown if a claimant is permitted to use the device of an action for damages to avoid the 30-day limitation period applicable to applications for judicial review.

[49] However, these are not considerations that justify the interpretation of section 18 that was adopted in *Grenier*. Rather, they are considerations that will come into play in cases if the Federal Court (or the superior court of a province) is asked to determine whether the commencement of a particular action is an abuse of process in the sense, for example, that the claimant is engaged in a collateral attack on a final administrative decision, or that the claimant is attempting to claim the practical benefit of a public remedy for an administrative decision without observing the applicable procedural limitations. I understand that to be the situation in *Canada v. Tremblay*, [2004] 4 F.C.R. 165 (F.C.A.). In that case, a person seeking reinstatement to a position terminated by virtue of a mandatory retirement law was not permitted to proceed with a claim for damages for the wrongful termination without first taking appropriate steps to have the termination declared invalid. While I do not accept all of the reasoning in that case, the result is reasonable based on the particular facts of the case.

[50] In this case there is no evidence, and the Crown has not suggested, that the appellant is not asserting a *bona fide* claim for damages. It is clear from the record that the appellant has no interest in seeking a public law remedy because it would derive no practical advan-

explicite de la loi. À mon sens, le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* n'est pas suffisamment explicite pour qu'on puisse tirer pareille conclusion.

[48] L'arrêt *Grenier* reposait aussi sur l'idée que, si la légalité des décisions fédérales peut être jugée dans le cadre d'une action, Sa Majesté risque d'être privée de l'avantage du délai de 30 jours prévu pour introduire une demande de contrôle judiciaire. Je suis d'accord pour dire que le caractère définitif des décisions administratives est dans l'intérêt public et je reconnais aussi que Sa Majesté risque d'être lésée injustement si l'on permet à un demandeur de recourir au mécanisme de l'action en dommages-intérêts pour se soustraire au délai de prescription de 30 jours applicable aux demandes de contrôle judiciaire.

[49] Ce ne sont toutefois pas là des considérations qui justifient l'interprétation de l'article 18 qui a été adoptée dans l'arrêt *Grenier*. Ce sont plutôt des considérations qui entrent en jeu lorsque la Cour fédérale — ou la juridiction supérieure d'une province — est appelée à décider si l'introduction d'une action déterminée constitue un abus de procédure en ce sens que, par exemple, le demandeur attaque indirectement une décision administrative définitive ou cherche à se prévaloir des avantages pratiques que représente le recours de droit public pour contester une décision administrative sans observer les contraintes procédurales applicables. Je crois comprendre que c'était la situation dans l'arrêt *Canada c. Tremblay*, [2004] 4 R.C.F. 165 (C.A.F.). Dans cette affaire, une personne qui réclamait sa réintégration dans un poste qui avait été aboli en vertu d'une loi sur la retraite obligatoire s'était vue refuser la possibilité de présenter une action en dommages-intérêts pour congédiement injustifié sans avoir d'abord pris les mesures appropriées pour faire déclarer invalide l'abolition du poste. Bien que je n'accepte pas tout le raisonnement suivi dans cette affaire, le résultat auquel le tribunal est parvenu était raisonnable compte tenu des faits de l'espèce.

[50] Dans le cas qui nous occupe, rien ne prouve — et Sa Majesté n'a pas laissé entendre — que l'appelante ne faisait pas valoir une véritable demande de dommages-intérêts. Il ressort du dossier que l'appelante n'a aucun intérêt à exercer un recours de droit public parce qu'elle

tage from any judicial remedy except an award of damages. Nor has the Crown alleged that the appellant is seeking to achieve indirectly what it cannot achieve directly because of a missed limitation period. The decisions made by the CFIA that the appellant claims are unlawful were respected. They are now spent and have no continuing effect. No one except the appellant has an interest in those decisions. If they are found to be invalid, no one will be affected except the parties to this litigation. The Crown's interest in the integrity of the administration of the import permit regime is amply protected by section 8 of the *Crown Liability and Proceedings Act*.

[51] For these reasons, I would allow this appeal with costs, set aside the decisions of the Federal Court and the Prothonotary, and dismiss the motion of the Crown for an order dismissing or staying the action, with costs in the cause.

n'en tirerait pas d'avantage pratique, sauf une condamnation de Sa Majesté à des dommages-intérêts. Sa Majesté ne prétend pas non plus que l'appelante cherche à obtenir indirectement ce qu'elle ne peut obtenir directement parce qu'elle a laissé s'écouler un délai de prescription. Les décisions de l'Agence que l'appelante prétend illégales ont été respectées. Elles sont maintenant caduques et n'ont plus aucun effet. Personne d'autre que l'appelante n'a d'intérêt dans ces décisions. Si elles sont jugées invalides, personne ne sera touché par elles hormis les parties au présent litige. L'intérêt de Sa Majesté à assurer l'intégrité de l'administration du régime des licences d'importation est amplement protégé par l'article 8 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*.

[51] Pour ces motifs, j'accueillerais le présent appel avec dépens, j'annulerais les décisions de la Cour fédérale et du protonotaire et je rejetterais la requête présentée par Sa Majesté en vue d'obtenir une ordonnance rejetant ou suspendant l'action, et les dépens suivraient l'issue de la cause.