



T-1439-96

Entre :

DAVID SAWATZKI,

requérant,

et

MINISTRE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE
(LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA),

intimé.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

JOHN A. HARGRAVE
PROTONOTAIRE

Les motifs font suite à la requête de l'intimé visant la radiation d'un avis de requête introductive d'instance visant à obtenir un contrôle judiciaire. L'intimé affirme que l'avis ne révèle aucune cause raisonnable d'action.

L'avis de requête introductive d'instance, déposé le 17 juin 1996, est bref. Le demandeur, M. Sawatzky, cherche à faire infirmer ce qu'il désigne comme étant la décision du ministre fédéral de l'Agriculture de recommander une modification de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* (la « Loi »). Il demande ce qui suit :

[TRADUCTION] 1. Une ordonnance infirmant la décision du ministre fédéral de l'Agriculture de recommander la modification de la LOI SUR LA COMMISSION CANADIENNE DU BLÉ le 17 mai 1996, décision transmise au requérant par fax le 21 mai 1996.

2. Une déclaration portant que « la décision du ministre fédéral de l'Agriculture de modifier la Loi sur la Commission canadienne du blé le 17 mai 1996 est une tentative d'établir une distinction injuste à l'encontre du requérant. »

3. Une déclaration portant que « Le ministre fédéral de l'Agriculture a dépassé les limites de sa compétence lorsqu'il a recommandé que la Loi sur la Commission canadienne du blé soit modifiée

le 17 mai 1996 dans ce Parlement, dans la Loi sur la Commission canadienne du blé et la Loi sur les douanes. »

M. Sawatzky dit que la modification a été apportée peu après qu'il ait été acquitté des accusations portées contre lui en vertu de la Loi.

La modification du 17 mai 1996 dont fait mention M. Sawatzky, est de fait la modification apportée par le gouverneur général en conseil, de l'avis du ministre de l'Agriculture, à l'article 14 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé*, C.R.C., ch. 397, par adjonction du nouvel article 14.2 :

1. Le *Règlement sur la Commission canadienne du blé* est modifié par adjonction, après l'article 14.1, de ce qui suit :

14.2 Quiconque exporte du blé, des produits du blé, de l'orge ou des produits de l'orge doit, au moment de l'exportation, remettre à l'agent du bureau des douanes au point de sortie précisé sur la licence d'exportation :

a) soit l'original de la licence d'exportation visant ces céréales ou produits céréaliers, et une copie de celle-ci;
b) soit, s'il s'agit d'une licence d'exportation visant plusieurs expéditions de ces céréales ou produits céréaliers;

(i) deux copies de la licence lors de chaque expédition sauf la dernière,

(ii) l'original et une copie de la licence lors de la dernière expédition.

Cependant, avant d'en arriver au fond de la requête, deux questions préliminaires doivent être décidées : la compétence du protonotaire et celle de la Cour pour radier une requête.

COMPÉTENCE DU PROTONOTAIRE

M. Sawatzky affirme que les protonotaires n'ont pas la compétence d'annuler un acte de procédure car, si je le comprends, cela constituerait une décision finale.

Cette question de compétence a été tranchée par le protonotaire-chef adjoint Giles dans l'affaire *Iscar Limited c. Karl Hertl GMBH*, [1989] 3 C.F. 468, dont la décision affirmative a

été confirmée en appel par le juge en chef adjoint Jerome, [1989] 3 C.F. 479.

L'essentiel de la décision de M. Giles est que les protonotaires ont la compétence nécessaire pour régler des demandes interlocutoires, c'est-à-dire des demandes qui se présentent dans le cours d'une procédure, sauf celles expressément réservées aux juges. Il a souligné qu'une demande interlocutoire peut donner lieu à une ordonnance finale, c'est-à-dire qui règle de façon définitive les questions litigieuses entre les parties.

Dans le cadre de l'appel interjeté contre la décision de M. Giles dans l'affaire *Iscar*, qui était combiné à une seconde affaire dans laquelle la même question s'était posée, le juge en chef adjoint, en confirmant la compétence du protonotaire d'exercer des fonctions judiciaires traditionnellement exercées par des juges, a fondé sa décision sur le paragraphe 46(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* qui permet aux juges de la Cour fédérale de prendre des règles et rendre des ordonnances visant à

h) donner pouvoir aux protonotaires d'exercer une autorité ou une compétence - même d'ordre judiciaire - sous la surveillance de la Cour;

En concluant que le protonotaire était habilité à traiter des demandes fondées sur le Règle 419(1), le juge en chef adjoint a dit :

Il ressort clairement de l'alinéa 46(1)h) de la Loi que le Parlement n'avait pas l'intention que les protonotaires agissent simplement comme préposés à la procédure pour la Cour. Il est, au contraire, manifeste, à la lecture de cet article, que le Parlement voulait que les protonotaires possèdent une compétence à caractère judiciaire. Pour qu'une telle compétence puisse être exercée, toutefois, une règle de la Cour fédérale doit conférer au protonotaire le pouvoir concerné, d'où la Règle 336. La compétence du protonotaire d'entendre les demandes interlocutoires découle du paragraphe 46(1). Le pouvoir d'exercer cette compétence est accordé par la Règle 336(1)g). L'exercice de cette compétence est limité à « toute demande interlocutoire qui lui a été nommément confiée ou qui a été confiée à l'un quelconque des protonotaires sur directive spéciale ou générale du juge en chef ou du juge en chef adjoint. » Les demandes de radiation de plaidoiries effectuées sous le régime de la Règle 419(1) constituent clairement des demandes interlocutoires malgré le fait que les décisions

concernées peuvent trancher les questions soulevées de façon définitive.

RADIATION DE LA REQUÊTE

M. Sawatsky, qui agit pour lui-même, estime que la Cour n'avait pas la compétence nécessaire pour radier un avis de requête introductive d'instance. Dans sa plaidoirie, il a renvoyé à l'arrêt *Pharmacia Inc. c. David Bull Laboratories (Canada) Inc.*, A-332-94, (1994) 176 N.R. 48, dans lequel la Cour d'appel a souligné que :

... le moyen direct et approprié par lequel [une] partie intimée devrait contester un avis de requête introductive d'instance qu'elle estime sans fondement consiste à comparaître et à faire valoir ses prétentions à l'audition de la requête même.

Cependant, le juge Strayer, qui a rédigé l'arrêt *David Bull*, a préservé la possibilité de rejeter une requête dans certaines circonstances :

... Nous n'affirmons pas que la Cour n'a aucune compétence, soit de façon inhérente, soit par analogie avec d'autres règles en vertu de la Règle 5, pour rejeter sommairement un avis de requête qui est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli.

Voir, par exemple, *Cyanamid Agricultural de Puerto Rico Inc. v. Commissioner of Patents* (1983), 74 C.P.R. (2d) 133 (C.F. 1^{re} inst.); et l'analyse figurant dans la décision *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1994] 1 C.F. 102, aux pages 120 et 121 (C.F. 1^{re} inst.) Ces cas doivent demeurer très exceptionnels et ne peuvent inclure des situations comme celle dont nous sommes saisis, où la seule question en litige porte simplement sur la pertinence des allégations de l'avis de requête.

Le critère applicable à la radiation d'un acte de procédure, conformément à l'alinéa 419(1)a), au motif qu'il ne révèle aucune cause raisonnable d'action, n'est pas facile à respecter. Un tribunal ne radiera les actes de procédure que dans les circonstances où il est clair et évident qu'aucun doute ne subsiste : voir par exemple l'arrêt *Canada v. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 C.R. 735, *Operation Dismantle Inc. c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441 et *Hunt c. Carey Canada Inc.*, [1992] R.C.S. 959. Lorsque ce n'est pas un acte de procédure dans une action qu'il s'agit de radier mais plutôt un avis de requête introductive

d'instance, le tribunal doit être particulièrement minutieux et les circonstances doivent être très exceptionnelles. Comme l'a dit le juge Strayer, la requête doit « n'avoir aucune chance d'être accueillie. »

ANALYSE

La requête en radiation

En l'espèce, le contrôle judiciaire recherché vise la recommandation du ministre de l'Agriculture à l'égard de la façon dont la *Loi sur la Commission canadienne du blé* devrait être modifiée.

L'intimé fait valoir que le ministre de l'Agriculture n'a pas rendu de décision mais simplement fait une recommandation. La décision relève plutôt du gouverneur en conseil qui peut, en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*, prendre des règlements en vue de ce qui suit :

- c) prévoir l'octroi de licences pour les opérations - exportation, importation, vente ou achat pour livraison à l'étranger de blé ou de produits du blé - qui seraient par ailleurs interdites par la présente partie;
- d) fixer les conditions applicables à cet octroi, y compris l'obligation pour la Commission ou la personne que désigne le règlement de recouvrer du demandeur une somme qui, de l'avis de la Commission, correspond à l'avantage pécuniaire que représente la licence, mais uniquement dans la mesure où cet avantage découle, d'une part, du fait que sans elle les importations ou exportations de blé et de produits du blé seraient interdites et, d'autre part, des différences existant à ce moment entre les prix intérieurs et extérieurs du blé et des produits du blé; ...
- g) prendre toute autre mesure d'application de la présente partie.

De la même façon, en vertu de l'article 61 de la Loi :

61. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente loi.

L'intimé fait valoir que seules les décisions, et non les recommandations, peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire : la seule décision prise en l'espèce est celle du gouverneur en conseil qui, sur la recommandation du ministre de l'Agriculture, a modifié le *Règlement sur la Commission canadienne du blé*.

Le gouverneur en conseil est parfaitement habilité, en sa qualité d'organe exécutif du gouvernement, d'avoir recours à son personnel et de rechercher les commentaires et l'avis de ses ministres avant de prendre une décision :

... On ne peut priver l'Exécutif de son droit d'avoir recours à son personnel, aux fonctionnaires du ministère concerné, et surtout aux commentaires et aux avis des ministres membres du conseil, responsables, à ce titre, des questions d'intérêt public soulevées par la requête, que ces questions soient de nature économique, politique, commerciale ou autre. *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735 à la page 753.

Comme l'a souligné la Cour d'appel dans l'arrêt *Ex Parte County Council of Kent and Council of Dover*, [1891] 1 Q.B. 725, le mot « décision » est une expression populaire et non pas un terme technique ou juridique (à la page 728). Cependant, une décision doit consister à en venir à une détermination ou à une résolution. Les décisions recouvrent un vaste champ. Une décision est très différente d'une simple recommandation au décideur.

Le fait que ce sont les décisions, et non les recommandations, qui peuvent être contrôlées par la Cour, est inhérent à la nature même du contrôle judiciaire et de l'obligation faite à la Cour. Cela peut se définir, dans le contexte législatif canadien, comme étant le droit et le devoir des tribunaux de rechercher, mettre en question et déterminer la validité des textes législatifs d'un corps législatif, et surtout de vérifier s'ils contreviennent à une prohibition constitutionnelle : voir par exemple l'ouvrage de Hogg intitulé *Constitutional Law of Canada*, troisième édition, Toronto, Carswell, 1992, et aussi l'arrêt *Amex Potash Limited c. Le gouvernement de la Saskatchewan*, [1977] 2 R.C.S. 576, dans lequel

le juge Dickson, qui rendait le jugement de la Cour, a dit ce qui suit :

... Les tribunaux ne mettront pas en doute la sagesse des textes législatifs qui, aux termes de la Constitution canadienne, relèvent de la compétence des législateurs, mais une des haute fonctions de cette Cour est de s'assurer que les législatures n'outrepassent pas les limites de leur mandat constitutionnel et n'exercent pas illégalement certains pouvoirs. (à la page 590).

Pour résumer, il n'appartient pas aux tribunaux de contrôler les recommandations ministérielles. Or, c'est ce que recherche M. Sawatsky. Il est évident que la requête ne pourra pas être accueillie. Pour adopter la terminologie du juge Strayer dans l'arrêt David Bull, précité, elle tombe dans la catégorie d'un « avis de requête qui est manifestement irrégulier au point de n'avoir aucune chance d'être accueilli. »

Modification possible

L'intimé soutient que l'avis de requête introductive d'instance est si insuffisant qu'aucune modification ne pourrait le racheter, sauf, peut-être, en mettant en doute la capacité du gouverneur en conseil de modifier le *Règlement sur la Commission canadienne du blé*. De nouveau, l'intimé fait valoir qu'une telle modification de l'avis de requête introductive d'instance resterait manifestement irrégulière au point de n'avoir aucune chance d'être accueillie. La Couronne est tenue de prouver que la promulgation du nouveau règlement par le gouverneur en conseil relève manifestement de sa compétence en vertu de la disposition d'habilitation de la Loi.

Le juge en chef adjoint Jerome a traité de la radiation d'un acte de procédure, sans autorisation de le modifier, dans l'arrêt *McMillan c. Canada*, T-1124-92 aux pages 8 et 9; (1996), 108 F.T.R. 32 à la page 39, dans lequel il a dit que « ... pour qu'une déclaration soit radiée sans autorisation de la modifier, il ne doit pas exister la moindre trace d'une cause d'action légitime »,

en approuvant un critère appliqué par le protonotaire-chef adjoint Giles dans la décision *Kiely v. Canada* (1987), 10 F.T.R. 10 à la page 11.

Les alinéas 46c), d) et g) de la Loi, précités, confèrent au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements particuliers, dont ceux qui visent l'octroi de licences pour l'exportation du blé, la fixation des conditions applicables et la prise de toute autre mesure d'application. L'article 47 étend ce pouvoir à la prise de règlements concernant l'orge. Comme je l'ai souligné, l'article 61 confère le pouvoir général de prendre, par règlement, toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la Loi.

J'ai aussi exposé la modification contestée qui exige que quiconque exporte du blé, de l'orge ou leurs produits possède une licence d'exportation. Je ne vois pas comment on peut dire que le nouvel article 14.2 du *Règlement sur la Commission canadienne du blé* excède de quelque façon que ce soit la compétence conférée au gouverneur en conseil. Comme l'a remarqué le juge Dickson dans l'arrêt *Amex Potash*, précité, « Les tribunaux ne mettront pas en doute la sagesse des textes législatifs qui, aux termes de la Constitution canadienne, relèvent de la compétence des législateurs ... » (à la page 590). En réalité, le gouverneur en conseil peut faire ce que la Cour ne peut faire à savoir, se servir de son jugement dans les affaires de politique générale dans l'intérêt public, pourvu qu'il n'excède pas les limites de son pouvoir statutaire.

C'est une grave mesure non seulement de radier un acte de procédure ou une requête, mais aussi de refuser à un plaideur d'effectuer une modification, l'empêchant de la sorte de recevoir jugement à cet égard. Cependant, il n'y a pas lieu à contrôle judiciaire des décisions de nature législative, contrairement aux décisions administratives : voir par exemple *Alcan Aluminum Limited v. Carrier-Sekani Tribal Council* (1992), 141 N.R. 125 à la page

139, décision de la Cour d'appel fédérale, et l'arrêt *Vancouver Island Peace Society v. Canada* (1993), 64 F.T.R. 127 à la page 143.

Le fait que le gouverneur en conseil est investi d'un pouvoir statutaire ne signifie pas nécessairement que les dispositions législatives échappent au contrôle judiciaire (voir l'arrêt *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735 à la page 748. En effet :

... dans l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi, le gouverneur en conseil, comme n'importe quelle autre personne ou groupe de personnes, doit respecter les limites de la loi édictée par le Parlement ou la Législature. Y déroger déclenche le rôle de surveillance de la cour supérieure qui a la responsabilité de faire appliquer la loi, c'est-à-dire de s'assurer que les actes autorisés par la loi sont accomplis en conformité avec ses dispositions ou qu'une autorité publique ne se dérobe pas à une obligation qu'elle lui impose. (ibid à la page 752).

J'ai déjà souligné que le gouverneur en conseil peut régulièrement demander conseil à son personnel et aux ministres du gouvernement.

Tout indique que le gouverneur en conseil a régulièrement adopté la modification apportée au *Règlement sur la Commission canadienne du blé*. Rien ne laisse croire que le gouverneur en conseil a excédé les limites de la loi d'habilitation, la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Ainsi, il n'existe pas la moindre trace d'une cause d'action légitime. L'autorisation de faire une modification est refusée.

CONCLUSION

L'avocate de l'intimé et M. Sawatzky ont bien plaidé. M. Sawatzky a bien présenté son point de vue à l'audition de cette requête. Cependant, d'un point de vue juridique, sa cause n'était pas très bonne, car il n'appartient pas à la Cour de questionner la

sagesse des textes législatifs réguliers. Ainsi, l'avis de requête introductive d'instance est rejeté, sans autorisation de modifier.

(signature) « John A. Hargrave

Protonotaire

Le 13 septembre 1996
OTTAWA (ONTARIO)

Traduction certifiée conforme

Louise Dumoulin-Clark

Louise Dumoulin-Clark

COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DE GREFFE : T-1439-96

INTITULÉ DE LA CAUSE : DAVID SAWATZKY

c.

LE MINISTRE FÉDÉRAL DE L'AGRICULTURE
(LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA)

LIEU DE L'AUDIENCE : Winnipeg (Manitoba)

DATE DE L'AUDIENCE : le 28 août 1996

MOTIFS DE L'ORDONNANCE DE M. JOHN A. HARGRAVE, PROTONOTAIRE,
en date du 13 septembre 1996

ONT COMPARU :

M. David Sawatzki pour le requérant
M^{me} Sharleen Hermiston pour l'intimé

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

George Thomson pour l'intimé
Sous-procureur général du Canada