

OTTAWA (ONTARIO), LE LUNDI 28 OCTOBRE 1996

EN PRÉSENCE DE MADAME LE JUGE REED

Entre :

K.F. EVANS LTD.,

requérante,

et

MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

intimé.

ORDONNANCE

LA COUR, après avoir entendu la présente demande de contrôle judiciaire le mardi 3 septembre 1996 à Vancouver (Colombie-Britannique);

VU les motifs de l'ordonnance prononcés ce jour :

ANNULE la décision à laquelle les lettres du 15 et du 31 mai 1995 se rapportent;

RENVOIE les questions au ministre pour qu'il les réexamine conformément aux motifs prononcés ce jour;

N'ADJUGE aucuns dépens.

Juge

B. Reed

Traduction certifiée conforme

Christiane Delon, LL.L.

Entre :

K.F. EVANS LTD.,

requérante,

et

MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,

intimé.

MOTIFS DE L'ORDONNANCE

LE JUGE REED

La requérante conteste la décision que le ministre intimé a prise en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, L.R.C. (1985), ch. E-19. La requérante s'est vu refuser les licences qu'elle demandait en vue d'exporter du Canada une certaine quantité de billes non transformées parce qu'elle n'avait pas obtenu l'approbation du British Columbia Timber Export Advisory Committee (le comité consultatif) pour exporter les billes en question. Le comité consultatif en question a été constitué par le gouvernement de la Colombie-Britannique dans le but de conseiller le ministre des Forêts de cette province au sujet de l'opportunité de soustraire du bois à l'application des dispositions de l'article 135 du *Forest Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1979, ch. 140¹.

¹Les articles 135 et 136 du *Forest Act* disposent :

[TRADUCTION]

235. Sauf dans les cas où il en est exempté en vertu de la présente partie, le bois — et les déchets en provenant — qui est récolté sur des terres domaniales, sur des terres concédées par la Couronne après le 12 mars 1906 ou sur des terres concédées par la Couronne au plus tard le 12 mars 1906 dans une zone de concession de ferme forestière est :

a) soit utilisé dans la province;

b) soit transformé dans la province :

(i) en bois d'oeuvre;

(ii) en pièces de bois débitées autres que le bois d'oeuvre, dans la mesure requise par le ministre;

La requérante a acheté les billes à un propriétaire foncier privé. Les billes ne tombent donc pas sous le coup de l'article 135 du *Forest Act*. Elles sont toutefois assujetties à l'article 7 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*. Elles ne peuvent être exportées que si le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (le ministre) délivre une licence à cet effet². La thèse de la requérante est que la procédure du comité consultatif est irrégulière et que, de toute façon, en déférant aux décisions prises par cet organisme, le ministre a renoncé à ses pouvoirs décisionnels ou qu'il a à tout le moins entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Cadre législatif fédéral

-
- (iii) en bardeaux ou en bardeaux de fente entièrement menuisés;
 - (iv) en panneaux dérivés du bois et notamment en bois de placage et en contreplaqué;
 - (v) en pâte pour la fabrication de divers papiers et de papier journal;
 - (vi) en perches et en pieux écorcés d'un diamètre au fin bout inférieur à 28 cm et en piquets de clôture;
 - (vii) en arbres de Noël;
 - (viii) en pièces de bois d'un diamètre de moins de 15 cm, en traverses et en bois de mine.

136. (1) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut soustraire à l'application de l'article 135 :

- a) toute espèce de bois et tout type de déchets de bois et limiter la quantité d'une espèce de bois ou de type de déchets de bois à laquelle l'exemption s'applique pour une période déterminée ou pour des périodes successives;
- b) toute quantité d'arbres sur pied ou abattus et toute quantité de déchets de bois, sur réception d'une demande présentée selon la formule prescrite par le ministre.

(2) Sur réception d'une demande présentée selon la formule qu'il prescrit, le ministre peut soustraire à l'application de l'article 135, toute quantité d'arbres abattus, jusqu'à concurrence de 15 000 m³ par demande.

(3) Une exemption ne peut être accordée en vertu du présent article que si le lieutenant-gouverneur en conseil ou le ministre, selon le cas, est convaincu :

- a) que le bois ou les déchets en provenant dépasseront les besoins des installations de transformation du bois de la province;
- b) que le bois ou les déchets en provenant ne peuvent être transformés économiquement dans les environs du terrain où ils ont été abattus ou produits et qu'ils ne peuvent être transportés économiquement vers des installations de transformation situées ailleurs dans la province;
- c) que l'exemption empêcherait le gaspillage des arbres abattus sur des terres domaniales ou en améliorerait l'utilisation.

²L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 7, mod. par L.C. 1991, ch. 28, art. 3 et L.C. 1994, ch. 47, art. 107 :

7.(1) Sous réserve du paragraphe (2), le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence autorisant, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité, aux personnes et aux endroits visés, l'exportation des marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée ou destinées à un pays inscrit sur la liste des pays visés.

(1.1) Malgré le paragraphe (1), le ministre peut, par arrêté, délivrer aux résidents du Canada une licence de portée générale autorisant, sous réserve des conditions qui y sont prévues, l'exportation — vers les pays mentionnés dans celle-ci — des marchandises inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée qui sont mentionnées dans la licence.

L'article 3 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* prévoit que le gouverneur en conseil peut dresser une liste des marchandises d'exportation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'exportation pour certaines fins énumérées³. Une des fins pour lesquelles le gouverneur en conseil peut inscrire un article sur cette liste — et qui a été invoquée en l'espèce — est de « s'assurer d'un approvisionnement et d'une distribution de cet article en quantité suffisante pour répondre aux besoins canadiens, notamment en matière de défense »⁴.

Les billes ont été soumises au contrôle fédéral en matière d'exportation en 1940 en vertu des dispositions de la *Loi sur les mesures de guerre*, à cause des inquiétudes qui existaient à l'époque en ce qui concerne l'approvisionnement. Le contrôle des exportations a été maintenu sous le régime de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* lorsque cette loi a été édictée pour la première fois en 1947⁵. La disposition pertinente actuelle est l'alinéa 3e). L'alinéa 3b) actuel de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, qui permet le contrôle de certains articles en vue de favoriser leur transformation au Canada, a été inséré dans la Loi en 1974⁶. L'alinéa 3c.1), qui permet de contrôler l'exportation d'un article en vue de faciliter l'exécution de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits du bois d'oeuvre*, a été inséré en 1985⁷. Bien que la loi de 1947 permette le contrôle de l'exportation des billes pour garantir leur approvisionnement et leur distribution en quantité suffisante au Canada ou pour mettre en oeuvre un accord ou un engagement intergouvernemental, les intimés

³L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 3; mod. par L.R.C. (1985), ch. 12 (3^e suppl.), art. 26.

⁴3. Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des marchandises d'exportation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'exportation pour l'une des fins suivantes :

[...]

- b) s'assurer que les mesures prises pour favoriser la transformation au Canada d'une ressource naturelle d'origine canadienne ne deviennent pas inopérantes du fait de son exportation incontrôlée;
- c) limiter, en période de surproduction et de chute des cours, les exportations de matières premières ou transformées d'origine canadienne, sauf les produits agricoles, ou en conserver le contrôle;
- c.1) restreindre, en vue de faciliter l'exécution de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits du bois d'oeuvre*, l'exportation des produits de bois d'oeuvre figurant à la partie II de l'annexe de cette loi;
- d) mettre en oeuvre un accord ou un engagement intergouvernemental;
- e) s'assurer d'un approvisionnement et d'une distribution de cet article en quantité suffisante pour répondre aux besoins canadiens, notamment en matière de défense.

⁵S.R.C. 1927, ch. 206, art. 3.

⁶S.C. 1974, ch. 9, art. 1.

⁷L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 12, art. 26.

affirment dans leur affidavit que les billes ont été inscrites sur la liste de contrôle des exportations pour la première de ces fins⁸.

Procédure à suivre pour obtenir une licence

À l'époque où elle a soumis au ministre ses demandes de licence d'exportation (en l'occurrence les demandes n^{os} 228989 et 228991 datées respectivement du 21 février 1995 et du 4 avril 1995), la requérante savait que les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (le ministère) avaient pour politique de s'en remettre à « la procédure du comité consultatif en ce qui concerne l'exportation des billes récoltées en Colombie-Britannique .

La requérante a, pour diverses raisons, vivement critiqué la procédure du comité consultatif. Elle a soumis des demandes de licences d'exportation au ministre sans avoir d'abord présenté de demande au ministère des Forêts de la Colombie-Britannique (la première étape de la procédure du comité consultatif). En réponse à la demande soumise le 21 février 1995 par la requérante, le directeur général de la Direction du contrôle des exportations et des importations du ministère, M. Hobson, a écrit à la requérante le 5 avril 1995. Dans cette lettre, M. Hobson informait la requérante que le ministre jugeait sa demande incomplète parce que la requérante n'avait pas suivi la procédure du comité consultatif. Le traitement des nombreuses demandes de licence que reçoit le ministre est normalement effectué par des fonctionnaires du ministère, qui agissent alors en qualité de délégués du ministre et qui ne relèvent pas directement de ce dernier. En l'espèce toutefois, comme M. Evans contestait le principe même du processus décisionnel qui était utilisé, sa demande et sa lettre du 21 février 1995 ont été portées à l'attention du ministre avant que la réponse du 5 avril 1995 ne lui soit envoyée. Cette démarche a été effectuée sous forme de note de service adressée au ministre le 21 mars 1995 par les fonctionnaires du ministère.

Cette note de service expliquait les raisons pour lesquelles on utilisait la procédure du comité consultatif pour décider de l'opportunité de délivrer une licence d'exportation fédérale. On y précisait que le critère de l'approvisionnement était appliqué uniquement en Colombie-Britannique en matière de délivrance de licences d'exportation, étant donné que cette province est la seule à limiter l'exportation de billes en vue d'assurer un approvisionnement en quantité suffisante aux entreprises de transformation provinciales. La note de service précisait également que l'Administration fédérale avait pour politique de

⁸Affidavit souscrit par M. D.E. Hobson le 5 octobre 1995, paragraphes 8 et 13. Voir également le mémoire complémentaire de l'intimé (nommé à tort ainsi; il aurait dû s'intituler dossier complémentaire de demande de l'intimé), à l'onglet 6, page 5.

travailler en étroite collaboration avec les provinces pour s'assurer que les exportations de produits récoltés sur les terres domaniales fédérales soient traitées sur un pied d'égalité avec les exportations des produits provenant des terres domaniales provinciales. La note de service reconnaissait que la pratique qui était suivie était susceptible d'être contestée parce qu'elle ne constituait pas une politique fédérale différente de celle que le gouvernement provincial appliquait et parce que les fonctionnaires fédéraux n'étaient pas représentés au sein des organismes compétents. Les auteurs de la note de service laissaient toutefois entendre qu'il n'y avait pas lieu de réviser en profondeur la procédure présentement suivie en raison des réactions politiques probables du gouvernement de la Colombie-Britannique et parce que des consultations délicates étaient alors en cours avec les États-Unis au sujet du bois d'oeuvre. Les auteurs de la note de service discutaient également de la possibilité d'accorder à la requérante la licence qu'elle demandait, mais finissaient par recommander de ne pas le faire, étant donné que cette façon de procéder ouvrirait tout grand la porte à d'autres demandes semblables et qu'elle s'attirerait des critiques de la part du gouvernement de la Colombie-Britannique ainsi que des groupes écologistes.

Bien que les auteurs de la note de service qualifient les terres visées de terres domaniales fédérales, les terres desquelles proviennent les billes de la requérante sont des terres privées qui ont à l'origine été concédées par la Couronne fédérale. Elle ne font donc pas partie du territoire domanial fédéral. De plus, en ce qui concerne l'argument de la porte ouverte, il convient de noter que seulement six pour cent des terres de la Colombie-Britannique échappent au contrôle de la province et que seulement 1,5 pour 100 du bois d'oeuvre récolté en Colombie-Britannique provient de terres concédées par la Couronne fédérale. En ce qui concerne les craintes éventuelles des groupes écologistes, il convient de souligner que les billes que la requérante cherchait à exporter ne provenaient pas d'un peuplement mûr. En tout état de cause, le ministre a donné suite à la recommandation qui lui avait été faite par les fonctionnaires, et la lettre du 5 avril a été envoyée à la requérante pour l'informer que sa demande était incomplète mais que, si le comité consultatif approuvait sa demande, les fonctionnaires du ministère réexamineraient leur décision.

Le 10 avril 1995, la requérante a répondu à la lettre du 5 avril en réitérant sa thèse que la procédure qui était suivie était irrégulière sur le plan juridique. Dans sa lettre du 21 février 1995, la requérante avait souligné que les billes récoltées ailleurs au Canada faisaient automatiquement l'objet d'une licence fédérale d'exportation. Dans sa lettre du 10 avril 1995, la requérante répétait que, même en Colombie-Britannique, ce n'était pas tous ceux qui demandaient une licence d'exportation de billes récoltées en Colombie-Britannique qui étaient tenus de se soumettre à la procédure du comité consultatif. Ainsi, l'exportation des billes récoltées sur des terres indiennes n'était pas assujettie à cette

procédure, ni les billes récoltées sur des terres faisant l'objet d'une dispense d'application de la procédure du comité consultatif par suite de la prise d'un décret provincial. M. Evans faisait également valoir qu'on ne lui avait pas donné l'occasion de répondre aux observations que les fonctionnaires du ministère avaient pu soumettre au ministre avant que la réponse du 5 avril 1995 ne lui soit envoyée. La requérante avait demandé qu'on lui accorde cette possibilité. Elle a déclaré qu'elle présenterait une demande au comité consultatif, comme le ministre lui avait demandé de le faire, mais qu'elle le faisait contre son gré. (En fait, elle avait déjà présenté cette demande.) La requérante a également affirmé qu'une fois que l'étape initiale de publicité de cette procédure serait terminée, elle demanderait de nouveau au ministre de prendre la décision requise. Voici un extrait de la lettre de la requérante :

[TRADUCTION]

[...] C'est à votre ministère, et non au comité consultatif, qu'il incombe, aux termes de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, de décider de l'opportunité de nous délivrer notre licence en appliquant les mêmes critères que ceux qui sont appliqués à l'ensemble des Canadiens. Vous déciderez alors si vous désirez nous délivrer une licence [...]

Ainsi qu'il a déjà été signalé, la procédure du comité consultatif dont il est question est la procédure suivie par le gouvernement de la Colombie-Britannique pour l'application de l'article 135 du *Forest Act*. Une demande est présentée au ministre des Forêts de la Colombie-Britannique en vue d'obtenir la permission d'exporter une quantité et un type déterminés de billes. Le ministère provincial des Forêts envoie un avis de cette demande aux entreprises de transformation de billes qui, d'après les listes qu'il possède, ont demandé d'en être informées. Si une entreprise de transformation désire acheter les billes qui sont visées par cet avis, elle soumet une offre d'achat au prix qu'elle est prête à payer. Si aucune offre n'est soumise, les billes sont réputées excéder les besoins des entreprises provinciales de transformation de billes. Les fonctionnaires fédéraux sont avisés de la situation et une licence d'exportation est délivrée. Si des offres sont reçues, elles sont envoyées au comité consultatif pour qu'il détermine si elles sont valables. Si le comité consultatif juge que les offres ne sont pas valables, on présume que les billes dépassent les besoins de la province. Les autorités fédérales accordent alors la permission d'exporter les billes en question. Si le comité consultatif conclut que les offres sont valables, on présume que l'approvisionnement est insuffisant en Colombie-Britannique. Dans ce cas, les autorités fédérales n'accordent pas la permission d'exporter. Le comité consultatif évalue les offres en fonction du marché intérieur et non d'après le marché international. Dans le cas de la requérante, des offres ont été reçues et le comité consultatif les a jugées valables. Si la requérante avait réussi à vendre ses billes sur le marché international, elle aurait obtenu un prix beaucoup plus élevé.

Ainsi qu'il a déjà été précisé, la requérante avait décidé contre son gré de présenter des demandes au ministère des Forêts de la Colombie-Britannique. Ces demandes ont été faites le 21 mars 1995. Un avis portant sur les billes que la requérante désirait exporter a été envoyé aux entreprises de transformation de la Colombie-Britannique le 4 avril 1995. La date limite de présentation des offres d'achat était le 21 avril 1995. Le 21 avril 1995, la requérante a écrit de nouveau au ministre pour répéter qu'on ne lui avait pas donné l'occasion de faire valoir son point de vue directement devant lui et pour dire que [TRADUCTION] « la requérante n'a pas non plus été mise au courant des observations faites au ministre à l'encontre de sa thèse ». (Le sous-ministre des Affaires étrangères avait toutefois rencontré la requérante le 19 avril 1995 pour discuter de la question.) Dans sa lettre du 21 avril, la requérante a de nouveau formulé en détail ses réserves au sujet de la procédure du comité consultatif et a répété qu'elle estimait que le ministère n'avait pas le droit de l'obliger à obtenir d'abord l'approbation du comité consultatif avant de pouvoir demander une licence d'exportation. Dans sa lettre, la requérante priait instamment le ministre de ne pas renoncer à son devoir de prendre la décision pertinente. Dans cette lettre, la requérante attaquait vigoureusement la procédure du comité consultatif. Elle alléguait que des « acheteurs » se servaient de cette procédure pour obtenir des concessions de personnes désirant exporter des billes comme paravent pour retirer ce que la requérante a appelé des « offres de blocage », une pratique que la requérante qualifie de [TRADUCTION] « chantage ». La requérante a envoyé une seconde lettre au ministre le 27 avril 1995 pour lui dire qu'elle avait fait une contre-offre à ceux qui avaient présenté une offre au sujet des billes qu'elle désirait exporter et qu'aucune n'avait été acceptée. Elle a invoqué ce fait pour démontrer que la procédure du comité consultatif constituait en réalité un mécanisme de fixation des prix.

Le 2 mai 1995, le ministre a répondu aux lettres du 21 et du 27 avril en précisant que la procédure du comité consultatif (et les procédures analogues) était employée depuis des années comme moyen de faciliter la prise de décisions au palier fédéral et qu'il n'était pas disposé à examiner les demandes de licences d'exportation de la requérante sans avoir eu l'avantage de prendre connaissance de la recommandation du comité consultatif. Cette réponse du ministre avait été précédée par une note de service que des fonctionnaires du ministère lui avait envoyée pour réaffirmer que, bien qu'il y eût de bonnes raisons de revoir la politique du ministère et de resserrer la procédure applicable, cette révision n'était pas recommandée pour le moment. Pour ce qui est des allégations de « chantage » et de fixation des prix, les fonctionnaires recommandaient au ministre dans leur note de service de ne répondre à ces préoccupations que d'une façon très générale en disant : [TRADUCTION] « Bien que je ne sois pas d'accord pour dire que cette situation s'est produite à plusieurs reprises, je prends bonne note des points que vous avez soulevés dans vos lettres [...] » Dans sa lettre du 2 mai 1995, le ministre a fait état

des réserves exprimées par la requérante au sujet de la procédure du comité consultatif en employant les mots recommandés. Il a également déclaré : [TRADUCTION] « Je ne suis pas disposé à poursuivre l'examen de vos demandes de licences d'exportation sans avoir d'abord eu l'avantage de prendre connaissance des recommandations du comité consultatif ».

Les membres du comité consultatif se sont réunis le 8 mai 1995 pour déterminer si les offres d'achat des billes de la requérante étaient valables. Ils ont décidé qu'elles l'étaient. La requérante avait demandé le 5 mai la permission de participer à cette réunion à titre d'observateur. Le comité consultatif a répondu à cette demande en déclarant que seuls les membres du comité consultatif et les représentants du gouvernement avaient le droit d'y être présents. Comme la requérante contestait le fait que le ministre s'en remettait à la procédure du comité consultatif, un représentant du ministère a participé à la rencontre du 8 mai 1995 à titre d'observateur.

À la suite de la rencontre du 8 mai 1995, les fonctionnaires du ministère ont envoyé une troisième note de service au ministre au sujet des demandes de M. Evans. Ils recommandaient que ces demandes soient refusées parce que le comité consultatif avait conclu que des entreprises de transformation de billes avaient fait une offre valable d'achat au sujet des billes. Les billes ne dépassaient donc pas les besoins internes. Les fonctionnaires ont signalé au ministre que le comité consultatif leur avait dit qu'il y avait une pénurie de billes sur la côte de la Colombie-Britannique à ce moment-là. Une copie de la lettre qui avait été transmise au comité consultatif par la CIPA Lumber Co. Ltd. a été annexée à cette note de service. La lettre portait qu'il y avait [TRADUCTION] « une grave pénurie de billes sur la côte de la Colombie-Britannique ». La requérante n'a jamais vu cette lettre, que ce soit au moment où elle a été remise au comité consultatif ou lorsqu'elle a été transmise au ministre. La CIPA était au nombre des entreprises de transformation qui avaient présenté une offre en vue d'acheter les billes de la requérante. La note de service adressée au ministre recommandait que les demandes de licences d'exportation de la requérante soient refusées parce qu'il n'existait pas de « circonstances exceptionnelles » justifiant de ne pas tenir compte de la recommandation du comité consultatif. Le ministre a adopté la recommandation. Le directeur général de la Direction du contrôle des exportations et des importations a envoyé une lettre à la requérante le 15 mai 1995. Dans cette lettre, il précisait que le comité consultatif avait conclu que des offres valables avaient été faites au sujet des billes de la requérante et que les demandes de licences d'exportation fédérales étaient en conséquence rejetées.

Au cours de la même semaine durant laquelle la requérante s'était vue refuser la permission d'exporter ses billes, le comité consultatif a jugé que des billes essentiellement du même type et de la

même région que celles de la requérante excédaient les besoins de la province. Des fonctionnaires du ministère ont, de façon automatique, délivré des licences fédérales d'exportation à l'égard de ces billes. Des offres d'achat de ces billes avaient bel et bien été déposées auprès du ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, mais ces offres avaient été retirées avant que le comité consultatif ne les examine. Voici un extrait de la lettre que la requérante a écrite au ministre le 23 mai 1995 :

[TRADUCTION]

d)Le comité consultatif a formulé une recommandation défavorable à la délivrance de licences d'exportation tout en recommandant que des licences d'exportation soient délivrées à la B & I Forest Products Ltd. pour des billes d'un type et d'une provenance semblables à celles de nos billes, malgré le fait que des offres « valables » auxquelles aucune suite n'a été donnée aient été faites au sujet de nos billes. En d'autres termes, le comité consultatif a conclu simultanément qu'il n'y avait pas d'excédent dans le cas de nos billes, mais qu'il y en avait un dans le cas des billes de la B & I, et elle a recommandé l'exportation de celles-ci;

[...]

Les parties se sont échangées d'autres lettres. J'estime qu'il n'est pas nécessaire d'en citer des extraits, sauf pour signaler que les droits que la requérante avait payés pour déposer les demandes de licences lui ont été remboursés avec la lettre qui lui a été adressée le 31 mai 1995.

Bien que certains des documents qui ont été envoyés par le ministre ou ses fonctionnaires à la requérante, ou encore par les fonctionnaires au ministre, mentionnent le fait que le ministre a reçu des « conseils » et des « recommandations » de la part du comité consultatif, ces documents ont été rédigés après que la requérante eut avisé les fonctionnaires qu'elle contestait la procédure suivie et qu'elle estimait que celle-ci constituait une renonciation par le ministre de ses pouvoirs décisionnels ou encore une entrave à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Des termes moins circonspects avaient été employés dans des lettres antérieures. Ainsi, la requérante a déposé en preuve une lettre écrite par le ministère le 23 août 1991, qui portait :

[TRADUCTION]

Une fois que le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique reçoit une recommandation favorable en ce qui concerne l'exportation de billes, les exportateurs doivent transmettre par télécopieur des copies de leur licence provinciale en cours de validité (la formule FS-34) ainsi que la formule pertinente FS-38 au numéro (613) 996-9933. Sur réception de ces documents, la Direction du contrôle des licences d'exportation et d'importation délivre la licence fédérale d'exportation qu'elle envoie à l'auteur de la demande par messenger ou par télécopieur. Nous désirons assurer les exportateurs que la Direction du contrôle des licences d'exportation et d'importation délivre les licences dans les plus brefs délais possibles une fois que les formules susmentionnées sont remplies.

[...]

Voici un extrait de la lettre écrite par le ministère le 21 décembre 1993 :

[TRADUCTION]

[...]

Nous avons examiné votre demande et nous sommes en mesure de confirmer qu'une licence fédérale d'exportation sera délivrée dès que la licence provinciale d'exportation (formule FS-34) le sera. À cette fin, nous suspendons l'examen de votre demande de licence fédérale d'exportation jusqu'à ce que nous ayons reçu la formule FS-34. Vous trouverez ci-joint une copie supplémentaire de l'avis n° 23 du 1^{er} janvier 1986 qui a été envoyé aux exportateurs et qui explique en détail la procédure à suivre pour obtenir une licence fédérale.

[...]

Voici l'avis que la Direction (fédérale) du contrôle des exportations a envoyée le 21 juillet 1994 aux exportateurs de produits forestiers de la Colombie-Britannique :

[TRADUCTION]

[...] Nous signalons aux exportateurs qu'ils doivent obtenir à la fois une licence fédérale et une licence provinciale pour pouvoir exporter des billes de la province de la Colombie-Britannique. Notre direction ne peut délivrer une licence fédérale (formule EXT 1042) tant qu'elle n'a pas reçu de licence de la Colombie-Britannique en cours de validité (la formule FS-34), ainsi que la demande pertinente de cette province (la formule FS-38). Dans le cas des copeaux de bois exportés de la Colombie-Britannique, les exportateurs doivent soumettre à notre bureau une copie du décret applicable pris par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province de la Colombie-Britannique, ainsi que la demande fédérale (EXT 1042). Une fois ces documents reçus, la licence fédérale d'exportation est délivrée à l'auteur de la demande ou à l'exportateur, selon le cas.

[...]

Lors de son contre-interrogatoire, on a demandé au directeur général de la Direction du contrôle des exportations et des importations si, à sa connaissance, il était déjà arrivé qu'une licence fédérale d'exportation soit délivrée malgré le refus du comité consultatif. Il a répondu qu'il était au courant de trois cas. Dans un cas, la licence avait été délivrée par erreur. Il y avait eu un problème de communication : les fonctionnaires fédéraux croyaient à tort que le comité consultatif avait approuvé l'exportation des billes. Dans un autre cas, des licences fédérales d'exportation avaient été délivrées relativement à des billes provenant de terrains contigus, lesquels avaient été soustraits à la procédure du comité consultatif aux termes d'un décret pris par le gouvernement de la Colombie-Britannique. Ainsi, malgré la décision négative prise par le comité consultatif au sujet des billes récoltées sur les terres avoisinantes, on avait décidé de permettre l'exportation de ces billes. Cette situation a été qualifiée d'inhabituelle⁹. Dans le troisième cas, on avait découvert, après que le comité consultatif eut estimé que des offres valables avaient été faites et que les fonctionnaires du ministère eurent (au nom du ministre) refusé d'approuver la délivrance d'une licence fédérale d'exportation, que les offres sur lesquelles le

⁹Mémoire complémentaire de l'intimé (nommé à tort ainsi, précité, note 8), onglet 6, à la page 4.

comité consultatif avait fondé sa décision étaient devenues caduques avant que le comité consultatif ne prenne sa décision.

Le directeur général de la Direction du contrôle des exportations et des importations a déposé un affidavit dans le cadre de la présente instance. Il y affirme que le gouvernement fédéral reconnaît depuis de nombreuses années que ce sont les provinces qui sont constitutionnellement chargées de la gestion des ressources et de la réglementation des produits de base qui en sont dérivés. Il affirme que, conformément à cette politique, lorsque les provinces ont des problèmes d'approvisionnement, les politiques fédérales sont harmonisées avec les mesures provinciales de manière à compléter et à appuyer celles-ci. En ce qui concerne l'exportation de billes non transformées provenant de la Colombie-Britannique, le ministre a choisi — et choisit toujours — de s'en remettre à l'expertise du comité consultatif pour déterminer s'il existe un approvisionnement suffisant compte tenu des besoins internes. Cette politique est motivée par un désir de s'assurer que les billes provenant de terres fédérales et des terres provinciales sont traitées sur un pied d'égalité et parce qu'il serait coûteux et inutile de faire double emploi avec la procédure du comité consultatif pour déterminer si les approvisionnements sont suffisants. Je souligne à nouveau que l'emploi de l'expression « terres fédérales » crée de la confusion dans ce contexte parce que les terres en question sont, en réalité, des terres privées.

Prétentions et moyens des parties et analyse

La requérante invoque trois moyens pour contester la décision par laquelle on lui a refusé d'exporter des billes : 1) il y a eu entrave du pouvoir discrétionnaire lors de la prise de la décision en question; 2) le décisionnaire a tenu compte de facteurs étrangers et irréguliers pour prendre sa décision; 3) le processus décisionnel était discriminatoire; 4) la requérante n'a pas eu une occasion suffisante d'être entendue au sujet des demandes.

a) Entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire — renonciation au pouvoir décisionnel

L'intimé affirme qu'il n'y pas eu entrave à l'exercice du pouvoir décisionnel du ministre, ni renonciation par celui-ci de son pouvoir décisionnel. Il soutient que le ministre a personnellement pris une décision au sujet des demandes de l'intimé, qu'un décisionnaire qui se trouve dans la situation du ministre peut créer ou adopter des politiques générales à appliquer au processus décisionnel à condition qu'il fasse preuve d'ouverture d'esprit et qu'il décide s'il y a lieu de modifier la politique dans certains cas particuliers. L'intimé constate que les tribunaux ne peuvent dicter de politiques aux décisionnaires et qu'en l'espèce, une politique consistant à recourir à la procédure et à l'expertise du comité consultatif a été adoptée. Les décisions suivantes ont été citées : *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du*

Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; *Boulis c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875, à la page 877; *Thorne's Hardware Ltd. c. R.*, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; *Padfield and Pulhofer*, [1968] A.C. 997; *R. v. Port of London Authority Ex Parte Kynoch Ltd.*, [1919] 1 K.B. 176, à la page 184; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la radio-télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *Re: North Coast Air Services Ltd.*, [1972] C.F. 391 (C.A.F.); *British Oxygen Co. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610 (H.L.).

L'avocat de la requérante n'est pas en désaccord avec les principes de droit applicables qu'invoque l'intimé, mais il cite des décisions qui démontrent que, bien qu'un décisionnaire puisse adopter des lignes directrices, celles-ci ne doivent pas avoir pour effet d'entraver l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou constituer une renonciation de ses pouvoirs décisionnels. Les décisions suivantes ont été citées : *Saunders Farms Ltd. v. British Columbia (Liquor Control and Licensing Branch, General Manager)* (1995), 122 D.L.R. (4th) 260 (C.A.C.-B.), aux pages 270 à 274; *Koopman v. Ostergard, Gevatkoff and Imperial Oil Resources Limited*, décision non publiée, dossier n° A952584, greffe de Vancouver, 21 août 1995 (C.S. C.-B.), aux pages 19 à 21; *H. Lavender and Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government et al.*, [1970] 1 W.L.R. 1231 (C.B.R. Angl.) aux pages 1240 et 1241; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada et ministre du Développement économique*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 6 à 8; *Starlight Drive-In (1978) Ltd. v. Hewitt*, (1984), 57 B.C.L.R. 250 (C.S.), aux pages 254 et 255.

Bien que la requérante ait déjà pu penser que le ministre devait personnellement prendre les décisions relatives à ses demandes, cet aspect n'a pas, sauf erreur, été débattu à l'audience. Les présumées irrégularités de cette procédure s'appliquent, peu importe que la décision soit prise par le ministre lui-même ou par un fonctionnaire de son ministère agissant à titre de délégué.

Les parties s'entendent de façon générale sur les règles de droit applicables aux faits de la présente affaire. Ce sur quoi elles sont en désaccord, ce sont les conclusions de fait à en tirer. Je ne tire pas les mêmes conclusions de fait que celles qu'invoque l'intimé pour étayer sa thèse. La décision que le ministre a prise et, je le répète, que ses fonctionnaires ont prise en leur qualité de délégués du ministre était que la procédure du comité consultatif s'appliquait. Ni le ministre ni ses délégués ne se sont eux-mêmes prononcés sur le bien-fondé des demandes de la requérante. Il ressort de documents qui exposent le rôle que joue la procédure du comité consultatif et qui sont antérieurs à la contestation de cette procédure que l'on considérait que c'était dans le cadre de cette procédure que l'on décidait s'il y avait lieu d'accorder ou de refuser la délivrance d'une licence d'exportation. Les exceptions que

M. Hobson a énumérées renforcent la conclusion qu'on a essentiellement confié tous les pouvoirs décisionnels au comité consultatif. Le caractère flou des réponses aux allégations de M. Evans suivant lesquelles le système est entaché de graves irrégularités (par ex. l'allégation de « chantage ») et les commentaires que les fonctionnaires ont formulés à cet égard démontrent que les fonctionnaires fédéraux ne comprennent pas bien le fonctionnement exact de cette procédure. Le fait qu'ils ont décidé que d'autres exportateurs de billes pouvaient obtenir des licences d'exportation par suite de la décision qu'il y avait un excédent de billes et qu'ils ont refusé le même jour à M. Evans une licence parce qu'il y avait une « grave pénurie de billes » indique également que le ministre et ses délégués appliquent une « politique de non-intervention » et qu'ils ont renoncé à l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels.

b) Prise en compte de facteurs étrangers

Je passe donc aux moyens invoqués au sujet de la prise en compte de facteurs étrangers. L'avocat de la requérante fait valoir que, si tant est qu'ils aient examiné les demandes de licences de la requérante, le ministre ou ses délégués ont tenu compte de facteurs étrangers et non pertinents, en l'occurrence, les réactions politiques de la Colombie-Britannique, les réactions politiques du gouvernement des États-Unis, la prétention suivant laquelle les écologistes seraient contrariés et le risque qu'une décision favorable à la requérante ouvrirait tout grand la porte à d'autres demandes. La requérante affirme qu'aucun de ces facteurs n'est pertinent lorsqu'il s'agit de savoir si l'approvisionnement d'un article est en quantité suffisante pour répondre aux besoins canadiens, notamment en matière de défense. La requérante soutient en outre que les facteurs pertinents à la décision du ministre doivent se rapporter au but pour lesquels les billes ont été inscrites par le gouverneur en conseil sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée.

L'intimé affirme que le pouvoir discrétionnaire du ministre n'est pas ainsi limité. La loi précise en effet que le ministre « peut » délivrer un permis. Il soutient que cette disposition accorde au ministre un pouvoir discrétionnaire très large qui lui permet de tenir compte d'une foule de facteurs d'ordre public. Il ajoute que le ministre n'est pas limité aux facteurs relatifs à la suffisance de l'approvisionnement et de la distribution, mais qu'il peut également tenir compte de larges questions de politique générale. À titre subsidiaire, l'intimé affirme que le ministre peut à tout le moins tenir compte des facteurs pertinents à tous les alinéas de l'alinéa 3 autres que l'alinéa 3e). En d'autres termes, l'intimé affirme que le ministre n'a pas tenu compte de facteurs étrangers parce qu'il a le droit de tenir compte non seulement de l'alinéa 3e) de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, mais aussi des alinéas 3b), 3c.1) et 3d). À titre subsidiaire, l'intimé fait valoir que, si seul l'alinéa 3e) est pertinent, cet alinéa devrait être interprété de façon large de manière à englober dans les « autres besoins » la transformation au sein

d'une seule province, les engagements intergouvernementaux relatifs à cette province ou des facteurs ayant trait au commerce international.

Je suis d'avis que l'emploi du mot « peut » au début de l'article 3 a pour effet de conférer au ministre un tel pouvoir décisionnel discrétionnaire. L'article 3 ne précise cependant pas la portée des facteurs dont on doit tenir compte pour prendre une décision.

En ce qui concerne les alinéas 3*b*) et 3*c.1*), ainsi que je l'ai déjà souligné, ils ont été insérés dans la *Loi* après que les billes eurent été ajoutées à la liste des marchandises d'exportation contrôlée. Pour ce qui est de l'alinéa 3*d*), il n'existe pas d'engagement intergouvernemental ou de protocole d'entente entre le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique au sujet du contrôle des exportations de billes récoltées dans cette province. Qui plus est, le délégué de l'intimé a lui-même déclaré que c'était pour des raisons d'approvisionnement que les billes avaient été ajoutées à la liste des marchandises d'exportation contrôlée. L'avocat de l'intimé voudrait que je qualifie la pratique qui s'est instaurée de s'en remettre à la procédure du comité consultatif et les attentes de la province à cet égard d'« accord » ou d'« engagement » au sens de l'alinéa 3*d*). Je ne tire pas cette conclusion.

Je passe donc à l'alinéa 3*e*). L'exportation des billes a été ajoutée à la liste des marchandises d'exportation contrôlée pour « s'assurer d'un approvisionnement et d'une distribution de cet article en quantité suffisante pour répondre *aux besoins canadiens*, notamment en matière de défense » (mots non soulignés dans l'original). La thèse de l'intimé est que, pour répondre aux besoins canadiens, on peut contrôler les exportations en vue de les harmoniser avec les politiques provinciales limitant les exportations pour s'assurer d'un approvisionnement en quantité suffisante dans la province ou pour des raisons d'ordre écologique ou de commerce international. L'intimé cite à cet égard le jugement *Teal Cedar Products (1977) Ltd. c. Canada*, [1989] 2 C.F. 158 (C.F. 1^{re} inst.).

Je ne crois pas que le jugement *Teal Cedar* vienne en aide à l'intimé. Dans cette affaire, c'était un décret qui était contesté, et non l'exercice d'un pouvoir décisionnel délégué. Mais surtout, la thèse qui était défendue dans cette affaire était que, sauf si le bois en question avait été ajouté à la liste pour répondre à un besoin lié à une urgence nationale ou pour une fin analogue, le décret était invalide. La Cour a jugé que les « besoins canadiens » pouvaient s'entendre des besoins autres que ceux qui concernaient la défense. Bien que ce soit de toute évidence le cas, des expressions comme « pour répondre aux besoins canadiens », lorsqu'elles sont employées comme elles le sont à l'alinéa 3*e*), doivent être interprétées conformément au principe d'interprétation « *ejusdem generis* ». L'expression

« pour répondre aux besoins canadiens » n'est pas synonyme de l'expression « pour répondre à tout autre besoin ». Suivant mon interprétation du libellé de l'alinéa 3e), les « besoins canadiens » en question doivent à tout le moins avoir une nature nationale ou fédérale, et il doit y avoir un « besoin ». J'ai du mal à accepter que l'existence d'une politique provinciale soit, sans plus de précision, visée par les mots « besoins canadiens, notamment en matière de défense ». De toute façon, je n'ai pas à me prononcer sur cette question.

Bien que j'aie exposé les moyens que les deux avocats ont fait valoir au sujet des facteurs étrangers, ces moyens ont été invoqués par la requérante à titre subsidiaire pour contester la décision en examen. Compte tenu de la décision à laquelle j'en suis venue au sujet de la renonciation au pouvoir décisionnel, je n'ai pas à rendre de décision concluante à cet égard. Par ailleurs, je me dois de souligner le fait que, dans de nombreux cas, il serait plus juste de considérer les facteurs qualifiés d'étrangers d'éléments de preuve tendant à démontrer l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui s'est produite en l'espèce. Il en est ainsi en ce qui concerne la mention des réactions du gouvernement de la Colombie-Britannique, du gouvernement des États-Unis et des groupes écologistes, ainsi que l'allusion aux effets éventuels de la « porte ouverte ». L'examen de ces facteurs « étrangers » ne portait pas sur le bien-fondé des demandes de la requérante. Il s'agissait plutôt de facteurs qui étaient examinés pour décider s'il fallait ou non continuer à s'en remettre à la procédure du comité consultatif. Ainsi que je l'ai déjà fait remarquer, c'est donc à juste titre qu'on peut les considérer comme des éléments de preuve de l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

c) Discrimination

La requérante affirme qu'en délivrant automatiquement des licences d'exportation à ceux qui désirent exporter des billes provenant d'autres provinces, comme l'Alberta, et à ceux qui désirent exporter des billes provenant de terres indiennes, les autorités compétentes font preuve de discrimination dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire en matière de délivrance de licences. Ayant conclu qu'il y a eu entrave à l'exercice de ce pouvoir décisionnel ou renonciation à ce pouvoir, je n'ai pas à trancher cette question.

Je suis persuadée, en tout état de cause, qu'il s'agit là d'une préoccupation que les fonctionnaires du ministère connaissent bien et dont il tiendraient compte s'ils devaient revoir la procédure actuelle. Dans la première note de service qu'ils ont présentée au ministre, les fonctionnaires du ministère ont en effet souligné que si l'on devait entreprendre la révision de la procédure actuelle, il faudrait aborder plusieurs questions. L'auteur de la note de service a déclaré :

[TRADUCTION]

Plusieurs questions se posent : le gouvernement fédéral a-t-il toujours des inquiétudes en ce qui concerne l'approvisionnement? Dans l'affirmative, quel critère est appliqué sur l'ensemble du territoire canadien en matière d'approvisionnement? Le gouvernement fédéral a-t-il d'autres intérêts en ce qui concerne la transformation? Dans l'affirmative, pourquoi n'en possède-t-il qu'en Colombie-Britannique? Quelles sont les répercussions de ces contrôles sur le plan de la politique économique? Nos lois et nos pratiques actuelles reflètent-elles la véritable raison d'être des contrôles? Devrait-on tenir également compte de facteurs relatifs à l'écologie, au droit du commerce ou aux relations commerciales?

d) Occasion de se faire entendre

En ce qui concerne les moyens qui ont été invoqués, je signale seulement que le ministre n'est pas obligé de tenir une audience. Il n'est pas non plus tenu d'examiner personnellement la demande. Le ministère reçoit des centaines de demandes de licences chaque jour. Ainsi que l'avocat de l'intimé l'affirme, la connaissance par l'auteur de la demande des politiques et des pratiques qui sont suivies par le ministère dans le cas des demandes et l'occasion de présenter des observations écrites au sujet de la demande en cause constituent un avis suffisant de la « preuve » que l'auteur de la demande doit faire. Ce qui est troublant cependant en ce qui concerne la procédure qui a été suivie dans le cas de la requérante, c'est le fait qu'on a utilisé la lettre de la CIPA. En se servant de cette lettre, le comité consultatif et le ministre se sont en réalité fiés à des éléments de preuve préjudiciables à la requérante sans que celle-ci soit informée de leur existence. Qui plus est, ces éléments de preuve provenaient d'une personne dont les intérêts étaient contraires à ceux de la requérante (en l'occurrence d'un acheteur éventuel des billes de la requérante) sans que la requérante ait l'occasion d'y répondre. L'utilisation de ces éléments de preuve sans que la requérante en soit avisée et sans qu'elle ait l'occasion d'y répondre constitue un manquement aux principes d'équité.

Dépens

La requérante demande à la Cour de condamner l'intimé aux dépens si elle obtient gain de cause. Pour sa part, chose assez surprenante, l'intimé réclame les dépens quelle que soit l'issue de la cause. La règle 1618 des Règles de la Cour fédérale déclare : « Il n'y aura pas de frais à l'occasion d'une demande de contrôle judiciaire, à moins que la Cour n'en ordonne autrement pour des raisons spéciales ». Il n'existe pas en l'espèce de raison spéciale d'adjuger des dépens.

Dispositif

Par ces motifs, les décisions auxquelles se rapportent les lettres du 15 et du 31 mai 1995 seront annulées et l'affaire sera renvoyée au ministre pour qu'il les réexamine conformément aux présents motifs.

OTTAWA (Ontario)
Le 28 octobre 1996.

Juge

B. Reed

Traduction certifiée conforme

Christiane Delon, LL.L.

**COUR FÉDÉRALE DU CANADA
SECTION DE PREMIÈRE INSTANCE**

AVOCATS ET PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

N° DU GREFFE :T-1810-95

INTITULÉ DE LA CAUSE :K.F. EVANS LTD. et MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

LIEU DE L'AUDIENCE :VANCOUVER (C.-B.)

DATE DE L'AUDIENCE :LE 3 SEPTEMBRE 1996

MOTIFS DU JUGEMENT prononcés par le juge Reed le 29 octobre 1996

ONT COMPARU :

DAVID P. CHURCHPOUR LA REQUÉRANTE
ANDREW J. PEARSON

DARLENE PATRICKPOUR L'INTIMÉ

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER :

CAMP CHURCH & ASSOCIATESPOUR LA REQUÉRANTE
VANCOUVER (C.-B.,)

GEORGE THOMSONPOUR L'INTIMÉ
SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
OTTAWA (ONTARIO)