

T-1810-95

T-1810-95

K.F. Evans Ltd. (Applicant)**K.F. Evans Ltd. (requérante)**

v.

c.

The Minister of Foreign Affairs (Respondent)**Le ministre des Affaires étrangères (intimé)****INDEXED AS: K.F. EVANS LTD. v. CANADA (MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: K.F. EVANS LTD. c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Reed J. — Vancouver, September 3; Ottawa, October 28, 1996.

Section de première instance, juge Reed— Vancouver, 3 septembre; Ottawa, 28 octobre 1996.

Foreign trade — Foreign Affairs Minister denying permit to export unprocessed logs under Export and Import Permit Acts, applicant not having secured approval of provincial advisory committee — Committee established by B.C. government to advise provincial Minister of Forests regarding exemptions from provincial legislation requiring use or processing in B.C. of timber harvested from certain lands — Applicant's logs not caught by provincial statute but requiring federal export permit — Logs under federal export control since 1940 (War Measures Act) — Minister's officials adopting practice of deferring to provincial advisory committee regarding B.C. logs — Applicant making application, under protest, to B.C. Ministry of Forests — Provincial advisory committee recommending to Minister export permits be refused as fair offer received for purchase of logs by B.C. processor — Price lower than available on international market — Minister's decision quashed upon judicial review as Minister, delegates fettering discretion, abdicating decision-making responsibility.

Commerce extérieur — Refus du ministre des Affaires étrangères de délivrer une licence d'exportation de billes non transformées en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation parce que la requérante n'avait pas obtenu l'approbation d'un comité consultatif provincial — Le comité consultatif a été constitué par le gouvernement de la Colombie-Britannique dans le but de conseiller le ministre des Forêts de cette province au sujet des exemptions à la loi provinciale exigeant l'utilisation et la transformation en C.-B. des billes récoltées sur certaines terres — Les billes de la requérante ne tombent pas sous le coup de la loi provinciale, mais elles doivent faire l'objet d'une licence fédérale d'exportation — Les billes sont soumises au contrôle fédéral en matière d'exportation depuis 1940 (Loi sur les mesures de guerre) — Les fonctionnaires du ministre ont pris l'habitude de s'en remettre aux décisions prises par le comité consultatif provincial au sujet des billes provenant de la C.-B. — La requérante a présenté une demande au ministère des Forêts de la C.-B. en précisant qu'elle le faisait contre son gré — Le comité consultatif provincial a recommandé au ministre de refuser de délivrer les licences d'exportation étant donné qu'une offre d'achat valable des billes avait été reçue d'une entreprise de transformation de la C.-B. — La requérante a obtenu un prix inférieur à celui qu'elle aurait obtenu sur le marché international — La décision du ministre est annulée dans le cadre d'un contrôle judiciaire, au motif que le ministre et ses délégués ont renoncé à leurs pouvoirs décisionnels et qu'ils ont entravé l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire.

Administrative law — Judicial Review — Certiorari — Application for federal export permits denied as applicant not having obtained approval of provincial export advisory committee — Discretionary powers — Adoption of general policies — Policy of using provincial committee's expertise — Neither Minister nor delegates making independent decision — Treating provincial committee's decision as determinative — Fettering discretion — Abdicating decision-making responsibility — Principles of fairness breached in reliance upon evidence prejudicial to applicant without notice given of existence.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Demande de licence fédérale d'exportation rejetée au motif que la requérante n'a pas obtenu l'approbation d'un comité consultatif provincial en matière d'exportations — Pouvoirs discrétionnaires — Adoption de politiques générales — Politique consistant à s'en remettre aux connaissances spécialisées d'un comité provincial — Ni le ministre ni ses délégués ne se sont eux-mêmes prononcés sur la demande — Ils ont considéré la décision du comité provinciale comme décisive — Ils ont entravé l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire — Ils ont renoncé à leur pouvoir décisionnel — Manquement aux principes d'équité

Construction of statutes — Export and Import Permits Act — Logs placed on Export Control List “to ensure . . . an adequate supply . . . in Canada for defence or other needs” — Minister arguing “other needs” allowing export control to uphold provincial policies, for environmental considerations or for reasons of international trade — Phrase “for . . . other needs” to be interpreted in accordance with ejusdem generis rule of statutory construction — “Other needs” must have national or federal character — Must be a “need” — Difficult to accept existence of provincial policy within “defence or other needs”.

This was an application to set aside the Minister's decision under section 7 of the *Export and Import Permits Act*, refusing permits to export a quantity of unprocessed logs from Canada because the applicant had not obtained approval from the British Columbia Timber Export Advisory Committee (TEAC). The Committee had been established to advise the provincial Minister of Forests with respect to exemptions from legislation requiring the processing in British Columbia of certain timber harvested in that Province. Although the logs came from private rather than federal lands and were not caught by the provincial statute, they are subject to section 7 of the Act which prohibits their exportation unless a permit is obtained from the Minister of Foreign Affairs and International Trade. Logs have been under federal export control since 1940 (*War Measures Act*) when their supply was a matter of concern. The applicant applied to the Minister for export permits without first making an application to the British Columbia Ministry of Forests; it was advised that the applications were incomplete because the TEAC process had not been gone through. Under that process, notice of an application for permission to export logs is sent by the British Columbia Ministry of Forestry to processors of logs within the Province who wish to purchase the logs that are the subject of the notice. If offers are received, they are referred to TEAC for determination as to whether they are fair. If TEAC determines that the offers are fair, there is determined to be a lack of supply in British Columbia and federal permission to export is not given. Applicant made application, under protest, to the provincial Ministry of Forests. Offers for applicant's logs were received and TEAC determined them to be fair. Applicant could have obtained a much higher price on the international market. The applicant submitted that the TEAC process is flawed and that, by deferring to decisions made by that body, the Minister has abdicated his

du fait que l'on s'est fondé sur des éléments de preuve préjudiciables à la requérante sans l'informer de leur existence.

Interprétation des lois — Loi sur les licences d'exportation et d'importation — Billes inscrites sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée «pour s'assurer d'un approvisionnement . . . en quantité suffisante pour répondre aux besoins canadiens, notamment en matière de défense» — Le ministre soutient que, pour répondre aux «besoins canadiens», on peut contrôler les exportations en vue de les harmoniser avec les politiques provinciales ou pour des raisons d'ordre écologique ou de commerce international — L'expression «pour répondre aux besoins canadiens» doit être interprétée conformément au principe d'interprétation ejusdem generis — Les «besoins canadiens» doivent avoir une nature nationale ou fédérale — Il doit y avoir un «besoin» — Il est difficile d'accepter que l'existence d'une politique provinciale soit visée par les mots «besoins canadiens, notamment en matière de défense».

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le ministre a refusé, en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, de délivrer les licences que la requérante 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). Le comité en question avait été constitué dans le but de conseiller le ministre des Forêts au sujet de l'opportunité de soustraire du bois à l'application de dispositions législatives exigeant que certains types de bois récolté en Colombie-Britannique soient transformés dans cette province. Bien qu'elles proviennent de terres privées et non de terres domaniales fédérales et qu'elles ne tombent pas sous le coup de la loi provinciale, les billes sont assujetties à l'article 7 de la Loi, qui interdit leur exportation à moins d'obtenir une licence du ministre des Affaires étrangères et du Commerce international. Les billes ont été soumises au contrôle fédéral en matière d'exportation en 1940 (*Loi des mesures de guerre*) alors qu'on s'inquiétait de leur approvisionnement. La requérante 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; elle a été informée que ses demandes étaient incomplètes parce qu'elle n'avait pas suivi la procédure du comité consultatif. Suivant cette procédure, le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique envoie aux entreprises de transformation de la province qui désirent acheter les billes un avis de la demande présentée en vue d'obtenir la permission d'exporter les billes. Les offres reçues des entreprises intéressées sont transmises au comité consultatif pour qu'il détermine si elles sont valables. Si le comité consultatif détermine que les offres sont valables, on présume que l'approvisionnement est insuffisant en Colombie-Britannique, et les autorités fédérales

decision-making responsibility or, at least, fettered his discretion. Three issues were raised: 1) whether there was a fettering of discretion in making the decision; 2) whether extraneous and improper considerations were taken into account in making the decision; and 3) whether the applicant was denied an adequate opportunity to be heard.

Held, the application should be allowed.

1) Neither the Minister nor his delegates made an independent decision on the merits of the applicant's applications. Documents describing the role of the TEAC process demonstrate that its role was treated as determinative of whether to grant or refuse an export permit. There was in essence a turning over of the whole decision-making authority to TEAC. The acceptance that other exporters of logs, of the same type and from a similar location as the applicant's logs, could be granted permits to export, as a result of a decision that there was a surplus of logs available, while on the same day the applicant was denied a permit because there was an "extreme shortage of logs" also indicates a "hands-off" approach, an abdication of decision-making responsibility, by the Minister and his delegates.

2) The use of the word "may" in section 3 of the Act grants the discretionary decision-making authority but does not establish the scope of factors that should be taken into account in rendering decisions. In so far as paragraph 3(d) is concerned, there is no agreement or memorandum of understanding between the federal government and British Columbia concerning the control of the export of logs from that Province. As to paragraph 3(e), the export of logs was placed on the Export Control List "to ensure that there is an adequate supply and distribution of the article in Canada for defence or other needs". Phrases such as "for . . . other needs", when used in the context of paragraph 3(e), must be interpreted in accordance with the *ejusdem generis* rule of construction. The words "other needs" are not synonymous with "for any other purpose"; they must at least have a national or federal character and there must be a "need".

n'accordent pas la permission d'exporter. La requérante a présenté une demande au ministère provincial des Forêts en précisant qu'elle le faisait contre son gré. Le comité consultatif a jugé valables les offres qui ont été reçues au sujet des billes de la requérante. Celle-ci aurait pu obtenir un prix beaucoup plus élevé sur le marché international. La requérante affirme que la procédure du comité consultatif est irrégulière et qu'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. La présente affaire soulève trois questions: 1) Y a-t-il eu entrave au pouvoir discrétionnaire lors de la prise de la décision en question? 2) A-t-on tenu compte de facteurs étrangers et irréguliers pour prendre cette décision? 3) A-t-on refusé à la requérante l'occasion suffisante d'être entendue?

Jugement: la demande doit être accueillie.

1) 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 que l'on considèrerait que c'était dans le cadre de cette procédure que l'on décidait s'il y avait lieu d'accorder ou de refuser une licence d'exportation. On a essentiellement confié tous les pouvoirs décisionnels au comité consultatif. Le fait que des fonctionnaires compétents ont décidé que d'autres exportateurs de billes, semblables à celles de la requérante quant à leurs type et origine, 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 la requérante une licence parce qu'il y avait une «grave pénurie de billes» indique également que le ministre et ses délégués ont appliqué une «politique de non-intervention» et qu'ils ont renoncé à l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels.

2) L'emploi du mot «peut» à l'article 3 de la Loi a pour effet de conférer au ministre le pouvoir décisionnel discrétionnaire en question, mais cet article ne précise pas la portée des facteurs dont on doit tenir compte pour rendre une décision. En ce qui concerne l'alinéa 3d), 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. Pour ce qui est de l'alinéa 3e), 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». Des expressions comme «pour répondre aux besoins canadiens», lorsqu'elles sont employées comme elles le sont à l'alinéa 3e), 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 toute autre fin». Les besoins canadiens en

3) Neither an oral hearing nor individual consideration by the Minister personally was required. A copy of a letter stating that there was an extreme log shortage on the British Columbia coast had been provided to TEAC by CIPA Lumber Co. Ltd. In using that letter, TEAC and the Minister relied on evidence prejudicial to the applicant without notice having been given to the latter that it existed. The use of that evidence without notice and an opportunity to respond constitutes a breach of the principles of fairness.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Export and Import Permits Act, S.C. 1974, c. 9, s. 1.
Export and Import Permits Act (The), S.C. 1947, c. 17.
Export and Import Permits Act, R.S.C., 1985, c. E-19, ss. 3 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.)), c. 12, s. 26), 7 (as am. by S.C. 1991, c. 28, s. 3; 1994, c. 47, s. 107).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1618 (as enacted by SOR/92-43, s. 19).
Forest Act, R.S.B.C. 1979, c. 140, ss. 135, 136.
Softwood Lumber Products Export Charge Act, R.S.-C., 1985 (3rd Supp.), c. 12, s. 26.
War Measures Act, R.S.C. 1927, c. 206, s. 3.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Teal Cedar Products (1977) Ltd. v. Canada, [1989] 2 F.C. 158; (1988), 19 F.T.R. 35; 92 N.R. 308 (C.A.).

REFERRED TO:

Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Rex v. Port of London Authority. Ex parte Kynoch, Limited*, [1919] 1 K.B. 176 (C.A.); *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Commn.*, [1978] 2 S.C.R. 141; (1977), 81 D.L.R. (3d) 609; 36 C.P.R. (2d) 1; 18 N.R. 181; *In re North Coast Air*

question doivent à tout le moins avoir une nature nationale ou fédérale, et il doit y avoir un «besoin».

3) Le ministre n'était pas obligé de tenir une audience ou d'examiner personnellement la demande. La CIPA Lumber Co. Ltd. avait transmis au comité consultatif une copie d'une lettre affirmant qu'il y avait une grave pénurie de billes sur la côte de la Colombie-Britannique. 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. 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.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Forest Act, R.S.B.C. 1979, ch. 140, art. 135, 136.
Loi des mesures de guerre, S.R.C. 1927, ch. 206, art. 3.
Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.C. 1974, ch. 9, art. 1.
Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 12, art. 26.
Loi sur les licences d'exportation et d'importation, L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 3 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 12, art. 26), 7 (mod. par L.C. 1991, ch. 28, art. 3; 1994, ch. 47, art. 107).
Loi sur les permis d'exportation et d'importation, S.C. 1947, ch. 17.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663, Règle 1618 (éditée par DORS/92-43, art. 19).

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Teal Cedar Products (1977) Ltd. c. Canada, [1989] 2 C.F. 158; (1988), 19 F.T.R. 35; 92 N.R. 308 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES:

Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; (1972), 26 D.L.R. (3d) 216; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; (1983), 143 D.L.R. (3d) 577; 46 N.R. 91; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Rex v. Port of London Authority. Ex parte Kynoch, Limited*, [1919] 1 K.B. 176 (C.A.); *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; (1977), 81 D.L.R. (3d) 609; 36 C.P.R. (2d) 1; 18 N.R.

Services Limited, [1972] F.C. 390; (1972), 32 D.L.R. (3d) 695 (C.A.); *British Oxygen Co. Ltd. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610 (H.L.); *Saunders Farms Ltd. v. British Columbia (Liquor Control and Licensing Branch, General Manager)* (1995), 122 D.L.R. (4th) 260; 1 B.C.L.R. (3d) 12; 54 B.C.C.A. 60; 88 W.A.C. 60 (C.A.); *Koopman v. Ostergaard* (1995), 12 B.C.L.R. (3d) 154 (S.C.); *Lavender (H.) & Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1231 (Q.B.); *Starlight Drive-In (1978) Ltd. and Hewitt, Re* (1984), 12 D.L.R. (4th) 391; 57 B.C.L.R. 250; 8 Admin. L.R. 49 (S.C.).

181; *In re North Coast Air Services Limited*, [1972] C.F. 390; (1972), 32 D.L.R. (3d) 695 (C.A.); *British Oxygen Co. Ltd. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610 (H.L.); *Saunders Farms Ltd. v. British Columbia (Liquor Control and Licensing Branch, General Manager)* (1995), 122 D.L.R. (4th) 260; 1 B.C.L.R. (3d) 12; 54 B.C.C.A. 60; 88 W.A.C. 60 (C.A.); *Koopman v. Ostergaard* (1995), 12 B.C.L.R. (3d) 154 (C.S.); *Lavender (H.) & Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1231 (Q.B.); *Starlight Drive-In (1978) Ltd. and Hewitt, Re* (1984), 12 D.L.R. (4th) 391; 57 B.C.L.R. 250; 8 Admin. L.R. 49 (C.S.).

APPLICATION to set aside the Minister's decision under section 7 of the *Export and Import Permits Act*, refusing permits to export a quantity of unprocessed logs from Canada because the applicant had not obtained approval from the British Columbia Timber Export Advisory Committee. Application allowed.

DEMANDE d'annulation de la décision par laquelle le ministre a, en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, refusé de délivrer des licences d'exportation du Canada d'une certaine quantité de billes non transformées parce que la requérante n'avait pas obtenu l'approbation du Timber Export Advisory Committee de la Colombie-Britannique. Demande accueillie.

COUNSEL:

David P. Church and *Andrew J. Pearson* for applicant.
Darlene M. Patrick for respondent.

AVOCATS:

David P. Church et *Andrew J. Pearson* pour la requérante.
Darlene M. Patrick pour l'intimé.

SOLICITORS:

Camp Church & Associates, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREURS:

Camp Church & Associates, Vancouver, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

1 REED J.: The applicant challenges a decision made by the respondent Minister under section 7 of the *Export and Import Permits Act*, R.S.C., 1985, c. E-19 [as am. by S.C. 1991, c. 28, s. 3; 1994, c. 47, s. 107]. The applicant was refused permits to export a quantity of unprocessed logs from Canada because the applicant had not obtained approval, from the British Columbia Timber Export Advisory Committee (TEAC), to export the logs. TEAC is an advisory committee established by the British Columbia government to advise the provincial Minister of

1 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 [mod. par L.C. 1991, ch. 28, art. 3; 1994, ch. 47, art. 107]. 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 con-

Forests on whether or not to exempt timber from the provisions of section 135 of the British Columbia *Forest Act*, R.S.B.C. 1979, c. 140.¹

- 2 The logs were purchased by the applicant from a private landowner and do not fall under section 135 of the *Forest Act*. The logs, however, are subject to section 7 of the federal *Export and Import Permits Act*. They cannot be exported unless a permit is obtained from the Minister of Foreign Affairs and International Trade (the Minister).² The applicant's position is that the TEAC process is flawed, and that, in any event, by deferring to decisions made by that body the Minister has abdicated his decision-making responsibility or, at least, fettered his discretion.

Federal Legislative Framework

- 3 Section 3 of the *Export and Import Permits Act* provides that the Governor in Council may establish an Export Control List and include thereon any article that the Governor in Council deems it necessary to control for certain listed purposes.³ One of the purposes for which the Governor in Council may place a product on the list, and that used in this case, is "to ensure that there is an adequate supply and distribution of the article in Canada for defence or other needs".⁴
- 4 Logs were placed under federal export control in 1940, pursuant to provisions of the *War Measures Act*, because of supply concerns existing at that time. Control of export was continued under the *Export and Import Permits Act* when this legislation was first enacted in 1947 [S.C. 1947, c. 17].⁵ The relevant provision is now paragraph 3(e). What is now paragraph 3(b) of the *Export and Import Permits Act*, allowing products to be controlled to promote further processing in Canada, was added in

sultatif 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.

2 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

3 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.

4 Les billes ont été soumises au contrôle fédéral en matière d'exportation en 1940 en vertu des dispositions de la *Loi des mesures de guerre*, à cause des inquiétudes qui existaient à l'époque en ce qui concerne leur 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 1947 [S.C. 1947, ch. 17]⁵. La disposition pertinente actuelle est l'alinéa 3e). L'alinéa 3b) actuel de la *Loi*

1974.⁶ Paragraph 3(c.1), allowing products to be controlled to support the enforcement of the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, was added in 1985.⁷ While the 1947 legislation allows for the control of logs to ensure an adequate supply and distribution of such in Canada or in order to implement an intergovernmental arrangement or commitment, the relevant affidavit filed on behalf of the respondent states that the logs were put on the Export Control List for the former purpose.⁸

Process Re: Permit Requests

5 At the time the applicant made applications to the Minister for export permits, one dated February 21, 1995, and another dated April 4, 1995, (applications numbered 228989 and 228991 respectively) the applicant knew that the practice followed by the officials of the Department of Foreign Affairs and International Trade (the Department), with respect to the exportation of logs harvested in British Columbia, was to defer to what is referred to as “the TEAC process”.

6 The applicant was highly critical of the TEAC process, for a number of reasons. The applicant applied to the Minister for export permits without first making an application to the British Columbia Ministry of Forests (the first step of the TEAC process). In response to the applicant’s February 21, 1995 application, a letter, dated April 5, 1995, was sent to the applicant by Mr. Hobson, the Director General, Export and Import Controls Bureau of the Department, telling the applicant that the Minister had decided that the application was incomplete because the applicant had not gone through the TEAC process. The processing of the many requests for permits that are received by the Minister is normally done by departmental officials, as the Minister’s delegates, without direct reference to the Minister. In this case, however, since Mr. Evans was challenging the basis of the decision-making process being used, his application and letter of February 21,

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’œuvre*, 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 œuvre un accord ou un engagement intergouvernemental, l’intimé affirme dans son 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

5 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.

6 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,

1995, was brought to the attention of the Minister before the April 5, 1995 reply was sent. This was done under cover of a memorandum, dated March 21, 1995, from department officials to the Minister.

7 This memorandum explained the use of the TEAC process for deciding whether a federal export permit should be issued. The memorandum explained that it was only in British Columbia that a supply test was used, for a federal export permit to be issued, because British Columbia was the only province to restrict the export of logs for the purpose of ensuring an adequate supply to provincial processors. The memorandum stated that it was federal policy to work closely with the provinces so that exports from federal lands were treated equally with exports from provincial lands. The memorandum acknowledged that the practice being followed might be challenged because it did not embody a federal policy distinct from that applied by the provincial government and because federal officials were not represented on the responsible bodies. The memorandum suggested, however, that no full review of the procedure presently in place be undertaken because of likely political reaction by the British Columbia government and because sensitive consultations were underway with the United States concerning softwood lumber. The memorandum discussed the possibility of granting the applicant the permit he sought but recommended against it because that course of action would open the floodgates to other similar applications and it would lead to criticism from the British Columbia government as well as from environmental groups.

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.

7 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 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'œuvre. 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.

8 While reference is made in the memorandum to the lands as federal lands, the lands from which the applicant's logs came are private lands, the underlying Crown grant for which was originally federal. They are not federal lands. Also, with respect to the floodgates argument it must be noted that only 6% of British Columbia land falls outside provincial control and of this only 1.5% of the timber harvested in British Columbia is from private lands originating from federal Crown grants. With respect to possible concerns by environmental groups, the logs the applicant sought to export were not from old-growth forests. In any event, the Minister endorsed the recommended response that had been prepared for him, by officials, and the April 5 letter was sent to the applicant, informing him that the application was incomplete, but if TEAC approved his application, department officials would reconsider that application.

9 On April 10, 1995, the applicant responded to the April 5 letter reiterating the position that the process being used was legally flawed. The applicant's February 21, 1995 letter had noted that logs harvested anywhere else in Canada were automatically granted federal export permits. The April 10, 1995 letter reiterated that even in British Columbia not all applicants for export permits for British Columbia harvested logs were required to go through the TEAC process—permits for the export of logs harvested from Indian lands were not subject to that process nor were logs harvested from any lands that had been exempted from the TEAC process by a British Columbia order in council. Mr. Evans also pointed out that he had been given no opportunity to respond to whatever representations had been put before the Minister, by Department officials, before the April 5, 1995 reply was sent to him. The applicant had requested that opportunity. The applicant stated that it would make an application to TEAC, as the Minister had instructed, but this was being done under protest. (In fact, such applications had

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 privées de la Colombie-Britannique échappent au contrôle de la province et que seulement 1,5 pour 100 du bois d'œuvre récolté en Colombie-Britannique provient de terres privées 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.

9 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

already been made.) The applicant also stated that once the initial advertising stage of that process was over, it would again ask the Minister to make the decision required. The applicant's letter reads, in part:

Your ministry, not TEAC, must decide under the Export and Import Permit Act whether to grant us our permit using the same criteria as applied to all Canadians. You will then decide whether you wish to grant our permit

- 10 As noted, what is referred to as the TEAC process is the procedure used by the British Columbia government for section 135, *Forest Act*, purposes. An application is made to the British Columbia Ministry of Forestry for permission to export the particular quantity and type of logs in question. Notice of this application is sent by the provincial Ministry to processors of logs who are listed with the Ministry as having requested that they be given such notice. If any processor wishes to purchase the logs that are the subject of the notice, an offer to purchase is tendered at the price the would-be purchaser is willing to pay. If no offers are tendered, the logs are deemed to be surplus to the needs of timber processing facilities within the province. Notice of that fact is given to federal officials and an export permit is issued. If offers are received, they are referred to TEAC for determination as to whether they are fair. If TEAC determines that the offers are not fair, there is also an assumption that the logs are surplus to provincial needs. Federal permission to export is given. If TEAC determines that the offers are fair, there is determined to be a lack of supply in British Columbia. Federal permission to export is not given. TEAC assesses fairness by reference to the domestic market, not the international market. In the applicant's case, offers were received and TEAC determined them to be fair. Had the applicant been able to sell its logs on

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 ces demandes.) 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 . . .

- 10 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 ministère 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 celui-ci 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

the international market it would have received substantially more for them.

11 As noted, the applicant had decided, under protest, to make applications to the British Columbia Ministry of Forests. These applications were made on March 21, 1995. Notice of the logs the applicant wished to export was issued to British Columbia processors on April 4, 1995. The deadline for submitting offers to purchase closed on April 21, 1995. On April 21, 1995, the applicant wrote again to the Minister reiterating the objection that there had been no opportunity to make submissions directly to him, "nor had the applicant been made aware of what representations were being put to the Minister in opposition to the applicant's position." (The Deputy Minister of Foreign Affairs, however, had met with the applicant on April 19, 1995, to discuss the matter.) The applicant's April 21 letter again detailed the applicant's concern about the TEAC process and restated the view that the requirement that the applicant receive TEAC approval as a precondition for a federal export permit was *ultra vires*. The letter urged the Minister not to abdicate his duty to make the relevant decision. This letter contained a vigorous attack on the TEAC process. The letter alleges that the process is used by "purchasers" to obtain concessions, from a person wishing to export logs, as a *quid pro quo* for withdrawing what the applicant calls "blocking offers"; a practice the applicant calls "blockmail". A second letter was sent to the Minister on April 27, 1995, stating that the applicant had made counter offers to those bidding on the logs he wished to export and none had been accepted. He put this forward as evidence that the TEAC process was really a price-fixing mechanism.

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 11
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 pria instamment le ministre de ne pas renoncer à son devoir de prendre la décision pertinente. Dans cette lettre, la requérante attaqua 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

12 On May 2, 1995, the Minister responded to the letters of April 21 and April 27 indicating that the TEAC process (and similar processes to it) had been used for many years as a means of facilitating decisions at the federal level and that he was not prepared to consider the applicant's export permit applications without the benefit of a recommendation from TEAC. This response by the Minister was preceded by a memorandum to him, from department officials, restating that while there were good reasons to review the department's policy and to tighten the relevant procedures, such a review was not being recommended at that time. With respect to the applicant's allegations of "blockmail" and price fixing, the memorandum recommended that the Minister respond to those concerns in only a very general way by saying "While I do not agree in a number of instances, I have noted the points raised in your letters". The May 2, 1995 letter signed by the Minister referred to the applicant's concerns with the TEAC process using the words recommended, and stated, as well, "I am not prepared to consider further your export permit applications without the benefit of a recommendation from TEAC".

13 TEAC held a meeting on May 8, 1995, to consider whether the offers to purchase the applicant's logs were fair offers. It was decided they were. The applicant had sought leave, on May 5, to attend this meeting as an observer. TEAC responded to that request, stating that only TEAC members and government representatives were allowed to attend its meetings. Because of Mr. Evans' challenge to the Minister's reliance on the TEAC process, a representative from the Department attended the May 8, 1995 meeting as an observer.

constituait en réalité un mécanisme de fixation des prix.

12 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 un 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.»

13 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.

14 Following the May 8, 1995, TEAC meeting, a third memorandum was sent to the Minister concerning the Evans' applications. It recommended that they be refused because TEAC had found that fair offers to purchase the logs had been made by log processors. Thus, the logs were not surplus to provincial domestic needs. The officials reported to the Minister that TEAC had told them there was a log shortage on the British Columbia coast at the time; a copy of a letter that had been provided to TEAC, by CIPA Lumber Co. Ltd., was appended to the memorandum. The letter stated that there was "an extreme log shortage on the coast of B.C.". This letter was never seen by the applicant, either when it was given to TEAC, or when it was given to the Minister. CIPA was one of the processors that had made offers to purchase the applicant's logs. The memorandum to the Minister recommended that the applicant's requests for export permits be denied because there were "no exceptional circumstances" upon which to base a decision to override TEAC. The Minister approved the recommendation. A letter, dated May 15, 1995, was sent to the applicant, by the Director General, Export and Import Controls Bureau. It stated that TEAC had found that fair offers had been made for the applicant's logs, and the applications for federal export permits were therefore refused.

15 In the same week that the applicant was refused export permission for his logs, logs of basically the same type and from a similar location to the applicant's, were found by TEAC to be surplus to provincial needs. Federal export permits were issued for them, automatically, by officials of the Department. While offers to purchase those logs had been filed with the British Columbia Ministry of Forests, the offers had been withdrawn before TEAC considered them. A letter from the applicant to the Minister,

14 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 de la province. 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.

15 Au cours de la même semaine durant laquelle la requérante s'était vu 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-

dated May 23, 1995, reads in part:

d) TEAC recommended against our export permits while recommending that export permits be granted to B&I Forest Products Ltd. for logs of similar type and location to our logs notwithstanding that there were unfilled "fair" offers for our logs. In other words, TEAC found at one and the same time that in the case of our logs, there was not a "surplus" of logs, but in the case of B&I's logs there was a "surplus" of logs and recommended their export;

16 Further correspondence passed between the parties. I do not find it necessary to refer to any of this except to note that the fees the applicant had paid to file the permit applications were returned under cover of a letter dated May 31, 1995.

17 While some of the documentation sent to the applicant by the Minister, or his officials, or sent by officials to the Minister refer to the Minister receiving "advice" from TEAC and TEAC's "recommendations", these documents were written after the applicant had notified officials that he was challenging the process that was being used and that he considered the process to be either an abdication by the Minister of his decision-making responsibility or a fettering of his discretion. Less guarded wording was used in correspondence carrying an earlier date. The applicant filed in evidence a letter from the Department, dated August 23, 1991, which stated:

Once the B.C. Ministry of Forests has given a favourable recommendation for the export of logs, exporters should forward by telecopier, copies of the valid provincial permit (form FS-34) and the relevant form FS-38 to (613) 996-9933. Once these documents are received in the Export Import Permits Bureau, the federal export permit will be issued and sent to the applicant by courier or telecopier. We wish to assure exporters that the Export Import Permits Bureau will issue permits in the briefest

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 il a recommandé l'exportation de celles-ci;

Les parties se sont échangées d'autres lettres. 16 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 en- 17 voyés 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 en-

time possible once the above mentioned forms have been duly completed.

- 18 Correspondence dated December 21, 1993, from the Department states:

We have reviewed your request and can confirm that the Federal export permit would be issued upon the issuance of a Provincial export permit (form FS34). In this regard, we will hold in abeyance your federal export permit application pending receipt of the FS34. I have enclosed an additional copy of Notice to Exporters No. 23, dated January 1, 1986 which details the process for obtaining a federal permit.

- 19 A notice of July 21, 1994, from the Export Controls Division (federal) to Exporters of Forest Products from British Columbia reads:

Exporters should note that logs proposed for export from the province of British Columbia require both a Federal and Provincial permit. The Federal permit (form EXT 1042) cannot be issued without this Division receiving a valid B.C. permit (FS 34) and the relevant B.C. application (FS 38). For woodchips exported from B.C., exporters should submit to this office a copy of the relevant "Order Of The Lieutenant Governor In Council" issued by the Province of British Columbia along with the federal application (EXT 1042). Once these documents are received, the federal export permit will be issued and returned to the applicant/exporter whichever the case may be.

- 20 The Director General of the Export and Import Controls Bureau was asked on cross-examination whether, to his knowledge, there were any occasions when a federal export permit had been issued despite a TEAC refusal. He responded that he knew of three occasions. One was when a permit had been issued by mistake. There had been a miscommunication and federal officials thought that TEAC had approved the exportation of the logs. On another occasion, federal export permits had been granted for logs harvested from adjacent lands, those lands

voie 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

having been exempted from the TEAC process by Order in Council of the British Columbia government. Thus, despite a negative TEAC decision with respect to logs harvested from neighbouring lands that had not been so exempted, it was decided to allow the export of those logs. This was described as an unusual situation.⁹ On the third occasion, it was discovered, after TEAC had found that fair offers had been made and the departmental officials (in the Minister's name) had refused approval of a federal export permit, that the offers on which TEAC had based its decision had expired before the TEAC decision was made.

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

21 The Director General, Export and Import Controls Bureau, filed an affidavit for the purposes of this litigation, stating that the federal government had for many years acknowledged provincial constitutional responsibility for resource management and the regulation of primary production therefrom. In accordance with that policy, he states that where provinces have supply concerns, federal policies have been coordinated to complement and support the provincial measures. In so far as the exportation of unprocessed British Columbia logs is concerned, the Minister has chosen and chooses to rely upon the expertise of TEAC to determine whether there is an adequate supply for domestic purposes. This practice is motivated by a desire to ensure that logs from federal and provincial lands are treated equally and because it would be costly and wasteful to duplicate the TEAC process to duplicate the adequacy of supply determination. I note again that the use of the term "federal lands" is confusing in this context because the lands are, in fact, private lands.

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 les provinces 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.

21

Arguments and Analysis

22 The applicant challenges the decision refusing it permits to export logs on four grounds: (1) there was a fettering of discretion in making the decision; (2) extraneous and improper considerations were taken into account in making the decision; (3) the decision-making process was discriminatory; (4) the applicant was denied an adequate opportunity to be heard in relation to the applications.

a) Fettering of discretion—abdication of decision-making responsibility

23 The respondent argues that there was no fettering or abdication of the Minister's decision-making authority, that the Minister personally made a decision on the applicant's applications, that a decision maker in the position of the Minister can create or adopt general policies to be applied in decision-making provided he keeps an open mind and decides whether the policy should be modified in individual cases. The respondent notes that the Courts do not dictate policy to decision makers and, in this case, a policy of using TEAC procedures and expertise was adopted. The following decisions were referred to: *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875, at page 877; *Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al.*, [1983] 1 S.C.R. 106; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Rex v. Port of London Authority. Ex parte Kynoch, Limited*, [1919] 1 K.B. 176 (C.A.), at page 184; *Capital Cities Communications Inc. v. Canadian Radio-Television Comm.*, [1978] 2 S.C.R. 141; *In re North Coast Air Services Limited*, [1972] F.C. 391 (C.A.); *British Oxygen Co. Ltd. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610 (H.L.).

24 Counsel for the applicant does not disagree with the applicable principles of law cited by the respondent but refers to the jurisprudence demonstrating

Prétentions et moyens des parties et analyse

22 La requérante invoque quatre moyens pour contester la décision par laquelle on lui a refusé d'exporter des billes: 1) il y a eu entrave au 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

23 L'intimé affirme qu'il n'y pas eu entrave à l'exercice du pouvoir décisionnel du ministre, ni renonciation par celui-ci à son pouvoir décisionnel. Il soutient que le ministre a personnellement pris une décision au sujet des demandes de la requérante, 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 Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875, à la page 877; *Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997 (H.L.); *Rex v. Port of London Authority. Ex parte Kynoch, Limited*, [1919] 1 K.B. 176 (C.A.), à la page 184; *Capital Cities Communications Inc. c. Conseil de la Radio-Télévision canadienne*, [1978] 2 R.C.S. 141; *In re: North Coast Air Services Limited*, [1972] C.F. 391 (C.A.); *British Oxygen Co. Ltd. v. Board of Trade*, [1971] A.C. 610 (H.L.).

24 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

that while a decision maker may adopt guidelines, these cannot be adopted so as to fetter the decision maker's discretion or constitute an abdication of the decision maker's responsibility. The following decisions were referred to: *Saunders Farms Ltd. v. British Columbia (Liquor Control and Licensing Branch, General Manager)* (1995), 122 D.L.R. (4th) 260 (B.C.C.A.), at pages 270-274; *Koopman v. Ostergaard* (1995), 12 B.C.L.R. (3d) 154 (S.C.), at pages 167-168; *Lavender (H.) & Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1231 (Q.B.), at pages 1240-1241; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pages 6-8; *Starlight Drive-In (1978) Ltd. and Hewitt, Re* (1984), 12 D.L.R. (4th) 391 (B.C.S.C.), at pages 394-395.

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. Ostergaard* (1995), 12 B.C.L.R. (3d) 154 (C.S.), aux pages 167 et 168; *Lavender (H.) & Son Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1970] 1 W.L.R. 1231 (Q.B.), aux pages 1240 et 1241; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 6 à 8; *Starlight Drive-In (1978) Ltd. and Hewitt, Re* (1984), 12 D.L.R. (4th) 391 (C.S.C.-B.), aux pages 394 et 395.

25 While the applicant may at one time have been of the view that the Minister, personally, had to make the decisions with respect to the applicant's applications, I did not understand this to be argued at the hearing. The flaws in the process that are alleged apply whether it be the Minister himself, or an official of his department acting as his delegate, that makes the decision.

25 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.

26 There is little dispute about the law applicable to the facts of this case. What is in dispute are the conclusions of fact to be drawn. I do not draw the same conclusions of fact as those upon which the respondent's position is based. The decision the Minister made, repeatedly, and that made by his officials, acting as his delegate, was that the TEAC process governed. Neither the Minister nor his delegates made an independent decision on the merits of the applicant's applications. Documents describing the role of the TEAC process, prior to the present challenge to that process, demonstrate that its role was treated as determinative of whether to grant or to refuse an export permit. The exceptions, which Mr. Hobson identified, reinforce the conclusion that there was in essence a turning over of the whole decision-making authority to TEAC. The lack of specificity in the responses to Mr. Evans' allegations that serious flaws existed in the system (e.g., the allegation of "blockmail") and the comments of

26 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 plus d'une fois et, 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 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

officials thereon demonstrate a lack of awareness by federal officials as to exactly how that process operated. The acceptance that other exporters of logs, of the same type and from a similar location as the applicant's logs, could be granted permits to export, as a result of a decision that there was a surplus of logs available, while on the same day Mr. Evans was denied a permit because there was an "extreme shortage of logs" also indicates a "hands-off" approach, an abdication of decision-making responsibility, by the Minister and the Minister's delegates.

(b) Extraneous considerations

27 I turn then to the arguments concerning the taking into account of extraneous considerations. Counsel for the applicant argues that to the extent the applicant's applications for permits were considered at all by the Minister or his delegates, those considerations were based on irrelevant and extraneous factors: the political reaction of the British Columbia government; the political reaction of the United States government; the claim that environmentalists would be upset; and, the risk that a decision in favour of the applicant would open the floodgates to other applications. The applicant states that these are all irrelevant considerations for the purpose of making a determination as to the adequacy of domestic supply and distribution for defence or other needs. In addition, the applicant argues that the factors relevant to the Minister's decision must relate to the purpose for which logs were placed on the Export Control List by the Governor General in Council.

28 The respondent argues that the Minister's discretion is not so limited: the statute says the Minister "may" issue a permit. It is argued that this gives very broad discretion to the Minister to take into account a variety of public policy factors. It is

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, semblables à celles de la requérante quant à leurs type et origine, 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 ont appliqué 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 lequel 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

argued that the Minister is not limited to adequate supply and distribution purposes but may also consider broad general policy concerns. Alternatively, it is argued that he may at least take into account considerations relevant to the paragraphs of section 3 other than paragraph 3(e). That is, it is argued that the Minister did not take into account extraneous factors because he is entitled to consider not only paragraph 3(e) of the *Export and Import Permits Act* but also paragraphs 3(b), (c.1) and (d). Alternatively if only paragraph 3(e) is relevant, then that paragraph should be broadly construed so that "other needs" encompasses the purposes of ensuring processing within one province or federal provincial commitments with that province or international trade considerations.

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 questions de politique générale. À titre subsidiaire, l'intimé affirme que le ministre peut à tout le moins tenir compte des facteurs visant tous les alinéas de l'article 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.

29 I am of the view that the use of the word "may" at the beginning of section 3 grants the discretionary decision-making authority. It does not, however, establish the scope of factors that should be taken into account in rendering decisions.

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. 29

30 With respect to paragraphs 3(b) and (c.1), as noted, these were added to the Act after logs were added to the Export Control List. In so far as paragraph 3(d) is concerned, there is no federal-provincial agreement or memorandum of understanding between the federal government and British Columbia concerning the control of the export of logs from that province. What is more the respondent's own representative stated that it was for supply purposes that logs had been added to the Export Control List. Counsel for the respondent would have me characterize the practice that has developed of relying on the TEAC process and provincial expectations in relation thereto as an "arrangement" or "commitment" for the purposes of paragraph 3(d). I do not draw that conclusion.

En ce qui concerne les alinéas 3b) et 3c.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 3d), 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 3d). Je ne tire pas cette conclusion. 30

31 I turn then to paragraph 3(e). The export of logs was placed on the Export Control List “to ensure that there is an adequate supply and distribution of [logs] in Canada for defence or other needs” (emphasis added). The respondent’s argument is that “other needs” allows control of export in order to accord with provincial policies of restricting export to ensure a supply within the province, or to limit export for environmental purposes, or for reasons of international trade. Reference is made to the decision in *Teal Cedar Products (1977) Ltd. v. Canada*, [1989] 2 F.C. 158 (C.A.).

32 I do not think the *Teal Cedar* case assists the respondent. It was an order in council that was challenged in that case, not the exercise of a delegated decision-making authority. More importantly, the argument being made was that unless the timber in question was being added to the list to satisfy a need related to a national emergency, or some need similar thereto, the order in council would not be valid. The Court held that “other needs” could refer to needs other than defence. While this is clearly so, phrases such as “for . . . other needs”, when used as those words are used in paragraph 3(e), must be interpreted in accordance with the *ejusdem generis* rule of construction. The words “other needs” are not synonymous with “for any other purpose”. As I read the words of paragraph 3(e), “other needs” must at least have a national or federal character and there must be a “need”. I have difficulty accepting that the existence of a provincial policy, *simpliciter*, falls within the wording “defence or other needs”. In any event, I do not have to decide this issue.

33 While I have set out the arguments that were made by both counsel with respect to extraneous considerations, those arguments were put forward by

31 Je passe donc à l’alinéa 3e). 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.A.).

32 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 3e), 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 toute autre fin». 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.

33 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

the applicant as an alternative basis for a challenge to the decision under review. Given the decision reached above, concerning the abdication of decision making responsibility, no definitive decision need be made with respect thereto. At the same time, I must note that what are referred to as extraneous considerations, in many instances, would more properly be characterized as part of the evidence that demonstrates the fettering of discretion that occurred. This is true with respect to the references to the reactions of the British Columbia government, the United States government and that of environmental groups, as well as the reference to possible floodgates effects. The consideration of these "extraneous" factors was not directed at the merits of the applicant's applications but were factors considered in the context of deciding whether or not to continue to defer to the TEAC process. As noted, as such, they are properly characterized as evidence of the fettering of discretion that occurred.

(c) Discrimination

34 The applicant argues that by automatically granting export permits to those who wish to export logs from other provinces, such as Alberta, and to those who wish to export logs from Indian lands, the discretionary authority to grant permits is being exercised in a discriminatory fashion. Having found that there was a fettering, or abdication, of decision-making authority I do not have to decide this issue.

35 I am persuaded, in any event, that this is a concern about which departmental officials are well aware and which they would consider on any review of the present practice. In the first memorandum that was presented to the Minister, it was noted by departmental officials that if a review of the existing practice were to be undertaken, a number of issues should be addressed. The writer of the memorandum stated:

subsidaire 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 comme des 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 ils 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:

34

35

Several questions arise: does the Federal Government still have supply concerns? If so, what supply test is applied nation-wide? Does the Federal Government have further processing interests? If so, why simply in B.C.? What are the economic policy implications of such controls? Do our present law and practices reflect our real reasons for controls? Are there environmental and trade law/trade relations perspectives that should be factored in?

(d) Opportunity to be Heard

- 36 With respect to the arguments that were made, I note only that an oral hearing is clearly not required. Nor is individual consideration by the Minister personally required. The Department receives hundreds of applications for permits each day. As counsel for the respondent states, knowledge by an applicant of the policies and practices that are applied by the Department to the applications and the opportunity to make written submission with respect to the particular application in question is sufficient notice of the "case" the applicant has to meet. What is troubling about the procedure applied in the applicant's case, however, is the use of the CIPA letter. The use of the letter by TEAC, and by the Minister, constituted reliance by them on evidence prejudicial to the applicant without notice having been given to the applicant that it existed. Further, the evidence was received from someone adverse in interest to the applicant (i.e., a prospective purchaser of the applicant's logs) without the applicant being given an opportunity to respond. The use of this evidence without notice and an opportunity to respond constitutes a breach of the principles of fairness.

Costs

- 37 The applicant seeks an award of costs if successful. The respondent, somewhat surprisingly, seeks costs in any event of the cause. Rule 1618 of the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663 (as enacted by SOR/92-43, s. 19)] states: "No costs shall be pay-

[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.
- 36

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*
- 37

able in respect of an application for judicial review unless the Court, for special reasons, so orders.” There are no special reasons in this case for ordering costs.

Conclusion

38 For the reasons given, the decisions to which the letters of May 15, 1995, and May 31, 1995, relate will be quashed and the matter remitted back to the Minister for reconsideration in accordance with these reasons.

¹ Ss. 135 and 136 of the *Forest Act* provide:

135. Unless exempted under this Part, timber that is harvested from Crown land, from land granted by the Crown after March 12, 1906 or from land granted by the Crown on or before March 12, 1906 in a tree farm licence area, and wood residue produced from the timber, shall be

- (a) used in the Province; or
- (b) manufactured in the Province into
 - (i) lumber;
 - (ii) sawn wood products, other than lumber, manufactured to an extent required by the minister;
 - (iii) shingles, or fully manufactured shakes;
 - (iv) veneer, plywood or other wood-based panel products;
 - (v) pulp, newsprint or paper;
 - (vi) peeled poles and piles having top diameters less than 28 cm and fence posts;
 - (vii) Christmas trees; or
 - (viii) sticks and timbers having diameters less than 15 cm, ties and mining timbers.

136. (1) The Lieutenant Governor in Council may exempt from section 135

- (a) species of timber or kind of wood residue and may limit the volume of a species of timber or kind of wood residue to which the exemption applies for a period or for successive periods of time; and
- (b) a volume of timber, whether or not harvested, or a volume of a wood residue, on receiving an application in a form required by the minister.

[C.R.C., ch. 663 (éditée par DORS/92-43, art. 19)] 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. 38

¹ Les art. 135 et 136 du *Forest Act* disposent:

[TRADUCTION] 135. 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’œuvre;
 - (ii) en pièces de bois débitées autres que le bois d’œuvre, dans la mesure requise par le ministre;
 - (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) On receiving an application in the form required by him, the minister may exempt from section 135 a volume of timber that has been harvested, not exceeding 15 000 m³ for each application.

(3) An exemption shall not be given under this section unless the Lieutenant Governor in Council or the minister, as the case may be, is satisfied that

- (a) the timber or wood residue will be surplus to requirements of timber processing facilities in the Province;
- (b) the timber or wood residue cannot be processed economically in the vicinity of the land from which it is cut or produced, and cannot be transported economically to a processing facility located elsewhere in the Province; or
- (c) the exemption would prevent the waste of or improve the utilization of timber cut from Crown land.

² R.S.C., 1985, c. E-19, s. 7:

7. (1) Subject to subsection (2), the Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to export goods included in an Export Control List or goods to a country included in an Area Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, to such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.

(1.1) Notwithstanding subsection (1), the Minister may, by order, issue generally to all residents of Canada a general permit to export to any country specified in the permit any goods included on the Export Control List that are specified in the permit, subject to such terms and conditions as are described in the permit.

³ R.S.C., 1985, c. E-19, s. 3, as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 12, s. 26.

⁴ 3. The Governor in Council may establish a list of goods, to be called an Export Control List, including therein any article the export of which the Governor in Council deems it necessary to control for any of the following purposes:

...

(b) to ensure that any action taken to promote the further processing in Canada of a natural resource that is produced in Canada is not rendered ineffective by reason of the unrestricted exportation of the natural resource;

(c) to limit or keep under surveillance the export of any raw or processed material that is produced in Canada in circumstances of surplus supply and depressed prices and that is not a produce of agriculture;

(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.

² L.R.C. (1985), ch. E-19, art. 7:

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.

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

⁴ 3. 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) to restrict, for the purpose of supporting the enforcement of the *Softwood Lumber Products Export Charge Act*, the export of softwood lumber products set out in Part II of the schedule to that Act;

(d) the implement an intergovernmental arrangement or commitment; or

(e) to ensure that there is an adequate supply and distribution of the article in Canada for defence or other needs.

⁵ R.S.C. 1927, c. 206, s. 3.

⁶ S.C. 1974, c. 9, s. 1.

⁷ R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 12, s. 26.

⁸ Affidavit of D. E. Hobson, dated October 5, 1995, paras. 8 and 13. See also respondent's supplementary argument (misnamed—should be titled respondent's supplementary application record), Tab 6, at p. 5.

⁹ Respondent's supplementary argument (misnamed, *supra*, note 8), Tab 6, at p. 4.

c.1) restreindre, en vue de faciliter l'exécution de la *Loi sur le droit à l'exportation de produits du bois d'œuvre*, l'exportation des produits de bois d'œuvre figurant à la partie II de l'annexe de cette loi;

d) mettre en œuvre 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.

⁵ S.R.C. 1927, ch. 206, art. 3.

⁶ S.C. 1974, ch. 9, art. 1.

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

⁸ Affidavit souscrit par D. E. Hobson, le 5 octobre 1995, par. 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 de la p. 5.

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