

**Rapport de
La Commission d'enquête
sur certaines allégations
concernant des transactions
de la Commission canadienne
du lait**

HD9275
.G5214

C. 2 aa

ACXF
c.2

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE

**la Commission d'enquête sur
certaines allégations
concernant des
transactions de la
Commission canadienne du lait**

Commissaire
L'honorable juge Hugh F. Gibson

Avocats-conseils
Bruce C. McDonald
Jean-Guy Caron

Greffier—Administrateur
Marcel A.J. Dompierre

0-660-90688-0
TOURNOI DE LA VERTÉ
SUIVANT LA QUÉBÉCOISE
MAY 1981
1981

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-40/1981F
ISBN 0-660-90688-0

Canada: \$7.00
à l'étranger: \$8.40

Prix sujet à changement sans avis préalable

Commission of Inquiry into
Certain Allegations Concerning
Commercial Practices of the
Canadian Dairy Commission



Commission d'enquête sur
certaines allégations
concernant des transactions de la
Commission canadienne du lait

Commissioner/ Commissaire
Honourable Mr. Justice Hugh F. Gibson

Le 29 décembre 1980

A SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Qu'il plaise à Votre Excellence,

En vertu du décret du conseil C.P. 1979-1586 du 25 mai 1979, j'ai été nommé Commissaire aux fins d'enquêter sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait et d'en faire rapport. J'ai exécuté le mandat qui m'a été confié par ledit décret du conseil et je présente maintenant mon rapport.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hugh F. Gibson'.

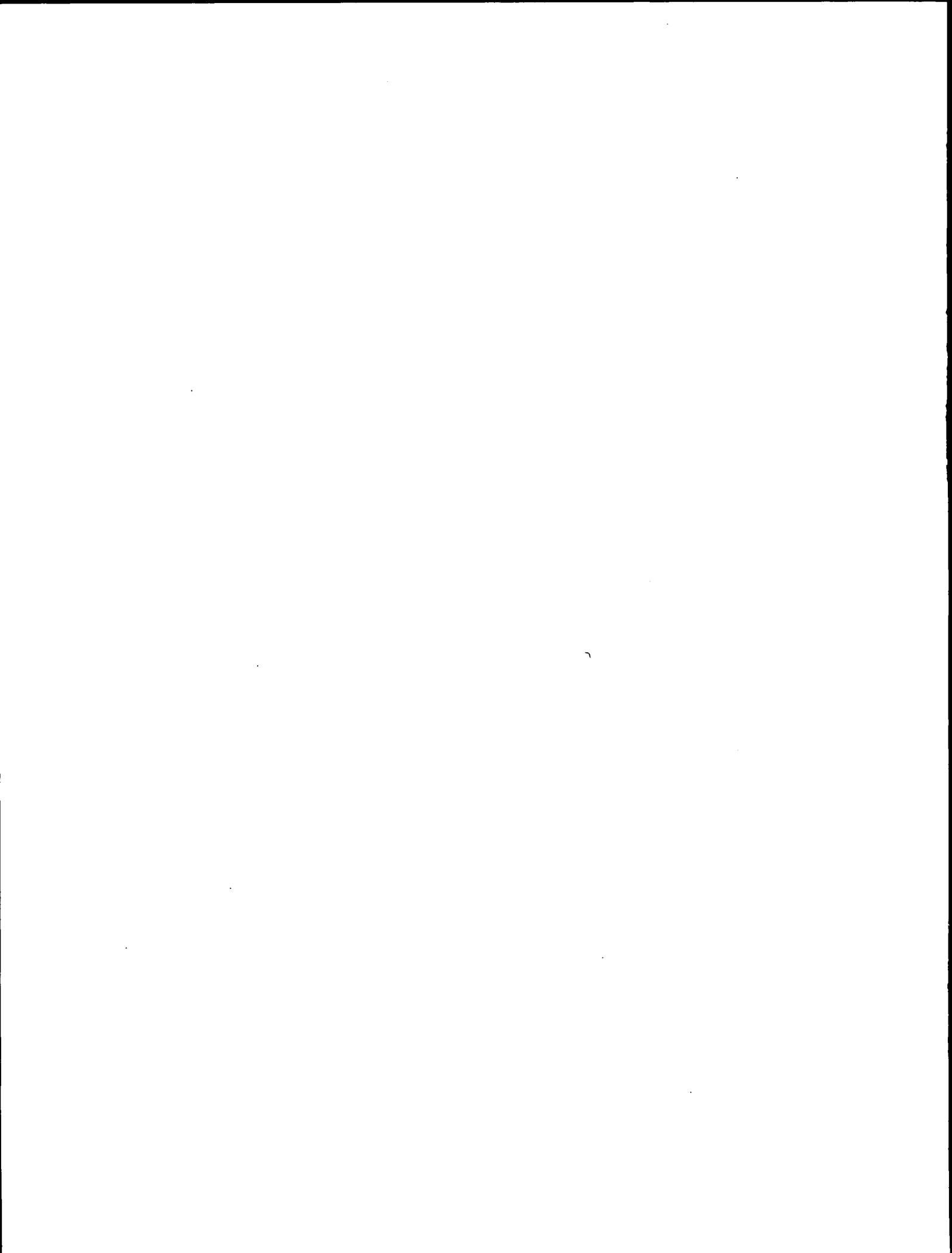


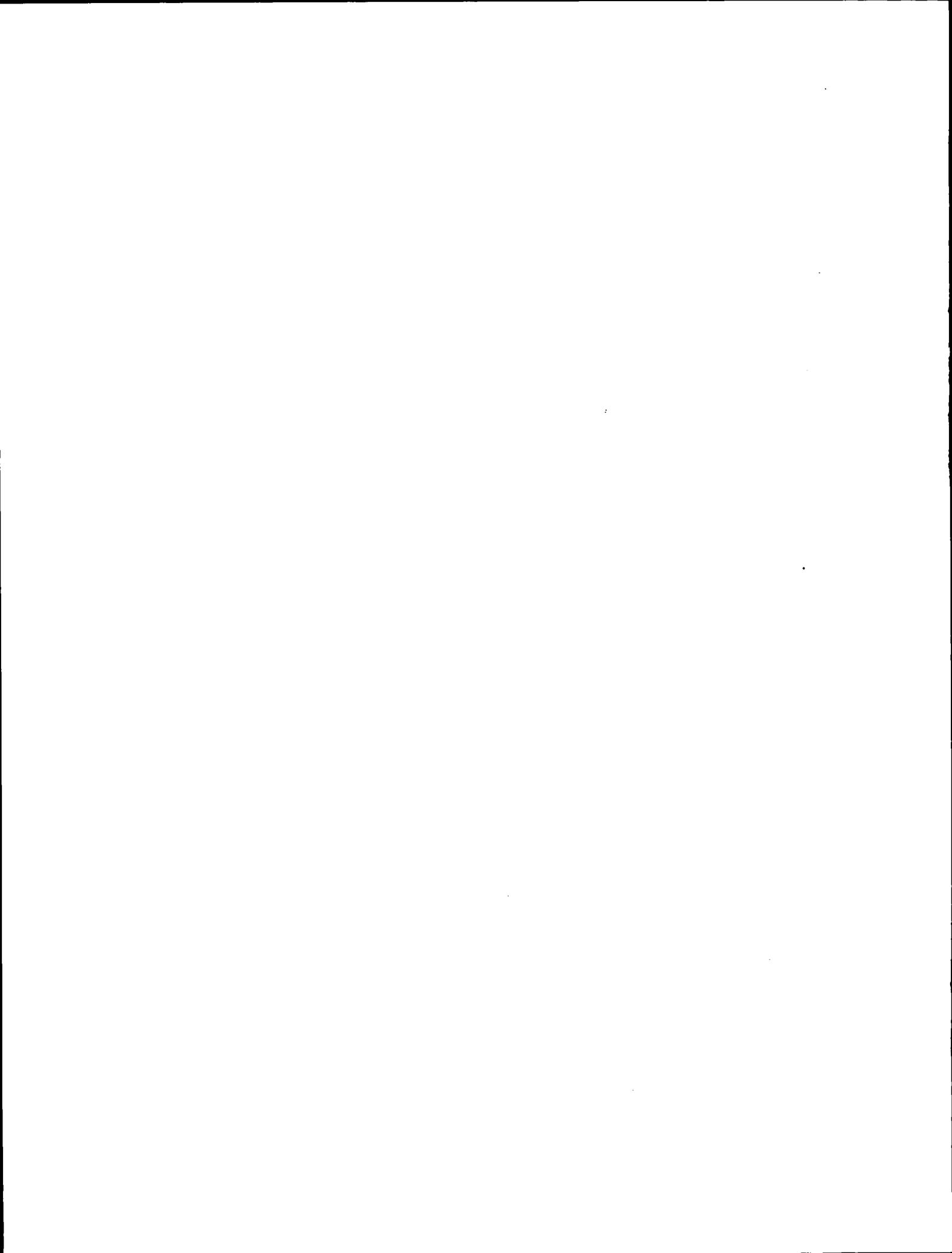
TABLE DES MATIÈRES

I. <u>Aperçu général de l'enquête</u>	1
II. <u>Nature et déroulement de l'Enquête</u>	
A) Le décret	4
B) La nature générale et l'essence des allégations et des questions soulevées	4
C) Enquêtes antérieures sur les allégations	6
D) Méthode suivie pour l'enquête	7
E) Observations générales sur les témoignages	8
1. David Schafer	8
2. George Schafer	9
3. Michel Choquette	9
4. Commission canadienne du lait	10
5. Négociants privés canadiens	10
6. Témoins experts	13
7. Témoins mexicains	14
III. <u>Le contexte</u>	15
A) La Commission canadienne du lait	
1. Bref historique	15
2. La Commission	15
3. Aperçu des pouvoirs	15
4. Financement	16
5. Comité consultatif	17
B) L'ensemble du système	
1. La structure de régie	18
2. Le commerce international de la poudre de lait écrémé	26
3. La subvention à l'exportation	29
C) Schafer Bros. Ltd.	32
D) CONASUPO (Mexique)	37
E) Philippines, Algérie, Pérou et Chili	37
IV. <u>La preuve concernant les objets et les politiques de la Commission canadienne du lait</u>	38
V. <u>La demande d'indemnité</u>	49
VI. <u>Les allégations: Déterminations de fait</u>	52
VII. <u>Les questions: Normes de légalité et d'équité</u>	93
A) <u>Légalité</u>	
1. La Loi sur la Commission canadienne du lait, article 8	93
2. Appropriation de l'achalandage	94
3. Ingérence délictuelle dans les affaires ou le commerce	97
4. Traitement discriminatoire	98
5. Enrichissement sans cause	99
6. Code criminel	100
B) <u>Équité</u>	
1. Actes illégaux	103
a) Équité de forme et de fond	103
b) Devoirs d'un monopoleur-monopsonneur	104
2. Considérations générales n'impliquant pas une responsabilité légale	104

VIII. <u>Résumé des constatations</u>	106
A) Allégations et questions	106
B) Autres constatations	
1. M. S.C. Barry	106
2. M. D.B. Goodwillie	107
3. M. M.R. Tudor Price	107
4. M. L.J. Marcellus	107
5. Ronald A. Chisholm Ltd.	107
IX. <u>Recommandations</u>	109
A) Indemnité	109
B) Aspects de responsabilité	109
1. Politiques et pratiques	
a) Politique de production	109
b) Commercialisation des exportations	111
c) Elaboration ouverte de la politique	112
2. Questions et plaintes	112
C) Frais	113

ANNEXES

1. Décrets du conseil C.P. 1979-1586, C.P. 1979-1649 et C.P. 1979-1653.	115
2. Avis d'institution de l'Enquête et communiqué de presse.	116
3. Loi sur la Commission canadienne du lait.	117
4. Règles de procédure de l'Enquête.	124
5. Exposé des allégations.	128
6. Les questions soulevées par les allégations	130
7. Liste de distribution postale de la Commission d'enquête.	130
8. Comparants	136
9. Liste des témoins	136
10. Liste des pièces déposées	137
11. Examen topique de la preuve	142
12. «Aperçu de certains des aspects économiques de l'Enquête»; document préparé pour la Commission d'enquête par M. L.A. Skeoch	143
13. «Évolution de l'organisation et de la réglementation des industries laitières ontarienne et canadienne»; document préparé pour la Commission d'enquête par M. George R. McLaughlin (accompagné de certains appendices)	156
14. Exposé préparé par M. P. Pariseault	179
15. «Revue de la Commission canadienne du lait — Historique, création, politique et fonctionnement»; document préparé pour la Commission d'enquête par MM. G.A. Hiscocks et L. Stephens.	185
16. Énoncé de témoignage de Michel Choquette.	212



CHAPITRE PREMIER

APERÇU GÉNÉRAL DE L'ENQUÊTE

La Commission d'enquête sur certaines allégations concernant des transactions de la Commission canadienne du lait a été créée en vertu de la Loi sur les enquêtes, S.R.C. 1970, chapitre I-13, par le décret du conseil C.P. 1979-1586, le 25^e jour de mai 1979. L'affaire précise — touchant le bon gouvernement du Canada et la gestion d'un élément particulier des affaires publiques — sur laquelle la Commission a été chargée d'enquêter avait trait à certaines allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd., telles qu'énoncées par M. Michel Choquette à l'égard des rapports que la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont eus avec la société Schafer Bros. Ltd. entre 1966 et 1977 relativement à l'exportation de poudre de lait écrémé.

De façon générale, les allégations et plaintes formulées par la société Schafer Bros. Ltd. et M. Michel Choquette sont de deux ordres. Il s'agit premièrement de plaintes ou d'allégations énonçant que, à partir de janvier 1968, la Commission canadienne du lait n'a pas été impartiale ou équitable dans l'administration de ses politiques concernant la vente de poudre de lait écrémé et à l'égard des deniers publics qu'elle administre et qu'elle peut rendre disponibles sous forme de subventions aux négociants établis à leur propre compte; qu'elle s'est approprié le marché ou les débouchés commerciaux que la société Schafer Bros. Ltd. s'était créés auprès de la société d'achat du gouvernement du Mexique, connue sous le nom de CONASUPO; que relativement à cette appropriation, elle a favorisé certains concurrents de la société Schafer Bros. Ltd.; et que, tout en procédant de la sorte, des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont touché des commissions que leur ont versées lesdits concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. Il s'agit en second lieu de plaintes et d'allégations énonçant que la Commission canadienne du lait, qui est un organisme d'État, a mal interprété son rôle en ce qui concerne les ventes à l'exportation de poudre de lait écrémé. Dans cette seconde catégorie générale de plaintes et d'allégations sont soulevées des questions de politiques différentes et plus vastes qui ne concernent pas uniquement la société Schafer Bros. Ltd.

La Commission canadienne du lait est un office de commercialisation dont les pouvoirs s'étendent à la commercialisation des produits d'exportation; c'est une société de la Couronne créée par la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, S.R.C. 1970, chapitre C-7. Les objets statutaires de la Commission

canadienne du lait sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème la possibilité d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.

La CONASUPO (Compania Nacional de Subsistencias Populares) a remplacé en 1959 l'ancienne société d'achat du Mexique, la CEIMSA. Le gouvernement du Mexique en a pris entièrement le contrôle en 1965. La CONASUPO était et demeure le seul et unique organisme autorisé à importer de la poudre de lait écrémé au Mexique. Outre la poudre de lait écrémé, elle achète une grande variété de produits agricoles et elle possède et exploite plusieurs petits magasins, particulièrement dans les quartiers pauvres de Mexico. Une partie de la poudre de lait écrémé qu'elle achète est traitée à son usine de reconstitution puis vendue dans ses magasins et le reste de la poudre est vendu à certaines corporations publiques qui la transforment en lait concentré ou en d'autres types de produits semblables qu'elles revendent ailleurs au Mexique.

Le produit laitier en cause dans l'affaire qui intéresse la Commission d'enquête est la poudre de lait écrémé.

La société Schafer Bros. Ltd., qui a son siège social à Montréal, est une petite entreprise d'import-export qui fait surtout le commerce des produits agricoles. Une première fois en 1968, et à diverses reprises par la suite, le président de la société, David Schafer, et son fils George se sont plaints à des fonctionnaires du gouvernement fédéral de certaines politiques et pratiques de la Commission canadienne du lait. Ces plaintes, dont nous avons déjà décrit la nature, avaient trait, en ce qui concerne la société Schafer Bros. Ltd., à la façon dont elle était, ou se considérait, traitée par la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés relativement à la vente de poudre de lait écrémé canadienne au Mexique et, dans une moindre mesure, dans d'autres pays.

A partir de 1976 environ, pour le compte de David Schafer, Michel Choquette a rassemblé ces plaintes et allégations dans un mémoire détaillé et volumineux, lequel aurait apparemment été préparé dans le but de persuader les hauts fonctionnaires du gouvernement de faire verser une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd., en se fondant essentiellement sur la prétention de cette dernière selon laquelle, en 1971, la Commission canadienne du lait se serait approprié des débouchés d'exportation et de vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO qu'elle avait mis beaucoup de temps et d'argent à créer et à développer, ainsi que sur d'autres points. En ce qui concerne ces autres points, le mémoire préparé par Michel Choquette brossait, en général, un tableau inquiétant de la Commission canadienne du lait, à laquelle il était

reproché, en tant qu'agent du gouvernement du Canada, de s'être comportée de façon bornée et vindicative à l'endroit de la société Schafer Bros. Ltd. et de ses agents David et George Schafer, et, de façon générale, d'avoir dirigé ses affaires sans tenir dûment compte de l'intérêt public et des objets que lui prescrit sa loi constitutive et, en outre, d'avoir dirigé ses affaires en l'absence de tout système efficace de contrôle.

J'ai reçu pour mandat, en vertu du décret C.P. 1979-1586, de cerner les questions soulevées par les allégations, de relever tous les faits pertinents, de vérifier si la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés ont agi de façon honnête et légale dans leurs transactions avec la société Schafer Bros. Ltd. en 1966 et 1977 et de faire rapport sur ces questions. Il m'a aussi été demandé d'inclure dans le rapport une recommandation sur l'opportunité de verser ou non une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. et toute autre recommandation que je pourrais juger appropriée.

Afin d'obtenir une compréhension générale, à ce stade, de l'essence des allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd. telles qu'énoncées par Michel Choquette, et dont les principales, comme il a été dit, portent sur les ventes ou les possibilités de vente de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO, il convient de signaler que la preuve a révélé que pendant les années 1960 David Schafer a fait certains efforts en tant qu'exportateur privé en vue de créer, au Mexique, une demande pour la poudre de lait écrémé canadienne, en tentant d'inciter certains représentants de la société d'achat CONASUPO à en acheter.

Sur ces entrefaites, David Schafer ne savait pas (en fait, il ne l'a appris que lorsque les témoignages ont été entendus au cours de l'enquête) que d'autres négociants privés canadiens projetaient ou avaient déjà entrepris, certains même avant lui, de développer un marché pour la poudre de lait écrémé canadienne au Mexique.

Apparemment, David Schafer prévoyait que si elle parvenait à conclure des ventes d'exportation avec la CONASUPO, la société Schafer Bros. Ltd. obtiendrait des approvisionnements de poudre de lait écrémé provenant des stocks ou réserves de la Commission canadienne du lait, qui en achetait dans le cadre d'un programme de soutien des prix.

Vers la fin des années 1960, la CONASUPO a commencé à acheter d'importantes quantités de poudre de lait écrémé sur les marchés d'exportation. Depuis ce temps, ses achats ont progressivement augmenté et ils ont atteint un volume assez considérable ces dernières années.

En 1968, la Commission canadienne du lait a cherché à conclure directement avec la CONASUPO un contrat de vente de poudre de lait écrémé cana-

dienne, faisant ainsi concurrence aux exportateurs privés canadiens, y compris la société Schafer Bros. Ltd. En 1971, elle a aboli les subventions à l'exportation qu'elle offrait et versait auparavant aux exportateurs privés pour les ventes de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO. Depuis 1971, la Commission canadienne du lait est le seul fournisseur canadien de poudre de lait écrémé à la CONASUPO.

Afin de placer ces plaintes et allégations dans un contexte approprié en vue de leur analyse et de leur détermination, la Commission d'enquête a dû examiner certains aspects généraux des politiques et programmes en vigueur à la Commission canadienne du lait pendant les années pertinentes. Pour ce faire, il a fallu passer en revue les pouvoirs que lui confère sa loi constitutive et tenter de déterminer, relativement aux actes qui font l'objet des plaintes ou allégations, si les politiques, pratiques et moyens de contrôle dont a usé la Commission canadienne du lait excédaient ou non les pouvoirs qui lui sont conférés, s'ils étaient compatibles avec les objets que lui prescrit l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, s'ils étaient nécessaires pour réaliser ces objets et si les pouvoirs de la Commission étaient exercés dans le cadre d'une politique globale ou de critères généraux adoptés afin de réaliser les objets que prescrit l'article 8. Par exemple, peut-être aurait-il été tout à fait inutile d'offrir des subventions à l'exportation n'eût été des importants excédents de poudre de lait écrémé que le Canada accumulait de temps à autre pendant les années pertinentes et qui eux-mêmes étaient la conséquence des programmes de soutien des prix appliqués par la Commission canadienne du lait. A cause du programme de soutien du prix de la poudre de lait écrémé, la Commission canadienne du lait avait dû acheter l'excédent de ce produit à un prix supérieur au prix international.

L'autre motif pour lequel il a fallu examiner certains aspects généraux des politiques et programmes de la Commission canadienne du lait pendant les années pertinentes, de manière à placer les plaintes ou allégations dans un contexte approprié, était d'éviter le risque que les actions ou politiques de la Commission canadienne du lait soient injustement critiquées parce qu'examinées en dehors du périmètre des objets et des buts que lui ont fixés les législateurs. C'est là un point particulièrement important, car certaines politiques publiques doivent, pour être efficaces, être appliquées avec souplesse.

L'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* définit comme il suit les objets de la Commission canadienne du lait:

«8. Les objets de la Commission sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.»

L'article 9 définit ainsi les pouvoirs de la Commission canadienne du lait. «Sous réserve et en conformité de tous règlements établis aux termes dans la présente loi, la Commission canadienne du lait peut (entre autres) acheter tout produit laitier, exporter, vendre ou autrement aliéner tout produit laitier acheté par elle, faire des paiements au profit des producteurs de lait et de crème aux fins de stabiliser le prix de ces produits, et faire «tous actes et toutes choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions aux termes de la présente loi.»

L'article 11 exige de la Commission qu'elle se conforme aux directives qui lui sont données à l'occasion par le gouverneur en conseil ou le ministre de l'Agriculture, mais elle n'en a reçu aucune.

L'article 12 autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements portant sur divers sujets, mais il n'en a établi aucun qui intéresse l'enquête.

Afin de déterminer la portée pertinente des articles 8 et 9 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, il a fallu recueillir le témoignage d'économistes experts, de personnes étrangères à l'affaire mais ayant une longue expérience de l'industrie laitière au Canada et de plusieurs fonctionnaires anciens et actuels de la Commission canadienne du lait. Dans ce dernier cas, la Commission d'enquête a entendu le témoignage des trois personnes ayant occupé le poste de président de la Commission canadienne du lait depuis sa création jusqu'à ce jour, savoir, MM. S.C. Barry (de 1966 à 1973), E.J. Powers (de 1973 à 1976) et G. Choquette (depuis 1976). Trois autres personnes ayant agi comme membres de la Commission ont aussi témoigné, savoir, MM. H.M. Johnson (de 1973 à 1979), E.G. Hodgins (depuis 1977) et J. Thibaudeau (de 1967 à 1976); d'autres membres du

personnel responsable de la commercialisation et des politiques à la Commission canadienne du lait ont également été entendus.

Chacune des allégations de fait formulées par la société Schafer Bros. Ltd. telles qu'énoncées par Michel Choquette a été examinée attentivement. David Schafer, George Schafer et Michel Choquette ont été les premiers témoins entendus au sujet des faits en litige et ils ont témoigné longement sur ce qui était allégué. Ils ont aussi donné leur interprétation de la preuve documentaire. Ils ont ensuite été contre-interrogés par divers avocats, y compris celui de la Commission canadienne du lait. Certains fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont également témoigné et donné leur interprétation de la preuve documentaire, et ils ont eux aussi été contre-interrogés par divers avocats. Certains employés d'autres négociants privés ont témoigné, donné leur interprétation de la preuve documentaire, et ils ont été également contre-interrogés par divers avocats.

Toutes les preuves documentaires dont il a été jugé qu'elles avaient quelque rapport avec les allégations ont été incluses dans la preuve de l'enquête.

De plus, un certain nombre de représentants de la CONASUPO et de négociants ou d'agents privés au Mexique ont été interviewés à Mexico en présence de Michel Choquette et des avocats d'un certain nombre des parties; les parties (et leur avocat) avaient toutes été invitées à assister aux entrevues.

Toute la preuve, tant testimoniale que documentaire, a été produite en public et des transcriptions des dépositions des témoins et des copies des preuves documentaires étaient constamment offertes à l'examen du public, pendant les heures ouvrables, aux bureaux de la Commission d'enquête.

CHAPITRE II

NATURE ET DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

(A) LE DÉCRET

Le décret C.P 1979-1586, en date du 25 mai 1979 nommait l'Honorable juge Hugh F. Gibson commissaire, en vertu des dispositions de la partie I de la Loi sur les enquêtes, chapitre I-13 des statuts refondus du Canada (1970) et lui ordonnait d'enquêter sur certaines allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd., énoncées par M. Michel Choquette, à l'égard de transactions conclues entre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés et la société Schafer Bros. Ltd. de Montréal (Québec) entre 1966 et 1977, relativement à des exportations canadiennes de poudre de lait écrémé.

Le décret ordonnait expressément que les questions soulevées par lesdites allégations soient cernées, que tous les faits pertinents aux dites questions et allégations soient déterminés et qu'il soit vérifié si la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés avaient agi «de façon honnête et légale» au cours de leurs transactions avec la société Schafer Bros. Ltd.

Le décret ordonnait que le rapport sur les questions comprenne une recommandation sur l'opportunité de verser une indemnité à la société Schafer Bros. Ltd. et, le cas échéant, sur les modalités de versement de ladite indemnité. Le décret invitait également toute autre recommandation que le commissaire jugerait appropriée.

Le décret est reproduit en entier à l'annexe 1 du présent rapport.

(B) LA NATURE GÉNÉRALE ET L'ESSENCE DES ALLÉGATIONS ET DES QUESTIONS SOULEVÉES

Les allégations sont contenues dans de volumineux mémoires préparés par Michel Choquette pour David Schafer et, dans une mesure moindre pour George Schafer, adressés à divers fonctionnaires du gouvernement du Canada en 1976, 1977 et 1978. Le rôle de Michel Choquette est examiné à la partie (E) 3 du présent chapitre.

Les principales allégations peuvent se résumer en substance comme suit:

1. La société Schafer Bros. Ltd. alléguait avoir consacré beaucoup de temps et d'argent depuis la fin des années 1950 à tenter de développer au

Mexique des débouchés d'exportation pour la poudre canadienne de lait écrémé excédentaire. David Schafer a fait des voyages réguliers au Mexique, il a établi des contacts personnels avec des fonctionnaires de la CONASUPO, les fonctionnaires gouvernementaux du Mexique ont été mis au courant des avantages de la poudre canadienne de lait écrémé et M. Schafer s'est renseigné sur les exigences mexicaines et les spécifications d'achat. Tout ceci s'est fait avec la connaissance et l'approbation des hauts fonctionnaires de l'Office de stabilisation des prix agricoles et, depuis la création de la Commission canadienne du lait en 1966, avec le même encouragement général de la part des hauts fonctionnaires de cette Commission. David Schafer déclare que ces fonctionnaires gouvernementaux lui ont laissé entendre que, si la demande mexicaine de poudre canadienne de lait écrémé excédentaire se concrétisait, il pourrait compter sur la collaboration de l'Office de stabilisation des prix agricoles ou de la Commission canadienne du lait, selon le cas.

2. En janvier 1968, lorsque s'est réalisée la première possibilité importante que la société Schafer Bros. Ltd. vende de la poudre de lait écrémé au Mexique, non seulement la Commission canadienne du lait a-t-elle refusé d'approvisionner la société Schafer Bros. Ltd., mais elle a soumissionné directement auprès de la CONASUPO. David Schafer a appris ce fait lors d'une rencontre avec la Commission canadienne du lait le 24 janvier 1968 et à partir de cette date, les choses ont semblé se dégrader, au moins en ce qui concerne la confiance de David Schafer envers les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait. Pour des raisons qui sont expliquées en détail plus loin, David Schafer croyait que les débouchés mexicains de poudre canadienne de lait écrémé excédentaire lui appartenaient à juste titre à la façon d'un propriétaire et qu'il avait été trahi par un organisme du gouvernement canadien qui outrepassait sa fonction.

3. David Schafer et son fils, George Schafer, propriétaires et cadres supérieurs de la société Schafer Bros. Ltd., étaient d'avis qu'à diverses reprises entre 1968 et 1971 les hauts fonctionnaires de la Commission canadienne du lait avaient délibérément fait de la discrimination contre la société Schafer Bros. Ltd. et avaient donné un traitement de faveur à certains de ses concurrents. La principale cible des critiques de la société Schafer Bros. Ltd. était Dr. S.C. Barry, alors président de la Commission canadienne du lait, bien que presque tous les fonctionnaires de la Commission qui avaient eu quoi que ce soit à faire avec la société Schafer Bros. Ltd. aient aussi été critiqués. Les principaux cas allégués de discrimination avaient

trait (i) à la vente par la Commission canadienne du lait de poudre de lait écrémé vieillissante à très bas prix à un autre exportateur, en août 1968, pour revente à l'extérieur de l'hémisphère occidental; (ii) des renseignements trompeurs et des conditions financières inflexibles à l'égard d'une vente de 770 tonnes en janvier 1969 (la première et la seule vente que la société Schafer Bros. Ltd. ait effectivement faite à la CONASUPO), ce qui a rendu l'exécution du contrat plus difficile et plus coûteuse qu'elle n'aurait dû l'être; (iii) des renseignements erronés à propos d'un facteur clé transmis à David Schafer en mars 1969, ce qui a abouti à faire perdre à la société Schafer Bros. Ltd. un contrat important avec la CONASUPO aux mains d'un de ses concurrents canadiens et (iv) la transmission de renseignements confidentiels sur des soumissions à des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. en 1969 et 1970.

4. En 1971, la Commission canadienne du lait mettait fin au versement de subventions à des exportateurs privés à l'égard de la vente de poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO, qui était en train de devenir le plus grand client étranger du Canada pour ce qui est de la poudre de lait écrémé. On alléguait que ceci expliquait le fait que toutes les transactions avec la CONASUPO aient par la suite été traitées directement par la Commission canadienne du lait.
5. En 1976, à une époque où le gouvernement canadien disposait de surplus anormalement élevés de poudre de lait écrémé, la société Schafer Bros. Ltd. n'avait pas réussi à décrocher à l'occasion de soumissions auxquelles participaient des fournisseurs d'autres pays un contrat visant la fourniture de quantités très importantes de poudre de lait écrémé aux Philippines sur une période de trois ans, le contrat étant allé à des fournisseurs d'autres pays. La société Schafer Bros. Ltd. déclare que la Commission canadienne du lait aurait dû fournir un meilleur appui technique à l'égard de cette soumission et que la Commission canadienne du lait n'était pas suffisamment agressive lorsqu'il s'agissait d'aider les exportateurs privés.
6. En 1977, la Commission canadienne du lait décidait de nommer un exportateur canadien pour lui servir d'agent à l'égard de ses ventes à la CONASUPO et elle a nommé quelqu'un d'autre que la société Schafer Bros. Ltd.

D'autres allégations ont également été faites, mais elles étaient beaucoup moins importantes. L'énoncé des allégations est reproduit en entier à l'annexe 5 du présent Rapport.

En outre, la société Schafer Bros. Ltd. et Michel Choquette font certaines allégations indirectement, sous forme d'insinuations. Il se peut que l'intention de

ces allégations ait été de donner l'impression que des allégations étaient faites alors que formellement il n'en était peut-être rien, mais le résultat de la présentation de ces déclarations était de donner à des tiers l'impression qu'il y avait des ristournes illégales de la part de certains négociants privés de poudre canadienne de lait écrémé à des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait en échange d'un traitement de faveur accordé à ces négociants privés par ces fonctionnaires. Voici un exemple de la forme de ces allégations:

«En outre, s'il était prouvé que certains fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont reçu des 'ristournes' illégales pour le traitement de faveur accordé à MM. Gonzalez et Chisholm, ou même qu'ils ont accordé un traitement à ces négociants sans recevoir de rémunération supplémentaire, alors, ce transfert clandestin du marché mexicain de la poudre de lait écrémé canadienne à ces individus favorisés constituerait certainement un motif de poursuites judiciaires.

«En outre, si, en dépit des déclarations 'officielles' de la Commission canadienne du lait à l'effet que dès 1971 elle avait monopolisé le marché mexicain de la poudre de lait écrémé et qu'en conséquence elle n'accordait plus de subventions à l'exportation aux négociants privés à l'égard de la vente de cette denrée au Mexique, il pouvait être prouvé que les mêmes exportateurs canadiens favorisés ou tout autre négociant avaient reçu des subventions pour des ventes à la CONASUPO, subventions que la Commission canadienne du lait avait refusé d'accorder à la société Schafer Bros., il est probable qu'un tribunal trouverait les anciens hauts fonctionnaires de la Commission coupables de fraude.» (Pièce 6, vol. VI, p. 175). (traduction)

En somme, l'essence des allégations de la société Schafer Bros. Ltd. et de Michel Choquette contre la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés, est que la Commission canadienne du lait a abusé de ses pouvoirs sur des stocks importants de poudre de lait écrémé et a abusé de son pouvoir d'établir l'existence et la somme des subventions à l'exportation en agissant d'une façon qui constituait parfois de la discrimination à l'endroit de la société Schafer Bros. Ltd., qui était injuste étant donné le temps et l'argent dépensé par la société Schafer Bros. Ltd. en vue de développer le marché mexicain pour l'excédent de poudre canadienne de lait écrémé, qui peut parfois avoir été criminel et peut parfois avoir outrepassé les pouvoirs conférés par la loi à la Commission canadienne du lait.

En outre, on allègue en substance que la Commission canadienne du lait, au cours de la période visée, soit 1966-1977, ne s'est pas acquittée d'une façon

compétente et satisfaisante des fonctions qui lui sont conférées par la loi. On allègue que certaines des politiques et des pratiques générales de la Commission canadienne du lait manquaient d'envergure, qu'elles n'aidaient pas suffisamment le secteur privé et parfois même lui étaient nuisibles. David Schafer et George Schafer étaient tous deux d'avis que la Commission canadienne du lait ne travaillait pas assez à ce qu'elle devrait faire, c'est-à-dire aider le secteur privé à se débarrasser de l'excédent de poudre de lait écrémé du Canada et qu'elle faisait elle-même directement beaucoup trop d'exportation.

Selon la société Schafer Bros. Ltd., à la suite des mesures prises par la Commission canadienne du lait, alléguées comme étant illégales et inéquitable, cette société a souffert une perte considérable en termes d'investissement et de bénéfice, pour laquelle elle devrait être indemnisée.

David Schafer déclare qu'il a choisi de ne pas poursuivre devant les tribunaux, mais plutôt d'en appeler au gouvernement sur une base «morale». Le fait d'éviter les tribunaux a eu, entre autres, pour résultat que, jusqu'au moment de la présente enquête, il n'y avait aucun forum approprié permettant une divulgation organisée et complète de tous les documents et renseignements pertinents, de telle sorte que les principaux antagonistes puissent convenablement se confronter.

(C) ENQUÊTES ANTÉRIEURES SUR LES ALLÉGATIONS

A compter de la fin de 1974, une série d'évaluations, sous diverses formes, ont été faites des allégations et des prétentions de la société Schafer Bros. Ltd. par diverses personnes du gouvernement. Le Ministre de l'Agriculture et le Bureau du Conseil privé ont obtenu des évaluations ou des opinions portant sur certains aspects de la question de leurs employés.

Ces évaluations et opinions n'ont satisfait ni la société Schafer Bros. Ltd., ni Michel Choquette ni l'Honorable Warren Allmand, qui ont continué à réclamer une enquête plus complète et indépendante. A la fin de 1977 ou au début de 1978, on a demandé au ministère de la Justice de faire enquête et de présenter un rapport sur tous les aspects de la question. Le rapport a été présenté par écrit en 1978.

Dans une lettre en date du 19 septembre 1978 et adressée au Premier Ministre, Michel Choquette critiquait de façon acerbe l'enquête et le rapport du ministère de la Justice. Voici des extraits de cette longue lettre, qui constitue la pièce 6, volume IX (G) de la présente enquête:

«Bien qu'il s'agisse, d'après la page titre, d'une 'enquête', le rapport préparé par M. J.S. Milligan et signé par M. Hayim Calof ressemble beaucoup plus à un plaidoyer en

faveur de la position de la Commission canadienne du lait. M. Milligan semble agir beaucoup plus souvent comme avocat de M. Barry et de la Commission canadienne du lait que comme enquêteur impartial. Il est certainement difficile de croire, à la lecture du rapport, que M. Milligan a abordé ces questions avec un esprit ouvert et sans préjugé.

«En outre, le rapport contient des erreurs sérieuses de fait et d'orientation et néglige totalement beaucoup de questions clé soulevées dans mon mémoire officiel.

«Ce que le ministère de la Justice a produit n'est, à mon avis, rien d'autre qu'une édition dorée sur tranche et mise à jour de la vieille histoire de la Commission canadienne du lait, avec toutes ses contradictions et tous ses arguments de peu de valeur. C'est faire injure à l'intelligence de tous ceux d'entre nous, qui, depuis plusieurs années maintenant, demandons une enquête véritablement objective et indépendante...

«Il est très inquiétant d'apprendre, par la liste qui figure à l'arrière du rapport du ministère de la Justice, que sur les 18 personnes interrogées par M. Milligan, 14 ont un lien direct avec la Commission canadienne du lait ou avec son prédécesseur, l'Office de stabilisation des prix agricoles ou encore avec le ministère de l'Agriculture. Je suis la seule personne à critiquer ouvertement la Commission canadienne du lait parmi celles qui ont été interrogées. Il faut noter que M. Milligan n'a communiqué avec moi qu'après que j'aie écrit à M. Calof pour souligner que personne n'était encore entré en contact avec moi.

«En outre, bien que M. Milligan m'ait dit lorsque nous nous sommes parlé pour la première fois qu'il viendrait à Montréal passer tout le temps nécessaire pour tout examiner avec moi en détail, il a par la suite décidé, pour des raisons qu'il est seul à connaître, de ne pas poursuivre ses entretiens avec moi après une ou deux rencontres préliminaires à Ottawa. Lors de ces rencontres, nous avons à peine touché aux questions portant sur le Mexique. J'ai été consulté presque exclusivement sur une vente éventuelle de poudre de lait aux Philippines, ce qui n'est qu'une petite question incidente à l'affaire de la société Schafer Bros. et sur laquelle, comme mes mémoires écrits l'indiquent clairement, aucune revendication morale ou légale n'est fondée.

«Non seulement le rapport se concentre-t-il sur les renseignements obtenus d'individus intéressés à la Commission canadienne du lait, mais aussi il croit invariablement ces

individus sur parole, sans la moindre trace de scepticisme...

«Plus que tout, c'est à mon avis l'attitude générale qui doit se modifier pour que toute cette question voit la lumière du jour. Jusqu'à maintenant, la tendance à Ottawa a été de considérer l'affaire Schafer comme une attaque contre la Fonction publique plutôt que comme une occasion de redresser un tort possible.

«Il me semble évident qu'il faut plus que jamais une tierce partie véritablement objective, prête à aborder cette affaire inhabituelle avec un esprit ouvert et à creuser aussi profondément qu'il sera nécessaire.

«A mon avis, le mandat pourrait devoir être plus large que les directives à M. Milligan et le mandat de l'enquêteur devrait lui faciliter l'obtention de documents du secteur privé et devrait lui permettre d'interroger des témoins en les avisant que ce qu'ils diront sera officiellement versé au dossier.

«Ce que je suggère, évidemment, c'est une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes.

«Cependant, en même temps qu'ils examinent les questions de responsabilité civile, administrative et peut-être criminelle, le où les commissaires devraient être expressément mandatés à tenir compte aussi de l'aspect moral de l'affaire, puisque cet aspect n'a jamais vraiment été étudié.» (traduction)

Aucun des rapports des évaluations ou des enquêtes préalables n'a été versé au dossier de la présente enquête et je ne m'y suis reporté en aucune façon. La présente enquête était une enquête *de novo*.

D) MÉTHODE SUIVIE POUR L'ENQUÊTE

Une commission nommée en vertu de la *Loi sur les enquêtes* a le devoir d'enquêter et de rechercher les faits et de se prévaloir de toutes les sources de renseignements raisonnables ou apparentes, ce qui donne une grande portée à l'enquête, afin de faire un rapport complet sur les faits. Il ne s'agit pas d'un procès et il n'existe aucune pratique ou procédure qui doive être suivie; le commissaire est libre, voire obligé, d'obtenir tous les renseignements sûrs, par tous les moyens qui lui semblent nécessaires ou appropriés. La principale exigence est que l'enquête et le rapport soient honnêtes, justes et impartiaux.

L'enquête constitue un forum où tout membre du public peut donner des renseignements concernant le sujet de l'enquête. En conséquence, il est essentiel que l'enquête se déroule en public dans la mesure du possible, toutes les personnes intéressées ayant l'occasion de présenter une preuve et les autres ayant

l'occasion de les contre-interroger ou de présenter des preuves contradictoires ou différentes.

Il était important que toute cette enquête se déroule ouvertement et en public, ce qui a été fait à partir du début jusqu'à la fin. Il n'y a pas eu de session à huis clos pour recevoir de la preuve pas d'appels téléphoniques privés ni de communications portant sur des sujets pertinents qui n'aient été marqués comme pièces autrement communiquées à toutes les personnes intéressées. Lorsque des enquêtes par le personnel de la Commission ont révélé des renseignements pertinents, ces renseignements ont été mis à la disposition de toutes les personnes intéressées de telle sorte qu'ils puissent être ouvertement contestés et évalués.

Tous les témoignages oraux, à l'exception des entrevues qui ont eu lieu au Mexique, ont été donnés sous serment à des auditions publiques et des transcriptions ont été faites. Afin d'aider toutes les personnes à obtenir le plus de témoignages sûrs possibles, sans nuire à l'occasion accordée à quiconque de présenter sa cause pleinement, la plus grande partie des volumineuses preuves documentaires ont été classées de façon organisée et chronologique au début des auditions publiques et, vers la fin de l'enquête, certaines entrevues non assermentées ont eu lieu au Mexique en présence des avocats ou des représentants de toutes les personnes intéressées qui désiraient y assister. Ces dernières procédures sont appropriées dans des enquêtes publiques dans la mesure où l'on observe les intérêts publics fondamentaux d'ouverture et de justice (Voir par exemple *Re the Ontario Crime Commission, Ex parte Feeley and McDermott*, [1962] O.R. 872 (C.A.); *R.v. Deputy Industrial Injuries Commissioner, Ex parte Moore* [1965] 1 Q.B. 456 (C.A.); et *Selvarajan v. Race Relations Board*, [1976] 1 All E.R. 12 (C.A.)) Ces causes passent en revue les principes prescrivant qu'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes* a le droit et l'obligation d'adopter les procédures les plus efficaces et les plus rapides compatibles avec la justice et la fiabilité.

Le décret créant la Commission d'enquête autorise expressément le Commissaire «à employer tous les procédés et méthodes qu'il peut, à l'occasion, juger convenables pour mener à bien son enquête».

Une des premières étapes a été de formuler et de mettre à la disposition du public les *Règles de procédures* qui seraient suivies. Ces règles, reproduites à l'annexe 4 du présent Rapport, ont été préparées afin de faciliter une présentation organisée de la preuve d'une façon qui réduise au minimum le risque de surprise aux auditions publiques, qui permette à chacun de décider d'avance s'il voulait être présent lorsque certaines preuves seraient données et qui facilite la préparation des questions à adresser aux témoins. Le facteur clé était que des dépositions

écrites détaillées devaient être déposées suffisamment longtemps avant l'audition où la preuve devait être donnée afin de réaliser ces objectifs. Les *Règles de procédure* avisaient également toutes les personnes intéressées et les membres du public de la façon dont l'enquête se déroulerait, de l'endroit où les documents pourraient être inspectés et où l'on pourrait se renseigner, etc.

L'existence des *Règles de procédure*, la nature générale de l'enquête et la date de l'audience préparatoire ont été communiquées au public à travers le Canada au moyen d'un avis public (voir l'annexe 2) publié dans les journaux, diffusé à la radio et envoyé à un grand nombre d'organismes industriels et gouvernementaux, d'universités et de particuliers dont on pensait qu'ils pouvaient s'intéresser à un ou plusieurs aspects de l'enquête. Toute personne qui désirait être avisée des dates précises des audiences subséquentes était invitée à signifier ce désir au greffier; une liste d'expédition spéciale a été établie à cette fin et des avis de toutes les audiences tenues durant l'enquête ont été transmis à toutes les personnes qui en avaient fait la demande. (Voir l'annexe 7).

Puisque le décret avait ordonné au commissaire de faire enquête sur les allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd. et Michel Choquette, il était essentiel, dès le début, d'étudier les volumineux écrits de Michel Choquette et les documents qu'il mentionnait (pièce 6, vol. I à IX — plus de 2,300 pages au total), afin d'en extraire les allégations précises et de définir les questions pour assurer un cadre qui permette une enquête complète et efficace, tout en donnant toute occasion à tous les intéressés de présenter une preuve pertinente.

Sur la base de cette documentation, les avocats de la Commission ont préparé un projet d'énoncé des allégations, de même qu'un autre document exposant la définition qu'ils proposaient des questions soulevées par ces allégations. Ces deux documents ont été déposés pour inspection par le public aux bureaux de la Commission et ont été déposés à l'audience publique préliminaire qui a eu lieu le 23 novembre 1979 à Ottawa.

En outre, des demandes officielles ont été adressées à un certain nombre d'autres sources possibles de documents, y compris des particuliers, des sociétés privées, des organismes et ministères gouvernementaux, demandant de produire les documents pertinents qu'ils avaient en leur possession ou en leur contrôle. Une fois reçus, ces documents supplémentaires ont été étudiés à la lumière des allégations et des questions. Les documents jugés pertinents ou possiblement pertinents par les avocats de la Commission, y compris certains documents gouvernementaux classifiés pour lesquels on a demandé et obtenu la déclassification, ont été reliés en 6 volumes et également déposés à l'audience préliminaire (pièce

12, vol. 1 à 6 — 1211 pages). Environ 600 pages d'autres documents pertinents ont été déposés par les avocats de la Commission après le début des audiences publiques, à mesure que la Commission d'enquête entrait en possession d'autres documents.

Finalement, certains conseillers de la Commission, à ma demande, ont préparé et déposé des déclarations considérables et des opinions expertes décrivant les opérations de la Commission canadienne du lait entre 1966 et 1977, relativement à l'exportation de poudre de lait écrémé et présentant les grandes lignes des aspects économiques de l'industrie.

Après avoir entendu toutes les représentations des avocats de toutes les parties intéressées et les autres personnes qui désiraient faire des représentations, j'ai déterminé quelles étaient les allégations et défini les questions soulevées par lesdites allégations; j'ai ensuite prononcé un énoncé des allégations et des questions soulevées par les allégations en conformité de la règle V (3) des *Règles de procédure*. L'*Exposé des allégations* et les *questions soulevées par les allégations* se trouvent aux annexes 5 et 6 du présent Rapport.

Des énoncés de témoignage ont été déposés par les témoins; le greffier de la Commission d'enquête ayant dûment avisé les parties intéressées avant chaque audience, en ma qualité de commissaire, j'ai tenu des audiences publiques à Montréal, Hull et Ottawa aux dates suivantes: 4, 5, 6 et 7 décembre 1979; 14, 15, 16, 17 et 18 janvier 1980; 4, 5, 6, 7, 8, 14 et 15 février 1980; 10, 11, 12, 13 et 14 mars 1980; 28, 29 et 30 mai 1980; 25 juin 1980; et 2 juillet 1980 (on trouvera les détails aux annexes 8 et 9).

Les témoignages de David Schafer, George Schafer et Michel Choquette ont été entendus en premier, et à Montréal où ils habitent. De nombreux autres témoins ont été entendus et contre-interrogés par les avocats de toutes les parties qui désiraient le faire. De nombreux documents ont été déposés, soit par les témoins soit par les avocats de la Commission et ont été mis à la disposition du public aux bureaux de la Commission.

Les avocats des parties intéressées ont présenté des plaidoiries écrites à diverses reprises concernant les allégations et les questions, d'après la preuve qui m'avait été présentée.

(E) OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES TÉMOIGNAGES

1. *David Schafer*

David Schafer avait environ 82 ans au moment où les auditions ont commencé. A cause de ce fait, et parce qu'il était le principal plaignant, il a été le premier témoin entendu concernant les allégations de fait. Les enquêtes antérieures n'avaient apparemment

pas entendu de témoignage direct de sa part. A cause de son âge, il était incapable de témoigner longtemps la même journée. Sa mémoire des événements n'était probablement pas aussi claire qu'il y a quelques années. Sa méfiance à l'endroit de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires et employés était manifeste dans son témoignage. Bon nombre des réponses qu'il a données lors du contre-interrogatoire par divers avocats ne répondaient pas vraiment aux questions. Cela tenait en partie aux effets dommageables de son âge sur sa mémoire et à sa méfiance à l'endroit de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires et de ses employés.

En conséquence, les jugements faits dans le présent Rapport tiennent compte de ces faiblesses et des lacunes qui peuvent en découler dans son témoignage afin de ne nuire en aucune façon à la position qu'il présentait à l'égard des allégations et des questions faisant l'objet de la présente enquête.

2. *George Schafer*

George Schafer, fils de David Schafer, était l'autre dirigeant de Schafer Bros. Ltd. entre 1966 et 1977. Il était âgé de 42 ans au moment du début des audiences. Il n'est pas l'homme d'affaires que fut son père, et ne l'a jamais été. Ses manières déplorables provoquent l'irritation de la plupart des gens avec lesquels il traite, particulièrement les fonctionnaires gouvernementaux. Sa conduite et son attitude envers ces fonctionnaires, à de nombreuses reprises, sont nettement injurieuses. Il n'est pas en bonne santé et souffre de diabète. Il n'a pas dit la vérité à propos de certaines questions collatérales mineures n'ayant rien à voir à l'objet de la présente enquête. Il n'a pas fait preuve d'une connaissance substantielle ou remarquable de l'industrie laitière, à la différence de nombreux autres négociants privés, comme les Bishop de la société Eastern Townships Produce Ltd., M. Pariseault de la Coopérative de Granby et présentement de la Coopérative Fédérée du Québec, MM. T.A. Chisholm et W.I. Pelley de la société Ronald A. Chisholm Ltd. et M. Samuel Ault.

George Schafer a certaines croyances, et certaines opinions qui en découlent, qu'il a exprimées par lettre et oralement; ces croyances et opinions ne sont pas pertinentes à l'objet de l'enquête mais, puisqu'il les a exprimées, elles n'ont pas aidé à la crédibilité des plaintes et allégations de la société Schafer Bros. Ltd.

3. *Michel Choquette*

Agé de 42 ans, Michel Choquette est écrivain, artiste de spectacle, et cinéaste de Montréal. Il n'a aucun lien de parenté avec Gilles Choquette qui est président de la Commission canadienne du lait depuis 1976.

Michel Choquette est l'auteur des documents qui constituent le fondement des exposés des allégations

et des questions. C'est un homme éloquent et intense. Il croit manifestement que la cause de David Schafer est bonne. Selon lui, son rôle est d'exposer les croyances et la position de David Schafer, ce qu'il a fait. Ses principales sources de renseignements étaient David Schafer et, à un degré moindre, George Schafer, son interprétation de certains documents (qui ont tous été versés au dossier de la Commission d'enquête) et certaines conversations qu'il a eues avec Gilles Choquette alors que ce dernier était adjoint exécutif du Ministre de l'Agriculture de l'époque. Il n'a aucun intérêt personnel dans la cause qu'il a adoptée. Son rôle a été de réunir les faits pour David Schafer.

Au début de 1974, Michel Choquette apprenait d'un ami commun les difficultés que la société Schafer Bros. Ltd. croyait avoir avec la Commission canadienne du lait. Cet ami savait que Michel Choquette s'intéressait fortement au contrôle et à la supervision du pouvoir discrétionnaire exercé par la bureaucratie gouvernementale. Michel Choquette a été présenté à David et à George Schafer, a entendu leur version des faits, et a étudié divers documents qui lui ont été montrés par les Schafer. Il a apparemment conclu qu'il y avait des questions importantes en jeu et que les plaintes de la société Schafer Bros. Ltd. étaient probablement justifiées. Il s'inquiétait également de ce qui lui semblait être l'incapacité de la société Schafer Bros. Ltd. d'obtenir, de trois Ministres de l'Agriculture (MM. Greene, Olson et Whelan) une évaluation juste et indépendante de ses plaintes. Il lui semblait que les Ministres de l'Agriculture se fiaient trop aux cadres supérieurs de la Commission canadienne du lait pour établir une évaluation des faits.

Michel Choquette s'est alors engagé personnellement au travail compliqué et ardu qui lui semblait nécessaire pour obtenir une audition satisfaisante de toute la question. Il s'est mis en frais de préparer des comptes rendus chronologiques complets et détaillés des faits; selon la version des Schafer et il a étudié les documents qui étaient en possession des Schafer. Il a également fait certaines enquêtes au Mexique et auprès de la Commission canadienne du lait et il a eu les entretiens avec Gilles Choquette alors que ce dernier était adjoint exécutif du Ministre de l'Agriculture et, plus tard, président de la Commission canadienne du lait. Ce travail s'est avéré sa principale occupation pendant quatre ans; il a accompli ce travail de façon bénévole sans rémunération, se contentant de se faire rembourser ses dépenses. Il a produit un compte rendu des faits beaucoup plus cohérent que celui que les Schafer auraient pu produire par eux-mêmes. Il semble que sans lui la présente Commission d'enquête n'aurait pas été créée.

Michel Choquette a également été présent à bon nombre des audiences publiques de la Commission d'enquête, il a témoigné lui-même devant la Commission et il a été présent aux entrevues qui ont eu lieu à Mexico en octobre 1980.

La documentation volumineuse préparée et assemblée par Michel Choquette entre 1974 et 1977 était la matière première sur laquelle se fondait l'*Exposé des allégations* qui constituait le sujet principal de l'enquête. On trouvera à l'annexe 10 du présent rapport la liste de cette documentation, qui constitue les pièces 6 et 6A de la présente enquête. L'énoncé de témoignage de Michel Choquette, qui expose essentiellement la nature de l'évolution de la documentation, est reproduit à l'annexe 16 du présent Rapport.

A de nombreux égards, le document clé préparé par Michel Choquette est une lettre ou un rapport de 182 pages en date du 25 juillet 1977, adressé à Gilles Choquette, «exposant définitivement la cause de la société Schafer Bros.», comme il le dit dans son témoignage. Dans son témoignage il déclare que «tout est ici, tout ce qui est pertinent». Cette longue lettre avait, comme annexe I, une «version condensée» de 120 pages de l'exposé chronologique des faits de 323 pages qu'il avait préparé de même que des copies des documents qui lui semblaient les plus importants et qui constituaient les annexes 2 à 78. Il a par la suite préparé un mémoire, en date du 15 août 1977, qui constituait un addendum au document en date du 25 juillet 1977.

Les copies de tous ces documents ont été présentées à divers fonctionnaires gouvernementaux.

Il est à noter que pour la préparation de toute cette documentation, à part une participation mineure à l'incident des Philippines, Michel Choquette n'a en fait eu accès qu'à la version des Schafer. Il n'a pas communiqué avec d'autres exportateurs privés du Canada. La Commission canadienne du lait ne semble pas avoir fait preuve de beaucoup de collaboration en répondant à ses demandes de renseignements. Ce fait est peut-être facile à comprendre, mais il a abouti à une situation où Michel Choquette s'est fait l'avocat de la version et l'interprétation des faits par les Schafer, fondées dans une large mesure sur des preuves circonstanciées et sur les soupçons des Schafer. Cela l'a également amené à soulever des questions d'une façon qui ne pouvait manquer de susciter l'anxiété (et l'hostilité) de la part des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait et d'autres personnes. Par exemple, à la page 6 de son mémoire du 15 août 1977, mentionné ci-dessus, il déclare:

«Il ne s'agit pas d'une question d'organisme, mais de concurrence injuste, d'enrichissement sans cause, d'incitation, de quasi contrat, de mauvais usage du pouvoir administratif délégué, etc. Il pourrait aussi s'agir de fraude, de discrimination et de transfert des affaires à des particuliers favorisés.» (traduction)

(Comme dans le cas de David Schafer et de George Schafer, les témoignages donnés à la Commission et

les documents qui y ont été déposés ont certainement dû compléter les connaissances que Michel Choquette avait déjà du sujet de l'enquête).

4. *Commission canadienne du lait*

Tous les fonctionnaires passés et présents de la Commission canadienne du lait qui semblaient avoir eu, à quelque moment que ce soit, un contact quelconque avec les faits allégués par Schafer Bros. ou une quelconque responsabilité envers ces faits, à l'exception de M. D.B. Goodwillie qui est décédé, ont été appelés à témoigner soit par les avocats de la Commission canadienne du lait soit par ceux de la Commission d'enquête et ont pu être contre-interrogés. Ces personnes comprenaient notamment: M. S.C. Barry (Président, 1966-1973), M. E.J. Powers (Président, 1973-1976), M. Gilles Choquette (Président, depuis 1976), M. H.M. Johnson (membre, 1973-1979), M. E.G. Hodgins (membre, depuis 1977) et M. J. Thibault (membre, 1967-1976).

Les autres employés de la Commission canadienne du lait, chargés de commercialisation et de politique, qui ont témoigné étaient M. Richard Tudor Price, M. L.J. Marcellus, M. J.R. Sherk et M. Raymond Cloutier. Ils ont témoigné non seulement à l'égard des opérations de la Commission canadienne du lait, mais aussi à l'égard des allégations et des questions qui faisaient l'objet de la présente enquête.

Les avocats de la Commission, à diverses reprises, ont demandé et reçu de la Commission canadienne du lait des documents qui étaient pertinents à l'enquête.

5. *Négociants privés canadiens*

Au cours de l'enquête, certains négociants privés canadiens ont témoigné et exprimé leurs opinions à l'égard des opérations de la Commission canadienne du lait, des débouchés pour la poudre de lait écrémé et du commerce d'exportation. Le témoignage de ces négociants m'a été particulièrement précieux, étant donné leur longue expérience en tant que négociants de produits laitiers, y compris la poudre de lait écrémé.

M. Timothy A. Chisholm et M. M. Walter I. Pelley, tous deux de la société Ronald A. Chisholm Ltd, ont comparu à titre de témoins. M. Chisholm est président de la société Ronald A. Chisholm Ltd. et est à l'emploi de la société depuis 1957, alors que M. Pelley en est le vice-président et est également à l'emploi de la société depuis 1957.

La société Ronald A. Chisholm Ltd. a été fondée en 1938; il s'agit d'un négociant international en denrées qui fait le commerce des aliments et des denrées industrielles tant au pays qu'à l'étranger. En moyenne, la société Ronald A. Chisholm Ltd. fait présentement le commerce de 3 millions (et de jusqu'à 4 millions) de livres de produits agricoles par

jour; elle a participé à des ventes importantes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en 1969-70, après avoir fait une vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en 1968.

La société Ronald A. Chisholm Ltd. avait un intérêt particulier à l'enquête à la suite des allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd à l'effet qu'elle avait eu un «une conduite irrégulière» à l'égard de ses ventes à la CONASUPO en 1969 et 1970.

M. D. Curtis Bishop et M. Ronald B. Bishop ont également témoigné devant la présente enquête. Les deux sont des dirigeants, des administrateurs et des actionnaires de la société Eastern Township Produce Ltd. (ci-après dénommée ETP), fondée en 1941. Ils ont déclaré dans leur énoncé de témoignage conjointe:

«Qu'au 31 décembre 1945, ETP s'occupait déjà d'exportation et de vente au pays de poudre de lait.

«Que depuis 1949, l'exportation et la distribution au pays de produits manufacturés du lait (principalement la poudre de lait écrémé) est la principale activité commerciale d'ETP.

«Qu'un dirigeant d'ETP a, à un moment ou à un autre, visité personnellement presque chaque pays du monde qui a importé de la poudre de lait canadienne. Le seul but commercial de ces visites était de vendre des produits manufacturés du lait.

«Dean R. Bishop, notre père et président d'ETP, a visité le Mexique pour la première fois en 1952. Vers 1953, nous faisons des ventes et nous expédions de la poudre de lait canadienne au Mexique.

«Dean R. Bishop a visité Cuba pour la première fois en 1954. Aucune vente de poudre de lait n'a été conclue à ce moment. Entre 1954 et 1961, ETP a acheté des excédents de poudre de lait de Cuba qui ont été expédiés au Venezuela et au Canada.

«Dean R. Bishop a visité les Philippines pour la première fois vers 1965. ETP avait déjà réalisé des ventes sur ce marché avant sa visite.

«Des visites subséquentes ont été faites au Mexique et aux Philippines à plusieurs reprises et à Cuba à au moins deux reprises.

«ETP a fait des ventes de produits manufacturés du lait du Canada aux pays suivants: l'Argentine, Aruba, les Bahamas, la Belgique, le Brésil, le Honduras britannique, la Zone du Canal, le Chili, la Colombie, Cuba, Curaçao, le Danemark, la République Dominicaine, la Grèce, Grenade, le Guatemala, la Guyane britannique, la Hollande, le Hondu-

ras, Hong Kong, l'Inde, l'Iran, l'Irak, Israël, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, la Corée, le Liban, Madagascar, la Malaisie, le Mexique, le Nicaragua, le Nigéria, le Pakistan, le Panama, le Pérou, les Philippines, la Rhodésie, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, le Salvador, Singapour, l'Espagne, la Suède, Taïwan, la Thaïlande, Trinidad, l'Union de l'Afrique du Sud, les États-Unis, le Venezuela.

«Dans plusieurs de ces pays, ETP était (est encore) représentée par un agent nommé.

«Au Mexique, depuis 1961, l'agent d'ETP est Walter E. McAllister, Rio Lerma, 339-2, Mexico 5, D.F. En tant qu'agent d'ETP, M. McAllister a maintenu un contact régulier avec les entreprises privées, la CEIMSA et par la suite la CONASUPO.

«Entre 1961 et 1966, Dean R. Bishop a visité personnellement la CONASUPO au Mexique et a rencontré Hector Rodriguez Licea, directeur des achats de la CONASUPO. M. McAllister et sa femme étaient également présents à cette rencontre. Dean R. Bishop a également rencontré personnellement Hank Gonzalez, ancien directeur général de la CONASUPO.

«ETP a toujours maintenu une étroite liaison avec les fonctionnaires de la Commission de stabilisation des prix agricoles et de la Commission canadienne du lait, leur fournissant régulièrement des renseignements sur les marchés mondiaux.

«En août 1968, ETP a conclu une entente avec la Commission canadienne du lait pour l'achat d'environ 35,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé, par procédé de pulvérisation, Canada première catégorie, production 1967-68...

«En 1970, ETP a vendu la poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO.» (traduction)

M. Philippe Pariseault, directeur de la division de l'industrie laitière de la Coopérative fédérée du Québec, a témoigné et déclaré que:

«De 1941 à 1955, j'étais employé par la société Laurentide Dairy Products Corp., d'abord comme directeur technique puis comme directeur général;

«De 1955 à 1976, j'ai travaillé comme directeur général de la Coopérative agricole de Granby;

«Depuis 1966, j'agis également comme directeur de la division laitière de la Coopérative fédérée du Québec;

«Au cours de cette période, soit de 1968 à 1978, j'étais également président et directeur général de Québec Lait;

«Plus de 8,000 cultivateurs sont membres de la Coopérative agricole de Granby et nous produisons plus de 40% de la production laitière de la province de Québec;

«Dès 1940, la Coopérative agricole de Granby s'occupait déjà de la transformation, de l'exportation et de la distribution au pays de produits manufacturés du lait, y compris la poudre de lait écrémé;

«Depuis 1950, la transformation, l'exportation et la distribution au pays de produits laitiers manufacturés, y compris la poudre de lait écrémé, constituent la principale activité commerciale de notre société;

«En fait, entre 1955 et 1960, j'ai visité le Mexique et la plupart des pays étrangers importateurs, afin de vendre des produits laitiers manufacturés, principalement de la poudre de lait écrémé;

«Après 1960, M. F. Brunet, notre directeur de la commercialisation des exportations, a visité régulièrement le Mexique pour maintenir un contact régulier avec nos agents, des entreprises privées, la CEIMSA et par la suite la CONASUPO;

«Avant la révolution cubaine de 1959, nous avons visité Cuba afin de vendre de la poudre de lait écrémé;

«Nous avons aussi visité ce pays après 1959 et lui avons fait des ventes de poudre de lait écrémé;

«Notre Coopérative a vendu des produits laitiers manufacturés canadiens, y compris de la poudre de lait écrémé à environ 40 pays dont le Mexique;

«De 1950 à 1953, notre agent au Mexique était Rafmex S.A., de 1954 à 1967 notre agent était Wygard Alex, A.A.B. Centro, et depuis 1967, c'est Sr. Alberto Benolol, Lopez 82-18, Mexico, D.F.;

«Nos agents avaient pour instructions de maintenir des contacts réguliers avec les autorités compétentes;...

«Entre 1950 et 1953, nous avons vendu régulièrement de la poudre de lait écrémé au Mexique; en fait, à l'époque nous contrôlions 70% du marché mexicain privé;

«De 1953 à 1971, nous avons vendu de la poudre de lait écrémé au Mexique et, plus

particulièrement, nous avons vendu 3 millions de livres . . . de poudre de lait écrémé en 1965 à la CONASUPO.» (traduction)

M. Samuel G.K. Ault, ancien président de la société Ault Foods (1975) Ltd. qui avait un intérêt particulier à l'enquête en vertu de deux des allégations, a également témoigné et déclaré:

«La société Ault, située dans le comté de Dundas, province d'Ontario, existe et fabrique des produits laitiers de toutes sortes depuis 1891.

«La société a d'abord été incorporée sous le nom de Ault Creamery Ltd. A mesure que nos opérations se diversifiaient, de nouvelles sociétés ont été incorporées comme Ault Milk Products Ltd. et Ault Cheese Company Ltd. En 1975, la société Ault Foods (1975) Ltd. était incorporée au palier fédéral et à l'heure actuelle, la majorité des transactions se font sous le nom de Ault Foods Ltd. «En 1939, j'entrais à l'emploi de la société Ault; entre 1946 et 1960, j'ai détenu le poste de directeur général. En 1960, mon frère, Ken Ault, prenait sa retraite comme président et j'ai été président de 1960 jusqu'à 1978; à l'heure actuelle je suis président directeur-général.

«Jusqu'en 1950, la société Ault était une entreprise familiale. A ce moment, mon frère Ralph a vendu ses actions à la société Ogilvy Flour Mills. En 1968, la société John Labatt Ltd. faisait l'acquisition du contrôle de la société Ogilvy Flour Mills et acquérait par conséquent les sociétés Ault Creamery Ltd. et Ault Milk Products Ltd.

«En novembre 1975, la société Ault Food (1975) Ltd. achetait les actifs de la société Cow and Gate (Canada) Ltd. filiale de la société britannique, Unigate Ltd. . . .

«En 1973, la société Ault mettait au point une préparation en poudre pour nourrissons répondant aux exigences du gouvernement mexicain, poudre qui est maintenant vendue à la Compania Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). La mise au point de cette formule a permis à la société Ault Foods Ltd. de se mettre au courant des exigences techniques du marché mexicain. Des techniciens mexicains étaient envoyés à nos usines et laboratoires de Montréal et Winchester.

«En outre, la société Ault Foods Ltd. a mis au point une tablette composée d'une poudre à base de lait utilisée pour les dîners scolaires au Mexique, des poudres spéciales à base de lait pour les programmes alimentaires nutri-

tionnels du Mexique et a réalisé un projet de recherche pour le Mexique portant sur la transformation de la poudre de lait en lactose et en caséine.

«A l'occasion de nos contrats de recherche et de notre mise en marché de poudres pour nourrissons et d'autres poudres de spécialité à base de lait, nous étions en contact continu avec des fonctionnaires de la CONASUPO. Nous avons également eu des communications fréquentes avec la Commission canadienne du lait. Par exemple, les fonctionnaires de la CONASUPO voulaient organiser les visites de la Commission en même temps que celles de la société Ault.»

6. *Témoins experts*

Afin de m'acquitter convenablement de mon mandat et d'examiner en profondeur le sujet de la présente enquête, j'ai retenu les services de conseillers techniques qui ont présenté des rapports et témoigné quant aux aspects généraux de l'industrie laitière, à certains aspects des opérations de la Commission canadienne du lait et quant aux aspects politiques de la présente enquête. Leurs contributions ont été précieuses pour l'enquête à cause de leur expérience et de leur compétence. Leur témoignage m'a beaucoup aidé à comprendre les faits et les politiques qui entourent les allégations et les questions.

M. L.A. Skeoch a préparé un document intitulé «*Aperçu de certains des aspects économiques de l'enquête*», qui constitue la pièce 11 et qui est reproduit à l'annexe 12 du présent rapport. M. Skeoch est professeur émérite d'économie à l'Université Queen's. Il a reçu une maîtrise en économie de l'Université de Toronto et un doctorat en économie de l'Université de Californie à Berkeley. Après ses études, il a enseigné l'économie à l'Université du Manitoba et à l'Université de Toronto et il a été économiste supérieur auprès de la Commission canadienne du blé entre 1941 et 1946. Il a été spécialiste du rétablissement agricole et chef intérimaire de la mission de secours et de rétablissement en Ukraine en 1946 et 1947; par la suite, jusqu'en 1957, il a été économiste supérieur à la Direction des coalitions du ministère de la Justice à Ottawa. M. Skeoch a été le premier à être nommé à la chaire Skelton-Clark de l'Université Queen's et il a été professeur d'économie à l'Université Queen's de 1957 à 1975. Il a servi d'expert-conseil sur la politique de concurrence auprès de la CNUCED et des gouvernements du Canada, de la Suède et de l'Allemagne de l'Ouest; il a comparu comme témoin expert devant divers comités parlementaires canadiens et devant le sous-comité anti-trust du Sénat des États-Unis. Il a publié beaucoup dans les domaines de l'organisation industrielle et de la politique agricole et il est reconnu comme un spécialiste éminent de ces domaines.

M. George R. McLaughlin a préparé un texte, avec documents à l'appui, intitulé «*Evolution de l'organisation et de la réglementation des industries laitières ontarienne et canadienne*», qui constitue la pièce 78 et qui est reproduit à l'annexe 13 du présent Rapport. M. McLaughlin a terminé avec mention de grand distinction en 1946 ses études au Collège agricole de l'Ontario, à l'Université de Guelph, où il a obtenu un baccalauréat ès sciences en agriculture, avec spécialisation en élevage. Depuis ce temps, M. McLaughlin a passé toute sa vie comme producteur laitier. Il a constitué un troupeau de vaches laitières jouissant d'une réputation considérable non seulement au Canada mais à l'étranger. En août 1965, M. McLaughlin était nommé par le gouvernement de l'Ontario président du nouvel office de commercialisation du lait de l'Ontario. Il en est demeuré président jusqu'en 1976. Il a été membre du Comité consultatif auprès de la Commission canadienne du lait depuis sa création en 1966 jusqu'à 1976, et il a été membre du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait de 1971 à 1976. En 1974, M. McLaughlin recevait le prix H.R. McMillan accordé tous les cinq ans à la personne qui est jugée avoir fait la plus grande contribution à l'agriculture canadienne au cours de la période en question. M. McLaughlin est très au courant et à une expérience considérable de chaque aspect de l'industrie laitière et de sa réglementation.

M. P. Pariseault, qui a une expérience tout aussi grande de l'industrie laitière, particulièrement dans la province de Québec et au palier national, comme on l'a vu ci-dessus, a été président du Comité consultatif auprès de la Commission canadienne du lait de 1966 à 1977. Il m'a présenté un mémoire comportant des explications détaillées de certains aspects de la production et de la disposition des produits laitiers au Canada, avec des commentaires généraux sur l'industrie laitière canadienne et le fonctionnement des contingents de lait de consommation et de transformation. Le mémoire constituait la pièce 146 et est reproduit à l'annexe 14 du présent Rapport.

M. G.A. Hiscocks et **M. L. Stephens** ont conjointement préparé un document général intitulé «*Revue de la Commission canadienne du lait — Historique, création, politique et fonctionnement*». Ce document constituait la pièce 9 et est reproduit à l'annexe 15 du présent Rapport.

M. Hiscocks a obtenu son doctorat en économie agricole de l'Université de l'Illinois. Depuis 1965, il a étudié de nombreux secteurs de l'agriculture canadienne, parmi lesquels le secteur laitier occupe une place importante. Il a publié de nombreux articles, dont plusieurs portent sur la commercialisation des produits agricoles et sur les divers offices de commercialisation impliquant l'industrie laitière.

M. Stephens a obtenu son diplôme du Collège agricole de l'Ontario à l'Université de Guelph, en 1936. Il a été à l'emploi de la société Canada Packers Ltd. de 1936 à 1960. Il a été ensuite pendant deux ans à l'emploi de la société Pet Milk Company de Saint-Louis, agissant au Canada comme directeur de la division du fromage de la société Cherry Hill Cheese House. De 1962 jusqu'à sa retraite, survenue en 1979, M. Stephens a été employé par la société Gay Lea Foods de Weston (Ontario) à divers titres, d'abord comme directeur de la production et finalement comme vice-président et directeur général adjoint. Il s'intéresse aux affaires de l'industrie laitière du côté de la transformation et il a agi comme directeur et comme président du Conseil de l'industrie laitière de l'Ontario. Il a également été pendant un certain temps administrateur du Conseil National de l'Industrie Laitière, association nationale des transformateurs laitiers du Canada.

7. *Témoins mexicains*

Avant la création de la présente Commission d'enquête, au moment où la société Schafer Bros. Ltd. a présenté ses allégations aux fonctionnaires gouvernementaux, elle se fiait dans une large mesure sur des déclarations écrites qui lui avaient été fournies en 1975 par trois ressortissants mexicains, soit M. Giuseppe Rocchi, ancien directeur général de la Societat General Mexicana de Control S.A., M. Baltazar Rodriguez Ayala, ancien directeur adjoint des achats à la CONASUPO et M. Alejandro Carillo, sénateur mexicain.

Au commencement de la présente enquête, les trois mêmes personnes, de même que M. Hector Rodri-

guez Licea qui a été directeur des achats pour CONASUPO jusqu'en 1970 ont présenté des dépositions écrites.

Au cours de l'enquête, des questionnaires écrits suggérés par divers avocats ont été envoyés à ces ressortissants mexicains et à la CONASUPO. MM. Rodriguez Ayala et Rocchi ont fourni des réponses écrites.

En vue de confirmer ou d'élaborer ce que je comprenais de certaines questions générales relatives à l'objet de l'enquête, j'ai invité certains ressortissants mexicains à me rencontrer à Mexico les 16 et 17 octobre 1980. Les avocats de toutes les parties intéressées ont été également invitées et bon nombre d'entre eux, y compris M. Michel Choquette, ont assisté aux rencontres et participé aux discussions avec les témoins mexicains.

Huit ressortissants mexicains ont participé à l'entrevue à ce moment, notamment des fonctionnaires anciens et actuels de la CONASUPO (M. Enrique Rios Velazquez, M. Baltazar Rodriguez Ayala et M. Eduardo de la Torre), des personnes du secteur privé qui servent d'agents au Mexique pour des fournisseurs étrangers (M. Ben Nordermann, M. Jose Luis Uriarte, M. Alberto J. Benolol et M. Giuseppe Rocchi), ainsi que M. Fidenzio Arguelles, qui a travaillé pendant de nombreuses années à la section commerciale de l'ambassade du Canada à Mexico, dans le secteur de l'agriculture.

Les entrevues effectuées au Mexique m'ont été d'un précieux secours, comme on le verra ailleurs dans le présent Rapport, et je suis très reconnaissant de la collaboration des personnes qui ont participé aux entrevues.

CHAPITRE III LE CONTEXTE

(A) LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

1. *Bref historique*

Surtout après la seconde guerre mondiale, la production du lait a connu une croissance supérieure à la demande, tant au pays qu'au palier international. Ceci a entraîné des pressions très grandes à la baisse sur les revenus des producteurs, qui s'ajoutaient aux difficultés ordinaires créées par les fluctuations des coûts de production et par la température ainsi que par les pointes saisonnières de production.

Au début des années 1960, le programme de soutien des prix du beurre du gouvernement fédéral, étant donné une productivité en hausse continue et la popularité grandissante de la margarine avait abouti à d'énormes excédents de beurre au Canada.

Même si la production et la commercialisation du lait de consommation faisaient l'objet d'une réglementation dans les provinces depuis de nombreuses années, il n'y avait guère de coordination des politiques entre les provinces et entre les programmes fédéraux et provinciaux. Deux expériences antérieures impliquant un organisme fédéral de régie pour l'industrie laitière, soit la Loi de 1934 sur l'organisation du marché des produits naturels, déclarée inconstitutionnelle par les tribunaux, et la Commission des prix et du commerce en temps de guerre n'avaient pas abouti à la création d'un organisme permanent.

Diverses organisations de producteurs ont collaboré à convoquer la Conférence canadienne de l'industrie laitière en février 1963, afin d'exprimer leurs préoccupations et de discuter des manières de réaliser une meilleure stabilisation des prix et une meilleure coordination des politiques. Des représentants des principaux organismes laitiers et des gouvernements fédéral et provinciaux assistaient à la conférence sur invitation. C'est cette conférence qui marque le point de départ des pressions et de l'organisation visant à créer un organisme national pour l'industrie laitière.

Le projet de loi visant la création de la Commission canadienne du lait était déposé au Parlement le 16 juin 1966, et y recevait la première lecture. La troisième lecture avait lieu une semaine plus tard et la sanction royale le 11 juillet 1966. La Loi entrait en vigueur le 31 octobre 1966, et la Commission canadienne du lait était pleinement sur pied pour le début de l'exercice suivant, le 1^{er} avril 1967.

2. *La Commission*

La Commission canadienne du lait est une corporation statutaire établie par l'article 3 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*. Elle comprend trois membres nommés par le gouverneur en conseil, dont l'un est désigné comme président (et fonctionnaire administratif en chef) et un autre comme vice-président. Les trois membres occupent leurs postes à titre amovible.

La Commission emploie environ soixante personnes, qui travaillent toutes au siège social qui doit être, de par la loi, à Ottawa.

En vertu de l'article 4 de la Loi, la Commission est constituée mandataire de Sa Majesté et ne peut agir qu'à ce titre. Elle peut conclure des contrats et les titres aux biens qu'elle acquiert peuvent être établis au nom de Sa Majesté ou au nom de la Commission.

En vertu du paragraphe 4(4), les poursuites judiciaires concernant un droit acquis ou une obligation contractée par la Commission pour le compte de Sa Majesté, peuvent être intentées ou engagées par ou contre la Commission au nom de cette dernière, devant toute cour qui aurait juridiction si la Commission n'était pas mandataire de Sa Majesté.

3. *Aperçu des pouvoirs*

L'article 8 de la Loi expose les objets de la Commission canadienne du lait:

«8. Les objets de la Commission sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité.»

Le terme «produit laitier» est défini de la façon suivante à l'article 2: «le lait, la crème, le beurre, le fromage, le lait condensé, le lait évaporé, la poudre de lait, le lait sec, la crème glacée, la farine lactée, le sorbet ou tout autre produit entièrement ou principalement à base de lait.»

Le paragraphe 9(1) de la Loi expose les principaux pouvoirs de la Commission. Il est difficile à résumer et nous le reproduisons in extenso:

«9.(1) Sous réserve et en conformité de tous règlements établis aux termes de la présente loi, la Commission peut

- a) acheter tout produit laitier et emballer, traiter, emmagasiner, expédier, assurer, importer, exporter, vendre ou autrement aliéner tout produit laitier acheté par elle;

- b) faire des paiements au profit des producteurs de lait et de crème aux fins de stabiliser le prix de ces produits, ces paiements pouvant être faits d'après le volume, la qualité ou tout autre barème que la Commission peut estimer approprié;
- c) faire des recherches sur toute question relative à la production, au traitement ou à la commercialisation de tout produit laitier et notamment au prix de revient de la production, du traitement ou de la commercialisation de ce produit;
- d) encourager et aider à encourager la consommation des produits laitiers, l'amélioration de leur qualité et l'augmentation de leur variété, et la publication de renseignements y sont relatifs; et
- e) faire tous actes et toutes choses nécessaires ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions aux termes de la présente loi.»

Le terme «commercialisation» qui figure à l'alinéa 9(1)c), ci-dessus apparaît également dans certains autres articles de la Loi qui seront mentionnés plus loin. L'article 2 donne la définition suivante de «commercialisation»: «commercialiser sur le marché interprovincial ou sur le marché d'exportation».

Aucun règlement pertinent à l'objet de la présente enquête n'a été fait en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, mais la portée du pouvoir de réglementation peut être pertinente à l'interprétation du paragraphe 9(1) et à l'évaluation des pouvoirs que peut exercer la Commission canadienne du lait en l'absence de réglementation. Le principal pouvoir de réglementation est exposé au paragraphe 12(1) de la Loi:

«12.(1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements portant sur la commercialisation de tout produit laitier, notamment des règlements

- a) instituant pour la commercialisation de chaque produit laitier un système de contingentement;
- b) désignant les organismes par l'intermédiaire desquels tout produit réglementé doit être commercialisé;
- c) visant l'émission de permis aux personnes qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation, prescrivant les droits à verser pour ces permis et prévoyant leur annulation ou leur suspension;

- d) interdisant à toutes personnes de se livrer à la commercialisation de tout produit laitier, de quelque catégorie, variété ou qualité que ce soit, en totalité ou en partie, à moins d'y être autorisées par permis;
- e) prescrivant les livres et les registres que doivent tenir les personnes qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation, ainsi que les renseignements que doivent fournir ces personnes;
- f) autorisant la Commission à fixer, imposer et percevoir les droits ou taxes que doivent verser les personnes qui se livrent à la commercialisation de tout produit laitier ou qui produisent ou traitent un produit réglementé en vue de sa commercialisation et, à ces fins, ranger ces personnes dans des groupes, fixer les droits ou les taxes payables par les membres des différents groupes et utiliser ces droits ou taxes pour l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi;
- g) prévoyant la saisie de tout produit réglementé commercialisé en violation d'un règlement établi en vertu du présent article, ainsi que la façon d'en disposer; et
- h) visant, de façon générale, la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions.»

Deux autres dispositions statutaires devraient être notées, bien qu'elles ne semblent pas avoir été effectivement utilisées:

«9(3). La Commission peut établir les règles qu'elle estime nécessaires pour régir ses délibérations, pour fixer le quorum de ses réunions et, en général, pour la conduite de ses activités en vertu de la présente loi.»

«11. Dans l'exercice de ses pouvoirs aux termes de la présente loi ou des règlements en ce qui concerne l'importation ou l'exportation de tout produit laitier, la Commission doit se conformer aux directives qui lui sont données à l'occasion par le gouverneur en conseil ou le Ministre.»

4. *Financement*

La Commission canadienne du lait administre des deniers publics très considérables. Son budget annuel s'établit à environ \$300 millions. Si l'on déduit les prélèvements pour l'exportation recouverts des producteurs de la somme payée sous la forme de subventions directes aux producteurs, il semble que plus de la

moitié du budget soit versée sous la forme de subventions directes aux producteurs à l'égard du lait et de la crème utilisés à des fins industrielles, et qu'environ un tiers du budget est consacré à recouvrer le coût des ventes à l'exportation des produits excédentaires.

Ces activités sont presque entièrement financées à même les crédits parlementaires pour le travail de la Commission canadienne du lait, crédits qui sont payés à la Commission par l'entremise de l'Office de stabilisation des prix agricoles aux fins de stabiliser les prix du lait et de la crème.

La souplesse nécessaire de financement est réalisée au besoin par le moyen de prêts à la Commission à même le Fonds du revenu consolidé sur approbation du gouverneur en conseil. Selon le paragraphe 16(2) de la Loi, les prêts en circulation à quelque moment que ce soit ne doivent pas dépasser \$100 millions.

5. *Comité consultatif*

Il existe évidemment certains mécanismes généraux par lesquels le Parlement et le Ministre de l'Agriculture peuvent exiger que la Commission canadienne du lait réponde de ses politiques et de leur administration ou les explique. Outre le fait que les membres de la Commission soient amovibles, la Commission doit présenter chaque année un rapport officiel au Ministre, rapport qui doit être présenté au Parlement. En outre, c'est le Parlement qui vote les crédits pour le travail de la Commission canadienne du lait et chaque année, la Commission doit (paragraphe 10(1)) présenter au Ministre les grandes lignes du programme grâce auquel elle se propose d'exercer ses fonctions aux termes de la Loi pendant l'année financière suivante.

La Loi prévoit cependant un autre mécanisme qui semble avoir pour but d'aider la Commission dans les affaires relatives à l'élaboration de la politique sur la production des produits laitiers et leur commercialisation dans le commerce interprovincial ou d'exportation. Ce mécanisme est le Comité consultatif, et puisqu'une des allégations faites par la société Schaffer Bros. Ltd. (allégation B.8, en partie) concerne le Comité consultatif, un bref exposé de sa nature et de son fonctionnement sera utile.

Les articles 5 et 6 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* portent sur le Comité consultatif. En voici le texte:

«5.(1) Le Ministre doit nommer un comité consultatif comprenant un président et huit autres membres.

(2) Chaque membre du Comité consultatif est nommé pour un mandat de trois ans au plus, avec cette réserve que, parmi les membres nommés la première fois, trois le sont pour un mandat de deux ans, trois le sont

pour un mandat de trois ans, et trois pour un mandat de quatre ans.

«6.(1) Le Comité consultatif doit se réunir aux époques que fixe la Commission et doit conseiller la Commission sur les questions relatives à la production et à la commercialisation des produits laitiers qui lui sont renvoyées par la Commission.

(2) Les membres du Comité consultatif peuvent recevoir pour leurs services la rémunération et les frais que fixe le gouverneur en conseil.»

Plusieurs témoins ont déposé quant à la composition et à la nature du Comité consultatif au cours des années étudiées par la présente Commission d'enquête qui sont également les dix premières années d'existence de la Commission canadienne du lait. Tout au long de la présidence de M. S.C. Barry et ensuite pendant une grande partie de la présidence de M. E.J. Powers, le Comité consultatif semble avoir joué un rôle consultatif très utile auprès de la Commission canadienne du lait, se réunissant tous les mois à l'exception des mois d'été et agissant, en fait, comme un conseil d'administration sans autorité. En dernière analyse, l'influence du Comité consultatif semble avoir découlé du fait qu'il était composé de personnes compétentes et expérimentées provenant de divers secteurs de l'industrie laitière. M. P. Pariseault a été président du Comité depuis la création de la Commission, et du Comité en 1966 jusqu'à la fin de 1976, ou au début de 1977. M. George R. McLaughlin en a également été membre pendant toute cette période. Jusqu'à 1970, six des membres du Comité étaient essentiellement des producteurs, et trois autres des transformateurs. Avec la nomination de M. Samuel Ault en 1970, cinq des membres étaient des producteurs et quatre des transformateurs.

Les dispositions de la Loi portant sur le Comité consultatif sont suffisamment générales que la question de savoir exactement comment et dans quelle mesure le Comité est utilisé par la Commission dépend en grande partie du président ainsi que des capacités des membres du Comité consultatif.

Il semble que de plus en plus, après la création du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait en 1970-71, l'activité et l'utilité du Comité consultatif à l'égard des conseils sur les politiques de production aient commencé à diminuer; en 1975, le Comité n'était convoqué qu'environ tous les deux mois afin d'étudier les statistiques qui lui étaient présentées. Cette absence d'apport à l'élaboration des politiques a abouti à une insatisfaction croissante chez les membres du Comité consultatif, à tel point qu'un comité spécial du Comité consultatif était créé en 1976 pour étudier le rôle que devrait jouer le Comité consultatif. Le rapport de ce comité spécial

constitue la pièce 109 de la présente enquête. Sa première recommandation se lit en partie comme suit:

«(1) Objectif: L'objectif devrait être d'étudier avec la C.C.L. la stratégie et les problèmes de l'industrie, longtemps avant que ne vienne le moment de prendre ces décisions. Par exemple: conseiller sur l'élaboration de la philosophie et la stratégie de la commercialisation. Surtout dans le domaine des exportations, de même que pour les produits canadiens. Par exemple, la nécessité de préciser la vieille question de savoir si la C.C.L. devrait s'occuper de toutes les exportations ou importations. A tout le moins, il devrait y avoir une entente claire sur le rôle des divers segments de l'industrie.» (traduction)

Selon le comité spécial, quatre réunions par année devraient suffire, à condition qu'une documentation appropriée soit présentée aux membres avant les réunions.

Au moment de la fin de la preuve devant la présente Commission d'enquête, aucune nomination n'avait été faite au Comité consultatif après 1975. En conséquence, à la fin de 1976, le nombre des membres du Comité avait diminué. La dernière réunion du Comité consultatif a eu lieu en février 1977, et malgré le nombre réduit des membres, certaines indications portent à croire qu'une des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu d'autres réunions était qu'à la réunion de février 1977, les membres du Comité n'étaient pas d'accord avec le président de la Commission canadienne du lait sur certaines questions de politiques; à cause de cela, il aurait choisi de ne pas convoquer de nouvelle réunion. Ceci pourrait ou non avoir été une des raisons. Quoiqu'il en soit, le rapport annuel de la Commission canadienne du lait au Ministre de l'Agriculture pour l'année terminée le 31 mars 1977 déclare ce qui suit à propos du Comité consultatif:

«Ces dernières années, le Comité a participé à d'importantes prises de décisions sur la politique laitière et conseillé la Commission sur divers aspects du programme laitier.

A l'issue de rencontres entre la Commission et le Comité au sujet des activités de ce dernier, il a été convenu d'abandonner la formule des réunions mensuelles au profit de réunions moins nombreuses tenues en prévision de la prise de décisions importantes. Cette modification vise à optimiser l'efficacité du Comité à titre d'organisme consultatif auprès de la Commission.»

Comme on l'a dit ci-dessus, le président de la Commission n'a pas convoqué de nouvelle réunion du Comité après février 1977.

Toutes les nominations au Comité consultatif avaient expiré à la fin de 1978.*

(B) L'ENSEMBLE DU SYSTÈME

1. *La structure de régie***

L'industrie laitière est un secteur important de l'agriculture canadienne. En tant que source de recettes agricoles au comptant au Canada, la production du lait et de la crème n'est dépassée que par la production du boeuf et des céréales. Sur 6 dollars dépensés par les Canadiens pour des aliments, environ 1 dollar va pour le lait et les produits laitiers. Les secteurs de production et de transformation de l'industrie laitière, ensemble, rendent compte d'environ 1% du produit national brut du Canada. Le Canada est dans une large mesure autonome à l'égard des produits laitiers.

Il y a également d'autres réalités sociales importantes à propos de l'industrie laitière canadienne. Environ les trois quarts de la production laitière canadienne se font au Québec et en Ontario, le Québec étant plus important. Ceci signifie que dans ces deux provinces, et particulièrement au Québec, le lait et les producteurs laitiers constituent des facteurs plus importants en ce qui concerne l'élaboration des politiques que dans les autres provinces.

Bien que la demande de lait et de produits laitiers soit probablement la partie des besoins alimentaires des consommateurs qui risque le moins de diminuer à la suite d'augmentations de prix, la demande par habitant au Canada pour les produits laitiers autres que le lait de consommation a diminué de façon importante dans les années 1970. Cette baisse était probablement attribuable au moins en partie à des augmentations substantielles du prix de ces produits au Canada, augmentations qui dépassaient celles de l'indice des prix à la consommation et qui s'établissaient au moins depuis 1974, à plus du double des augmentations comparables aux États-Unis.

La production totale de lait au Canada a également diminué lentement mais régulièrement tout au long des années 1970.

La production et les prix des produits laitiers au Canada sont influencés considérablement et déterminés, dans une certaine mesure, par les politiques et les règlements gouvernementaux relatifs à l'industrie laitière.

* En novembre 1980, le Ministre de l'Agriculture aurait annoncé neuf nouvelles nominations au Comité consultatif.

** Pour la présente section, je me suis fié dans une large mesure au témoignage donné par M. McLaughlin et M. Pariseault. Outre les études et les témoignages de la présente enquête, on peut consulter D.P. Stonehouse, «Government Policies for the Canadian Dairy Industry» (1979), *Canadian Farm Economics* 1-11 (Agriculture Canada).

Les diverses utilisations du lait, s'ajoutant aux exigences du droit constitutionnel canadien, ont abouti à l'existence de deux secteurs dans l'industrie laitière canadienne, soit le lait de consommation et le lait de transformation. En termes imagés, le lait de consommation est celui que l'on boit et le lait de transformation, celui que l'on mange.

Le lait de consommation se consomme frais, sous forme liquide; il est relativement périssable et coûte cher à transporter à cause de son volume. Le lait de consommation a un prix plus élevé pour les producteurs que le lait de transformation, car il faut maintenir des normes plus rigoureuses d'hygiène en cours de production et assurer un approvisionnement quotidien.

Le lait de transformation, appelé aussi lait industriel, désigne le lait et la crème qui sont traités ou utilisés pour fabriquer toute une variété de produits laitiers, notamment le fromage, le beurre, la poudre de lait, le lait condensé et le lait évaporé. Ces produits ne sont pas aussi périssables que le lait de consommation, se transportent relativement facilement et ne doivent pas obligatoirement être frais chaque jour.

La poudre de lait écrémé est un sous-produit de la fabrication du beurre. Cent livres de lait cru «standard», soit un lait comportant 3.5% de matières grasses, produisent environ 4.2 livres de beurre et 8.0 livres de poudre de lait écrémé.

Par le passé, le marché du lait de transformation s'approvisionnait surtout auprès de cultivateurs dont la production était destinée uniquement à ce marché, d'autres cultivateurs produisant le lait de consommation. Aujourd'hui, étant donné surtout des normes semblables de production et la coordination des politiques et de l'administration au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux, la plupart des producteurs laitiers ont des contingents à la fois de lait de consommation et de lait de transformation. Les normes de production du lait de transformation se sont élevées. En fait, c'est le plus souvent le même camion-citerne du gouvernement provincial qui recueille la production de chaque ferme et la distribution de ce lait se fait par l'entremise des offices provinciaux de commercialisation.

Essentiellement, ce sont les gouvernements provinciaux qui ont compétence pour adopter des lois relatives à la production, à la commercialisation et aux prix du lait de consommation, tandis que le gouvernement fédéral a compétence pour adopter des lois relatives à la production, à la commercialisation et aux prix du lait de transformation. Le lait de consommation ne traverse guère les frontières des provinces, alors que la plupart des produits laitiers transformés ont facilement accès au marché interprovincial et au marché d'exportation.

Les deux paliers de gouvernement ont adopté des politiques des règles et des mécanismes pour le contrôle des approvisionnements et l'établissement des prix, afin d'assurer à la fois un juste bénéfice pour les producteurs et des approvisionnements suffisants pour les consommateurs.

Le lait de consommation

La commercialisation du lait de consommation est contrôlée par des offices ou organismes provinciaux dans chacune des provinces à l'exception de Terre-Neuve.

Selon M. Pariseault et M. McLaughlin, le contrôle et le maintien des approvisionnements se font au palier provincial par l'attribution de contingents aux producteurs. Les contingents sont attribués dans le contexte du besoin en lait de consommation calculé pour l'ensemble de la province et représentent pour chaque détenteur sa part de la production totale de sa province ou de sa région. Les contingents comportent une certaine tolérance afin de tenir compte des imprévus. Les contingents peuvent être acquis, augmentés ou diminués selon les méthodes permises ou prescrites par les règlements. Ces méthodes comprennent normalement l'achat d'un autre cultivateur, l'achat d'une bourse des contingents et le transfert.

Les contingents peuvent être réduits ou perdus si la production n'atteint pas le niveau du contingent. En Ontario, selon M. McLaughlin, au lieu d'une variation des contingents individuels par suite de changements dans les ventes, les producteurs ont convenu que le même contingent individuel sera conservé, le changement se faisant au niveau du pourcentage de lait qui a droit au prix du lait de consommation.

Une production dans les limites de son contingent garantit au producteur le prix établi pour le lait de consommation par l'autorité provinciale compétente. Selon M. McLaughlin:

«Il s'agit en fait d'un contrat qui l'oblige à fournir chaque jour un certain volume de lait, comportant d'ordinaire une certaine tolérance pour les imprévus, et qui lui garantit un certain niveau de paiement pour le lait contingenté, d'après sa composition et ses qualités hygiéniques.» (traduction)

La production qui dépasse le contingent de lait de consommation est utilisée pour la transformation, sur la base des prix mondiaux courants du beurre et de la poudre de lait écrémé. Le producteur peut se protéger contre cet effet de la production excédentaire de lait de consommation en faisant l'acquisition d'un contingent pour le lait de transformation pour cet excédent; il recevra alors les avantages dont jouissent les détenteurs de contingent de lait industriel. Selon M. Pariseault:

«Les surplus de lait produits en vertu des contingents de consommation mais qui ne sont pas nécessaires pour le marché du lait de consommation, doivent être produits en vertu du contingent de mise au marché (CMM) de la Commission canadienne du lait (C.C.L.). Cet «excédent de lait» ne nuira alors pas à la gestion des approvisionnements de lait de transformation et sera admissible à la subvention de la C.C.L. pour le lait de transformation...»

Tout producteur qui dépasse son contingent peut s'attendre à ne recevoir que le prix mondial, par l'entremise des acheteurs centraux des provinces, pour ses livraisons de lait. Selon M. MacLaughlin, ce prix ne lui permettrait pas de survivre étant donné les coûts qui prévalent au Canada. En fait, la production hors contingent est effectivement découragée par l'absence de subventions et par des prélèvements spéciaux. Ainsi, les niveaux de production sont contrôlés.

M. McLaughlin a déclaré que le prix à payer aux producteurs pour le lait de consommation est fixé par un mécanisme obligatoire quelconque, selon la province:

«Ces prix sont d'ordinaire établis par négociation et, au besoin, par arbitrage. Dans certaines provinces, les prix aux producteurs sont établis par un règlement gouvernemental après des audiences publiques. En Ontario, les prix sont établis par un règlement de l'Office de commercialisation des producteurs et peuvent par la suite faire l'objet d'un appel auprès d'un tribunal gouvernemental. Certaines provinces réglementent également les prix que les transformateurs et les détaillants peuvent exiger des consommateurs». (traduction)

On utilise en général des formules pour l'établissement des prix aux producteurs laitiers. Les formules tentent de tenir compte des coûts de production (main d'oeuvre, capital investi et matériel, aliments pour animaux) ainsi que de l'état du marché.

La méthode de paiement varie d'une province à l'autre. En Ontario, le cultivateur vend son lait directement à un office provincial, qui le paye déduction faite des coûts d'administration, de promotion, de publicité et de transport. Selon M. McLaughlin:

«Une fois en production, il vend son lait à son office de commercialisation, l'OMMB, qui se charge de la mise en marché. En fait, l'OMMB achète le lait à la ferme et le vend aux transformateurs. Il conclut des contrats avec les transporteurs qui agissent comme agents pour recueillir le lait à la ferme et le livrer à l'usine désignée. Il se peut que le producteur ne sache à quelle usine va son

lait, ce qui d'ailleurs ne lui importe guère, car il reçoit le même prix quelle que soit la destination. Le transformateur paye l'OMMB d'après l'utilisation finale du lait. Les prix varient depuis le lait de consommation (la catégorie la plus chère, appelée catégorie 1) à celui du lait utilisé pour la fabrication du beurre et de la poudre de lait écrémé (appelé catégorie 5). Les produits des catégories 1 et 2, qui sont du lait de consommation, sont mis en commun et le prix commun ou moyen est payé à chaque producteur en fonction de son contingent de lait de consommation, modifié par des facteurs de composition et de qualité hygiénique, moins les coûts de l'OMMB pour l'administration, la promotion et la publicité et moins des frais de transport mis en commun. Les catégories 3 à 5 sont les catégories d'utilisation industrielle et les bénéfices de la vente du lait utilisés dans ces catégories sont mis en commun, ce prix commun étant payé à chaque producteur en fonction de son contingent de mise au marché, modifié par des facteurs de composition et de qualité hygiénique, moins les coûts de l'OMMB et moins les frais de transportation mis en commun». (traduction)

Au Québec, selon M. Pariseault, le lait de consommation est livré directement aux laiteries, qui payent la Fédération des producteurs de lait de consommation, qui à son tour paye les producteurs à un prix pré-établi, moins les coûts de publicité, etc.

Comme on l'a déjà dit, dans le cas du producteur laitier typique, qui a à la fois des contingents de lait de consommation et de lait de transformation, les livraisons qui dépassent son contingent de lait de consommation sont attribuées à son contingent de lait de transformation.

Le lait de transformation

La Commission canadienne du lait est l'organisme clé pour l'administration et, à de nombreux égards, pour l'élaboration de la politique laitière du gouvernement fédéral.

La Commission canadienne du lait administre un certain nombre de programmes qui ensemble visent à stabiliser les bénéfices des producteurs à un niveau satisfaisant. Les deux principales politiques adoptées à cette fin sont les programmes de soutien des prix et le paiement d'une subvention directe aux producteurs de lait de transformation et de crème. Ces deux instruments, tous deux établis par l'Office de stabilisation des prix agricoles et continués par la Commission canadienne du lait, permettent à la Commission d'aider les producteurs à réaliser des «prix de soutien d'objectif» ou «revenus cible».

Les deux principaux programmes de soutien des prix à cet égard sont ceux du beurre et de la poudre de lait écrémé. En vertu de ces programmes, la Commission canadienne du lait offre d'acheter la totalité du beurre et de la poudre de lait écrémé produits (par les transformateurs) au Canada et qui sont conformes à des normes prescrites, à un prix déclaré par livre. Les prix de soutien donnent une valeur calculable au lait normalisé (3.5% de matières grasses) et se transforment en une garantie du prix du marché pour le lait. On déduit ensuite une «marge hypothétique des transformateurs» couvrant les coûts et le bénéfice des transformateurs pour en arriver à un revenu estimatif de marché pour le producteur, pour la vente de son lait de transformation, établi à tant les cent livres. Les prix de soutien sont conçus de façon à permettre aux transformateurs de payer ce prix de base pour le lait de transformation.

A ce prix du marché pour le producteur de lait s'ajoute la subvention payée directement par la Commission canadienne du lait, à même les deniers publics, au producteur pour ses livraisons de lait industriel. Cette subvention se calcule également à tant les cent livres de lait normalisé, et s'exprime aussi parfois à tant la livre de matières grasses. Par exemple, la subvention directe courante au producteur est de \$2.66 les cent livres, ou 76 cents la livre de matières grasses. (Depuis l'introduction du système métrique, les calculs se font maintenant en hectolitres, mais le principe et les étapes sont les mêmes. Pour éviter la confusion, à des fins de comparaison, les calculs pré-métriques sont toujours d'usage courant.)

Ces deux sources de revenu, soit le prix du marché par l'entremise du prix de soutien (payé en dernière analyse par les consommateurs) et la subvention (payée en dernière analyse par les contribuables) constituent le prix de soutien d'objectif par cent livres de lait au producteur. Sur cette somme, le producteur doit payer un prélèvement pour l'exportation dont nous reparlerons plus loin.

La Commission canadienne du lait a dû fixer des contingents individuels pour le lait de transformation, qui s'appelaient au départ des «contingents subventionnables», afin de limiter les subventions versées. Ce premier système de contingent a été remplacé, à compter de 1971, à la suite d'une opération de collaboration fédérale-provinciale apparemment inspirée par la Fédération des producteurs laitiers du Canada. Il s'agissait du Plan global provisoire de commercialisation du lait, administré par un organisme fédéral-provincial appelé le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait.

Le Plan global provisoire de commercialisation du lait a été l'aboutissement en partie de l'augmentation de l'interdépendance entre les secteurs du lait de consommation et du lait de transformation. On a déjà

parlé des similarités de production entre les deux secteurs. En outre, les restrictions imposées à l'accès ou à l'expansion des producteurs dans un secteur, au moyen de modifications aux limites des contingents ou aux règles d'admissibilité aux subventions, peuvent affecter la production et les prix dans l'autre secteur. Un déplacement de la demande des consommateurs en direction du lait à 2%, ou du beurre à la margarine, affecte les excédents de matières grasses dont il faut s'occuper.

Toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve, qui n'a à peu près pas d'industrie laitière, ont signé le Plan global provisoire de commercialisation du lait (voir l'annexe 13, appendice 19, du présent Rapport). Le Québec et l'Ontario ont signé en décembre 1970, l'Île-du-Prince-Édouard en 1971, les trois Provinces des Prairies en 1972, la Colombie-Britannique en 1973 et la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick en 1974. En 1974 était signé le Plan global de commercialisation du lait qui continuait le Plan provisoire.

Le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait comprend deux représentants des producteurs, un représentant de l'Office gouvernemental de commercialisation de chaque province participante et trois représentants de la Commission canadienne du lait. Il y a également des représentants de la Fédération canadienne des producteurs laitiers. Un des représentants de la Commission canadienne du lait agit comme président.

La principale caractéristique du Plan global de commercialisation du lait est le programme de contingents de mise au marché (CMM). Chaque année, le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait fait une estimation des besoins du Canada en matières grasses pour l'année à venir, et convertit cette estimation à un volume donné de lait normalisé. Il ajoute ensuite 5% de «marge» en cas d'erreur d'estimation et arrive ainsi à un chiffre global pour le CMM. Ce total est ensuite réparti par le Comité entre les provinces. (Par exemple, en 1979, 48% du total étaient attribués au Québec et 31.3% à l'Ontario). La répartition de la part de chaque province entre les producteurs se fait par l'organisme provincial de régie.

Notre propos n'est pas de fournir ici autre chose qu'une description générale d'une situation à certains égards assez compliquée, mais un extrait d'un document préparé par M. Pariseau relatif aux transferts des CMM peut s'avérer utile:

«Au Québec, les CMM se vendent et s'achètent à des encans publics. En Ontario, les offres passent par un système d'échange fonctionnant par télex. Ailleurs, les CMM s'achètent et se vendent auprès de l'Office provincial de commercialisation à un prix nominal.

«Les CMM enlevés du producteur sont placés en réserve. Lorsqu'un producteur vend ses contingents, la Fédération prend 25% du CMM pour la réserve. Cette réserve est soit distribuée également entre les producteurs ou sert à atténuer une diminution éventuelle du CMM décidée par le Comité canadien de gestion des approvisionnements. Un producteur peut prêter à un autre un maximum de 20% de ce CMM pour une période ne dépassant pas deux ans, etc.» (traduction)

La Commission canadienne du lait couple ses programmes de subvention et de prélèvement aux parts du CMM attribuées à chaque producteur. La subvention directe au producteur, versée mensuellement par chèque de la Commission canadienne du lait à chaque producteur en fonction de ses livraisons du mois précédent, n'est versée que pour les 95% du CMM qui traduisent l'estimation des besoins du pays. La subvention n'est pas payée pour les livraisons faites à l'intérieur de la marge de 5% à moins qu'à la fin de l'année il ne s'avère qu'une partie ou la totalité de la marge a été nécessaire pour l'utilisation intérieure, auquel cas la subvention est alors payée sur cette portion. De même, une «retenue spéciale» est perçue au cours de l'année pour toutes les livraisons faites par les producteurs dans le cadre du CMM, afin de constituer un fonds pour défrayer le coût de l'exportation pour le cas où la production de marge s'avérerait excédentaire aux besoins canadiens réels. Les retenues spéciales peuvent être remboursées si la production de marge est utilisée au pays.

Cette marge existe au palier national. Si certaines provinces connaissent une bonne année tandis que d'autres éprouvent des problèmes de maladie, de qualité des pâturages, etc. il se peut qu'une somme disproportionnée de la production de marge pour cette année provienne de certaines provinces. Ceci peut aboutir à ce qu'un producteur n'ait aucune production de marge au cours d'une année donnée et qu'il obtienne donc un remboursement complet de la retenue spéciale perçue au cours de l'année.

Outre la retenue spéciale imposée sur toutes les livraisons contingentées pour aider à défrayer le coût éventuel de la vente de la production de marge sur le marché d'exportation, une retenue distincte pour l'exportation est perçue sur toutes les livraisons contingentées afin de couvrir les coûts d'exportation de la poudre de lait écrémé produite à partir du lait contingenté. Ces deux retenues, s'ajoutant à toute retenue sur les livraisons hors contingent, sont maintenant perçues pour la Commission canadienne du lait par les autorités provinciales au moyen de déduction sur les paiements de lait reçus de transformateurs. Au cours de l'exercice 1978-79, la retenue spéciale était de 20 cents les cent livres, la retenue pour l'exportation de \$1.00 les cent livres et la retenue sur les

livraisons hors contingent de \$7,50 les cent livres. Avant de remettre à chaque producteur les revenus nets de marché, après déduction des retenues, l'organisme provincial fait une nouvelle déduction pour défrayer ses propres frais généraux.

L'adoption du programme de gestion des approvisionnements a eu un effet positif sur les revenus des producteurs (et un effet correspondant sur les prix à la consommation). Quant à l'effet général de la restriction des approvisionnements, le rapport annuel de la Commission canadienne du lait pour 1969 déclarait:

«La stabilisation des recettes du producteur dépend en grande partie du maintien d'un équilibre raisonnable entre l'approvisionnement de produits laitiers et la demande réelle. C'est à ce titre que l'on fixe une limite à la quantité globale de lait et de crème admissible à une subvention, et cette quantité est répartie entre les expéditeurs en vertu d'un contingentement d'admissibilité à la subvention.»

Quant aux effets de l'adoption du programme de CMM par le Québec et l'Ontario, la Commission canadienne du lait déclarait ce qui suit dans son rapport annuel de 1971:

«Grâce à l'adoption de ce programme destiné à prévenir une production excessive dans les deux provinces qui fournissent 80% du lait et de la crème de transformation, ou a pu augmenter les prix de soutien le 8 février, ce qui a entraîné une augmentation des prix pour le lait industriel des producteurs de toutes les provinces.»

Le prochain facteur important de la politique laitière du gouvernement fédéral, en ce qui concerne les répercussions directes sur les prix et les revenus, a été la politique laitière à long terme adoptée en 1975. Un élément central de cette politique était l'adoption d'une «formule d'ajustement des revenus du lait de transformation» qui permet d'ajuster les revenus cible des producteurs laitiers en fonction de leur production de lait et de crème de transformation (voir plus haut).

La Commission canadienne du lait considère sa formule d'ajustement des prix à la production comme le principal mécanisme permettant d'assurer aux producteurs efficaces l'occasion d'obtenir des revenus justes pour leur travail et leurs investissements. On calcule régulièrement les effets de la modification des éléments statistiques de la formule et si des modifications du prix de soutien d'objectif dépassant un petit pourcentage donné sont indiquées, le prix de soutien d'objectif peut être ajusté tous les trois mois.

La formule d'ajustement des revenus comprend trois éléments, pondérés comme suit:

1. Indice des coûts de production (45%). Cet indice accorde une pondération interne à toute une variété de coûts qui constituent effectivement les coûts de production. Ces éléments comprennent notamment les aliments pour animaux, les frais d'accouplement, les dépenses vétérinaires et les dépenses semblables, les dépenses pour la machinerie et les automobiles, l'essence et l'huile, la location de machines, l'engrais, les dépenses des récoltes, les répartitions aux terrains et aux bâtiments, les taxes et l'assurance, l'électricité et le téléphone ainsi que la main d'oeuvre. M. Cloutier a déclaré dans son témoignage que les coûts d'immobilisation des troupeaux, des bâtiments et des contingents entraient aussi en ligne de compte.

2. Un indice de rémunération du travail familial (35%). L'indice des prix à la consommation est appliqué ici pour mesurer les changements des revenus.

3. Un facteur de jugement (20%). M. Cloutier a parlé à cet égard de discrétion ministérielle. Selon le rapport annuel de 1978 de la C.C.L., les facteurs qui entrent en ligne de compte sont des modifications importantes des stocks de produits laitiers, les modifications se produisant dans d'autres pays aux revenus des producteurs laitiers et des changements majeurs aux coûts de transformation.

Finalement, il faut noter que les prix de soutien d'objectif sur le revenu cible du gouvernement fédéral sont effectivement des objectifs. Les variations de la production par rapport aux contingents et les problèmes de disposition des surplus aboutissent à certains prélèvements qui rendent souvent le revenu réel inférieur à l'objectif. En outre, les marges réelles de bénéfice des transformateurs sont établies par les autorités provinciales et il peut y avoir des variations d'une province à l'autre. M. Cloutier a fait remarquer

DONNÉES DE RÉFÉRENCE POUR 1966-77

Date	Prix de soutien d'objectif (les 100 livres de lait)	Subvention directe au producteur (les 100 livres de lait) (en dollars)	Prix de soutien de la poudre de lait écrémé (la livre)	Prélèvement pour l'exportation (les 100 livres de lait)
1966-67	4.10	0.85	—	0.10
1967-68	4.75	1.21	0.20	0.11
1968-69	4.85	1.31	0.20	0.15
1969-70	4.85	1.25	0.20	0.26
1970-71	4.85	1.25	0.20	0.26
1971-72 (avril/71)	5.24	1.25	0.24 (fév./71)	(0.26)
août 16/71	5.49	1.25	0.26	0.20
oct. 1/71	5.49	1.25	0.26	0.10
1972-73	5.69	1.25	0.29	0.10
1973-74	6.55	1.45	0.35	0.30
1973-74 (août/73)	6.70	1.45	0.38	0.10
1974-75 (août/74)	8.50	2.30	0.50	0.15
juin/74	8.76	2.56	0.50	0.15
août 1/74	9.41	2.56	0.54	0.15
jan. 24/75	10.02	2.56	0.59	0.15
1975-76 (avril/75)	11.02	2.66	0.64	0.45
juillet/75	11.02	2.66	0.64	0.90
oct./75	11.02	2.66	0.64	0.65
1976-77 (avril/76)	11.45	2.66	0.68	1.35
1977-78 (avril/77)	11.86	2.66	0.70	1.20

Source: Rapport annuel de la Commission canadienne du lait, 1978

NOTE: Les données ci-dessus ne visent que les années qui faisaient l'objet de l'enquête. En août 1979, les chiffres étaient les suivants:

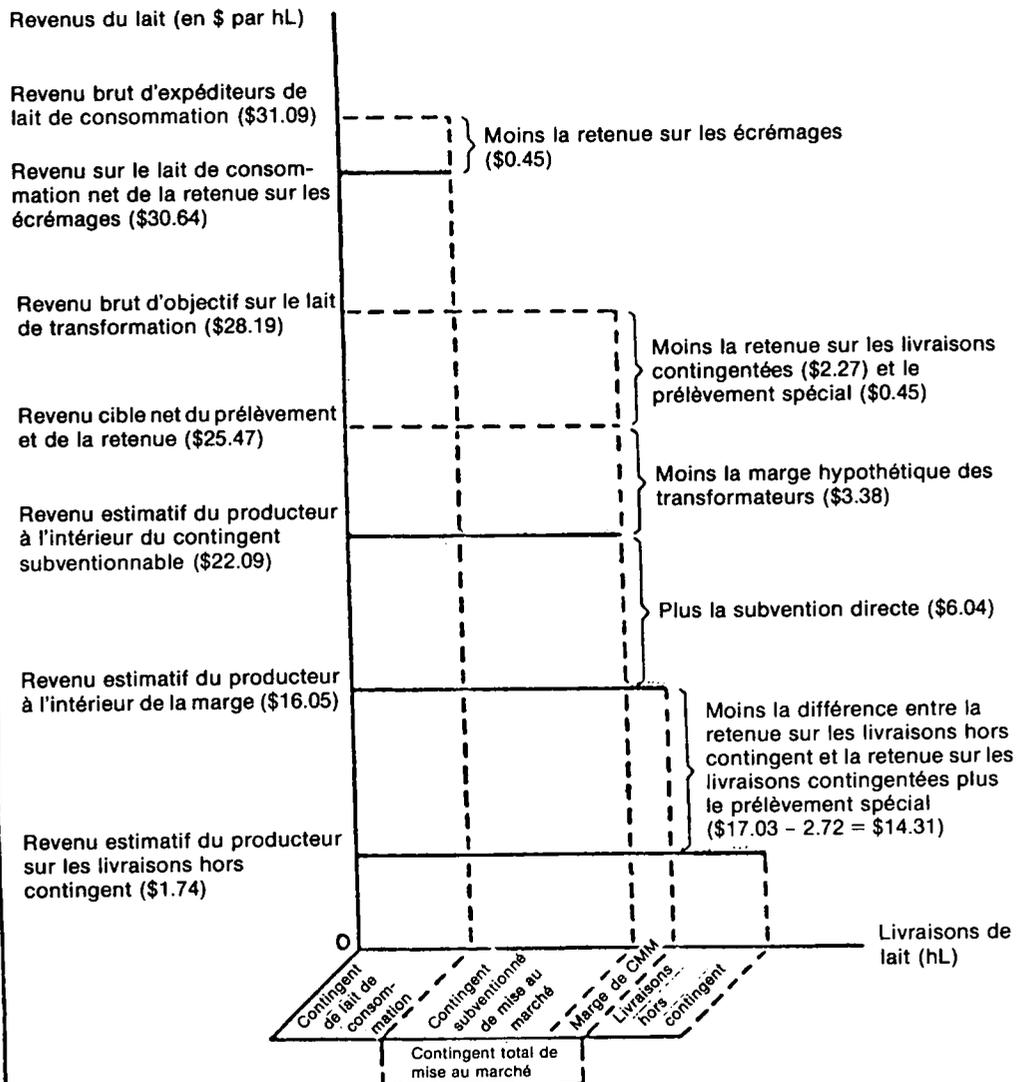
Prix de soutien d'objectif: \$13.67 les cent livres

Subvention directe au producteur: \$2.66 les cent livres

Prix de soutien, poudre de lait écrémé: 83.5 cents la livre

Prélèvement pour l'exportation: \$1.00 les cent livres

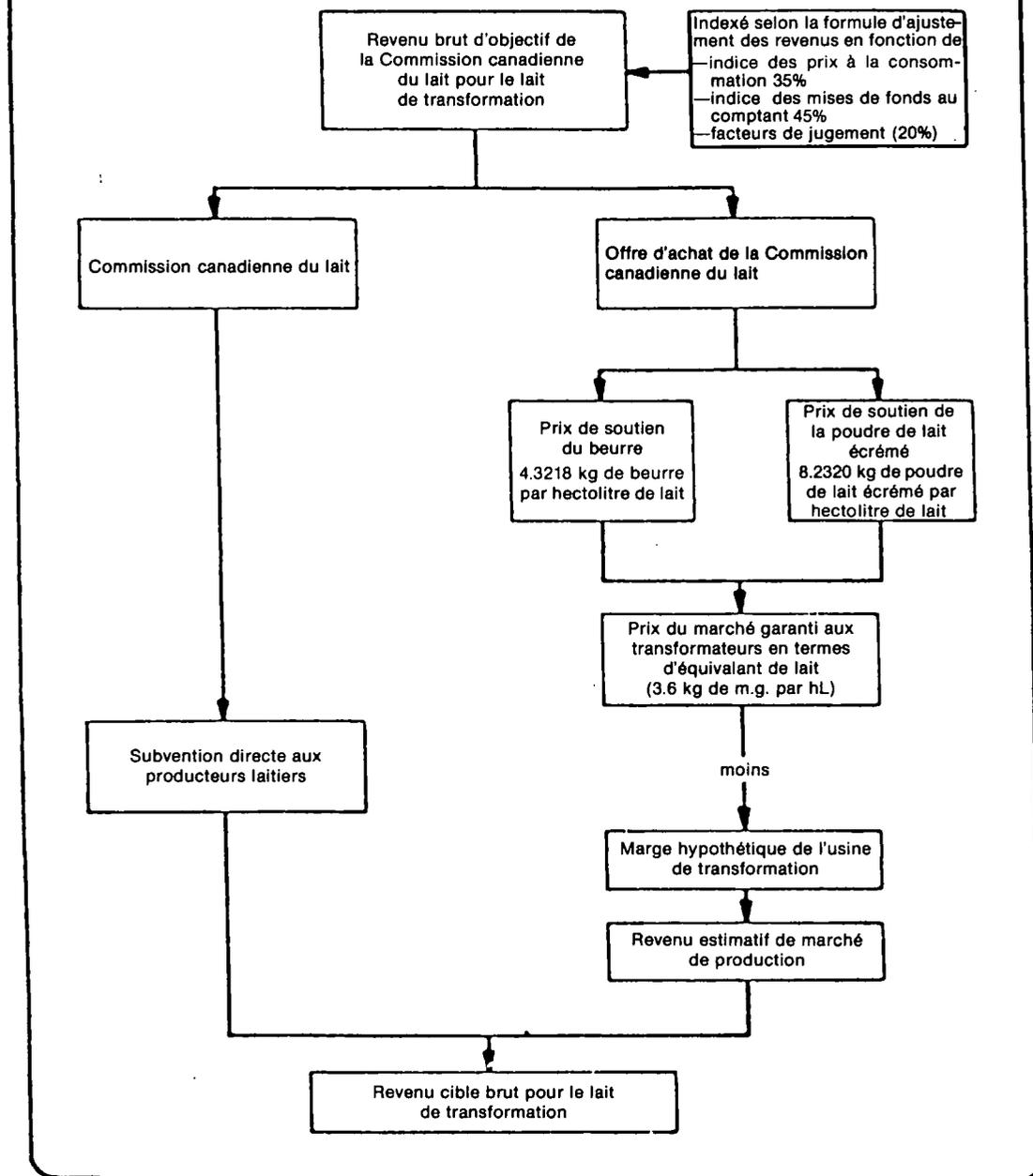
RÉPERCUSSIONS DES POLITIQUES LAITIÈRES SUR LES REVENUS DES PRODUCTEURS (chiffres du 1^{er} avril 1978, à titre d'illustration)



- a Source: Fédération de producteurs laitiers du Canada, *Dairy Facts and Figures 1978*, Ottawa, 1978.
 b Prix minimum (moyenne nationale) payé aux producteurs de lait de consommation — Source: Agriculture Canada, *Dairy Produce Market Report*, Vol. 53, n° 11, Ottawa, avril 1978.

Source: D. P. Stonehouse, "Government Policies for the Canadian Industry" (1979) 14 *Canadian Farm Economics*, 1 à la p. 9.

MÉCANISME D'ÉTABLISSEMENT DES REVENUS UNITAIRES POUR LE LAIT DE TRANSFORMATION



Source: D.P. Stonehouse, "Government policies for the Canadian Dairy Industry", (1979) 14 *Canadian Farm Economics*, 1 à la p. 5.

que d'ordinaire les producteurs de l'Ontario et du Québec sont en mesure de réaliser des revenus réels plus élevés que ceux des autres provinces.

Pour des renseignements plus détaillés sur l'historique, le contexte et les détails de la structure de régie exposés ici, on pourra consulter les études préparées pour la Commission d'enquête par MM. McLaughlin, Pariseault ainsi que Hiscocks et Stephens, et qui sont reproduits aux annexes 13, 14, et 15 du présent Rapport. L'article de Stonehouse, mentionné au début de la présente section, contient également un précis utile et facile à lire des politiques.

En guise d'illustration de la description générale donnée ici, les deux tableaux suivants ainsi que le tableau des données de référence peuvent s'avérer utiles.

2. *Le commerce international de la poudre de lait écrémé*

Les principaux producteurs et exportateurs de poudre de lait écrémé sont la Communauté Économique Européenne, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les États-Unis et le Canada. Ces pays appliquent sous une forme ou sous une autre des programmes de soutien pour leurs producteurs laitiers et restreignent les importations.

Les principaux importateurs de poudre de lait écrémé ont été le Japon, l'Espagne, l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines et les pays les plus développés et les plus grands de l'Amérique latine, notamment le Mexique et Cuba.

Le Canada est un petit exportateur de poudre de lait écrémé en comparaison, surtout, de la Communauté Économique Européenne. A cause des frais de transport, cependant, le Canada jouit de certains avantages dans la concurrence pour les ventes d'exportation à l'Amérique latine et à la Mer des Caraïbes.

La poudre fraîche de lait écrémé sert à la consommation domestique (où elle est reconstituée sous forme de lait liquide ou sert à la cuisine), pour la cuisine commerciale et pour la fabrication d'autres produits laitiers comme le lait évaporé, le lait condensé, le yogourt et la crème glacée, pour les préparations alimentaires et les soupes, etc. La vieille poudre de lait écrémé, vendue à un prix plus bas, sert aux aliments destinés aux animaux afin d'améliorer le rendement du bétail.

Le commerce international de la poudre de lait écrémé est considérablement affecté par les variations des surplus des pays exportateurs, par les modifications de l'aide à l'exportation accordée par ces pays aux exportateurs de ces surplus, par l'évolution de la demande et par l'existence de certains accords commerciaux.

La concurrence pour les approvisionnements internationaux de poudre de lait écrémé s'est intensifiée au cours des années 1960 à mesure qu'augmentaient les surplus qui découlaient en partie des programmes intérieurs de soutien des prix agricoles.

En 1970, dans l'intention de mettre de l'ordre dans le commerce international de la poudre de lait écrémé et de protéger les rapports commerciaux établis, les principaux pays exportateurs signaient une entente internationale pour la poudre de lait écrémé en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cette entente fixait un prix minimum pour les ventes d'exportation de poudre de lait écrémé destinée à la consommation humaine et prévoyait des méthodes de contrôle visant à assurer que la poudre de lait écrémé vendue pour l'alimentation des animaux, qui n'était pas soumise au même prix minimum, ne servait pas à la consommation humaine. L'entente était valable pour un an, renouvelable annuellement, et prévoyait l'ajustement du prix minimum de temps à autre au besoin. L'entente a été renouvelée d'année en année tout au long des années 1970. Le prix minimum établi en 1970 en vertu de l'entente du GATT était de \$200 US par tonne métrique. La situation du marché international au cours de la première moitié des années 1970 était cependant telle que le prix minimum a été augmenté d'abord à \$250 US puis à \$350 US la tonne métrique.

Les prix internationaux de la poudre de lait écrémé ont plus que doublé entre 1972 et 1974 en comparaison des prix de 1970-71. Les exportations des principaux pays producteurs ont augmenté de quelque 30% en 1973 et se sont maintenues à un niveau élevé en 1974. Les stocks excédentaires de ces pays ont diminué de façon notable.

Il semble que le principal facteur responsable de la demande mondiale relativement élevée de poudre de lait écrémé au cours de ces années était une pénurie mondiale d'aliments pour animaux. Pendant une partie de cette période, les États-Unis avaient placé un embargo sur l'exportation des produits de la fève soya, ce qui avait abouti à une forte pression à la hausse sur la demande et le prix de la poudre de lait écrémé comme aliment de rechange pour les animaux. De même, en 1973-74, les États-Unis ont augmenté de façon substantielle leur propre contingent d'importation pour la poudre de lait écrémé.

Après une baisse en 1974-75, les livraisons internationales de poudre de lait écrémé ont continué d'augmenter, mais à un rythme plus lent, avec l'expansion des marchés du Japon, du Mexique et de certains pays en voie de développement. Cette augmentation n'a pas résolu le problème des surplus des pays exportateurs parce que de nombreux pays importateurs ont accru leur propre production de poudre de lait écrémé et parce que l'ensemble de la production a

continué d'augmenter à un rythme plus grand que la demande.

Entre 1975 et 1977, les prix internationaux de la poudre de lait écrémé ont accusé une baisse marquée en direction du prix minimum du GATT de \$350 US établi en 1974. Cette tendance s'est cependant inversée en 1977 et depuis ce temps le prix international pour la consommation humaine a augmenté continuellement jusqu'en 1980, en mai 1980, il s'établissait entre \$950 US et \$1000 US la tonne métrique, F.A.B. le pays d'origine (voir la pièce 165).

Canada

Les programmes de soutien des prix affectant la poudre de lait écrémé ont été étendus dans la dernière moitié des années 1960 au Canada, en même temps que s'intensifiait la concurrence internationale pour la fourniture de la poudre de lait écrémé, de sorte que le Canada a éprouvé de graves problèmes à cette époque pour disposer de ses surplus de poudre de lait écrémé.

Face à ce surplus, le Canada a imposé des restrictions à l'importation et accordé des subventions à l'exportation. La subvention à l'exportation était payée à l'exportateur sur preuve que la poudre avait été exportée. Jusqu'en 1969, si un exportateur privé achetait la poudre de lait écrémé de la Commission canadienne du lait, il payait d'abord le prix de soutien canadien et plus tard, après avoir exporté la poudre de lait et présenté à la Commission canadienne du lait la preuve de l'exportation, il se voyait verser la subvention d'exportation par la Commission. L'exportateur qui s'approvisionnait auprès du secteur privé (y compris les transformateurs qui exportaient leur propre poudre) réclamait la subvention de la même façon, soit sur preuve d'exportation. En janvier 1969, la Commission canadienne du lait commençait à permettre des achats à même ses stocks à deux cents la livre au-dessus du prix subventionné pour les ventes d'exportation pour ensuite rembourser les deux cents sur réception d'une preuve satisfaisante d'exportation. Le coût pour l'exportateur du financement de la différence entre le prix intérieur de la poudre et le prix subventionné, jusqu'à ce qu'il puisse fournir la preuve de l'exportation, pouvait avoir un effet important sur la rentabilité de la transaction d'exportation dans un milieu concurrentiel. Il était essentiel que cette garantie financière d'exportation soit réduite au niveau le plus bas qui demeure efficace.

Les rapports annuels de la Commission canadienne du lait permettent de faire l'historique des fluctuations qui se sont produites quant à la production et à la disposition de la poudre de lait écrémé du Canada depuis 1966. En 1967, comme on l'a déjà dit, la Commission avait accumulé des stocks substantiels de poudre de lait écrémé qui dépassaient à la fois la demande canadienne et les ventes d'exportation négo-

ciées pour les stocks commerciaux. En fait, la production de la poudre de lait écrémé avait augmenté de 120 millions de livres en 1957 à 316 millions de livres en 1967. La consommation canadienne en 1967 était de 160 millions de livres.

Cette situation s'est maintenue jusqu'en 1968, comme le montre le rapport annuel de la Commission canadienne du lait de 1968-69, qui déclare:

«Les disponibilités de lait écrémé en poudre ont augmenté fortement au cours de l'année; il en est résulté un excédent de plus de 200 millions de livres dont une partie a été achetée par la Commission et l'autre a été écoulée à l'exportation grâce à l'aide de la Commission. Cette quantité est de près du double de ce qu'elle était il y a deux ans.

«... Vu que le prix mondial a été très inférieur au niveau de soutien au Canada, en 1968-1969, . . . le prix de revente à l'exportation des stocks de la Commission a été très inférieur à ce qu'avait payé la Commission...»

«La production de lait écrémé en poudre a été de 365 millions de livres du 1^{er} avril 1968 au 31 mars 1969, comparativement à 319 millions en 1967-1968 et 270 millions en 1966-1967.»

En même temps, des prix très bas dans le marché international traduisaient les excédents considérables à l'échelle mondiale. Au cours de l'automne et de l'hiver 1971, le prix du marché international pour la poudre de lait écrémé a dépassé le niveau du prix de soutien canadien et, au 31 mars 1972, la Commission canadienne du lait pouvait signaler un inventaire zéro à partir d'un stock total pour l'année de 108.7 millions de livres. Le coût moyen des 108.7 millions de livres, selon la Commission, était de 24.2 cents la livre, alors que le prix moyen réalisé sur les ventes d'exportation était de 20.4 cents.

A compter de 1972, la situation a commencé à se détériorer de nouveau à la suite de la chute du prix international et de l'augmentation du prix canadien de soutien. M. Ellard Powers, président de la Commission canadienne du lait de 1973 à 1976, a déclaré dans son témoignage que:

«Le problème du surplus au Canada à l'époque était dû en partie au fait que le système de gestion des approvisionnements . . . n'était pas suffisamment restrictif en termes de la quantité maximum de lait qui pouvait être produite en vertu du système. En 1974-1975, la production du lait a connu une augmentation marquée. En fait, [elle] a dépassé les niveaux nécessaires pour la consommation canadienne, ce qui nous a donné un surplus encore plus grand de poudre de lait écrémé.» (transcription, p. 4501) (traduction)

Certaines mesures ont été prises pour tenter de résoudre le grave problème du surplus. La production canadienne a été coupée par la réduction des contingents de mise au marché. En outre, en 1975, la Commission canadienne du lait engageait un fonctionnaire chargé de la commercialisation à l'exportation, soit M. Richard Tudor Price. Avant cette époque, la commercialisation des exportations ne relevait pas d'un fonctionnaire particulier; il semble que la Commission canadienne du lait ait reconnu à l'époque la nécessité d'augmenter ses efforts étant donné une concurrence internationale serrée.

Dans son témoignage, M. Tudor Price a décrit la situation à laquelle il a dû faire face lorsqu'il est entré à la Commission canadienne du lait et les mesures qu'il a prises pour améliorer cette situation. Il a déclaré:

«Au moment où je suis entré à la C.C.L. en septembre 1975, un inventaire substantiel de poudre de lait écrémé s'était constitué au Canada auprès de la C.C.L. et, en même temps, des inventaires considérables s'étaient constitués dans d'autres pays. Entre avril et septembre 1975, la C.C.L. avait acheté 201 millions de livres de poudre de lait écrémé et n'en avait vendu que 20 millions... Au 30 septembre, le stock de la C.C.L. avait atteint 269 millions de livres et l'on prévoyait très peu d'occasions de vente immédiates. En outre, la production canadienne de poudre de lait écrémé augmentait rapidement et j'ai découvert que, bien que la C.C.L. ait prévu à son budget des achats de 216 millions de livres pour cet exercice financier, elle avait déjà, sur la base d'une année mobile, acheté au cours des 12 derniers mois terminés à la fin de ce trimestre quelque 250 millions de livres. A ce moment là, ma projection était que la Commission achèterait pour l'année entière quelque 290 millions de livres; en réalité le total a été de 328... [en vertu du] programme d'offre ouverte d'achat.» (traduction)

M. Tudor Price a déclaré qu'il était d'autant plus difficile de disposer du surplus que les prix élevés de l'année précédente avaient eu pour effet de réduire la demande sur le marché mondial presque de moitié. Il poursuivait:

«En même temps, une situation semblable se produisait dans d'autres pays: la production augmentait et la demande diminuait tant au pays que pour des fins d'exportation, de sorte que, en réalité, dans tous les grands pays producteurs de poudre de lait écrémé un déséquilibre important se faisait jour.

«En 1975, nous avons eu des retards dans nos livraisons pour le Mexique à la demande des

Mexicains; également, au cours de la période de pénurie des années précédentes, nous avions vu notre part du marché cubain diminuer substantiellement.»

Il ajoutait:

«... qu'il n'y avait pas de solution à court terme à ce problème et qu'il fallait s'attaquer au problème à l'échelle mondiale en réalisant l'expansion du marché de toutes les façons possibles... [La C.C.L., par l'entremise du service de la commission commerciale, avait communiqué avec] les pays où nous croyions qu'il serait possible de vendre la poudre de lait écrémé, soit pour la consommation humaine, soit pour de nouveaux usages, y compris même l'alimentation des animaux, et de voir si nous pourrions en premier lieu accroître le marché en général et, en second lieu, si nous pouvions prendre une plus grande part des marchés asiatiques qui n'étaient pas traditionnellement les nôtres... Lorsque les prix sont relativement élevés, la poudre de lait écrémé, pour l'alimentation animale, est utilisée uniquement pour les veaux et les poulains, mais à un certain point la poudre de lait écrémé peut concurrencer les autres produits et connaître une plus grande gamme d'utilisation pour l'alimentation des animaux; nous avons immédiatement commencé à examiner les possibilités d'expansion du marché ainsi que la possibilité de reprendre le marché japonais où le Canada n'avait pas vendu depuis longtemps.» (traduction)

A la suite d'un relâchement des dispositions de l'entente du GATT, survenu en 1976 et portant sur l'alimentation animale, il y a eu des augmentations spectaculaires des livraisons internationales de poudre de lait écrémé destinée à l'alimentation animale et les stocks ont commencé à diminuer. Cependant, comme M. Tudor Price le faisait remarquer:

«Une des conséquences les moins agréables de cette politique était que nous réalisons des revenus très bas. Pour faire descendre le marché mondial à des niveaux où nous pensions que le marché pourrait continuer son expansion et nous permettre de concurrencer les autres sources de protéines et d'aliments pour animaux, nous avions des revenus extrêmement bas pour la poudre de lait écrémé. Ceci nous a amenés à examiner des stratégies de rechange qui auraient comme effet à long terme de réduire les quantités de poudre de lait écrémé vendues à la Commission et que celle-ci devrait exporter. Nous avons donc examiné toute une série de possibilités comme le lait évaporé, la poudre de lait

entier, l'exportation de mélange de poudre de lait écrémé et d'autres produits et même des produits comme le lait traité à température très élevée.» (traduction)

La Commission canadienne du lait pouvait cependant déclarer dans son rapport annuel de 1978:

«L'écoulement du surplus d'inventaires de poudre de lait écrémé de la C.C.L., par le biais de l'exportation pour alimentation animale, fut complété durant l'année; l'amélioration de la demande à l'exportation de la poudre de lait écrémé pour consommation humaine, a permis à la Commission de clore son année fiscale le 31 mars 1978 avec 60.9 millions de livres, par rapport à 194.8 millions à la même date en 1977, et 282.5 millions de livres en 1976. Toute la poudre de lait produite au cours de 1977-78 fut vendue comme poudre pour consommation humaine et au 31 mars 1978, l'on avait trouvé des acheteurs pour tous les stocks. Les ventes globales de poudre de lait écrémé à l'exportation, s'élevaient à 381.3 millions de livres, comparé à 326.8 millions de livres l'année précédente.»

Parlons maintenant de la nature générale des transactions d'exportation de poudre de lait écrémé. L'acheteur éventuel, qui peut être un organisme gouvernemental d'un pays étranger, prépare d'ordinaire un devis spécifiant les quantités, les dates futures de livraison, le contenu bactérien, l'âge, le traitement thermique, etc. selon ses besoins. Il invite alors des offres des fournisseurs, d'après ce devis, et il peut également demander ce qui revient à une option sur des quantités supplémentaires. Par exemple, il peut demander 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé avec une tolérance de 10% de la quantité de sorte que, selon l'évolution de ses besoins, il peut ne prendre que 22,500 tonnes ou il peut en exiger 27,500 tonnes au prix contractuel. Les soumissions sont généralement exprimées à tant la livre de sorte que, étant donné les quantités en cause, une différence de quelques centièmes de cent la livre peut signifier une différence considérable sur le prix total du contrat. Les soumissionnaires doivent également faire de leur mieux pour trouver leurs approvisionnements, si, par exemple, une poudre de 90 jours doit être livrée dans 4 mois, cette poudre n'existerait même pas au moment de la signature du contrat.

3. *La subvention à l'exportation*

Lorsque le prix d'un programme de soutien des prix dépasse le prix international d'un produit, ici la poudre de lait écrémé, le producteur de la poudre ne vendra pas au marché d'exportation à moins de recevoir une subvention équivalant au moins à la différence entre le prix intérieur et le prix international.

De même, si le producteur de la poudre choisit de vendre à la Commission canadienne du lait en vertu du programme d'offre d'achat au prix de soutien, les exportateurs privés n'achèteront le produit de la Commission canadienne du lait que s'ils reçoivent une subvention suffisante pour leur permettre de réaliser un bénéfice satisfaisant de la transaction d'exportation.

En conséquence, il n'était pas réaliste de s'attendre à ce que des quantités importantes de poudre canadienne de lait écrémé soient vendues au Mexique dans les années 1960 tant qu'une subvention à l'exportation n'avait pas été instituée et amenée à un niveau qui permette aux exportateurs canadiens de faire concurrence. Par exemple, en janvier 1968, une subvention de 6.5 cents la livre, étant donné le prix canadien de soutien de 20 cents la livre, imposait une limite inférieure de 13.5 cents la livre au prix que le secteur privé canadien pouvait offrir à l'étranger. En fait, en janvier 1968, la CONASUPO a acheté des États-Unis à un prix inférieur à 9 cents la livre.

Dans la mesure où la Commission canadienne du lait établit la subvention qui s'applique dans chaque cas, elle a une influence considérable sur les ventes d'exportations que l'exportateur canadien s'approvisionne auprès du secteur privé ou auprès de la Commission canadienne du lait. Selon M. Barry:

«Il y avait deux formes d'aide financière relatives à la poudre de lait écrémé: soit un subside affectant les produits achetés ou produits dans le secteur privé soit un prix de vente du produit de la Commission canadienne du lait qui aurait abouti au même prix de revient net, quelle que soit la voie choisie. En d'autres termes, si notre prix de soutien était de 20 cents et que nous payions une subvention à l'exportation de 10 cents pour la poudre produite par le secteur privé, alors notre poudre serait disponible à 10 cents.» (transcription, p. 3773) (traduction).

Pour le cas où la Commission canadienne du lait vendrait de la poudre de lait écrémé provenant de ses propres stocks directement à l'exportation, elle ne se verserait évidemment pas de subvention, même sur papier. Elle absorberait tout simplement la perte et la financerait à même les recettes provenant de gouvernement par l'entremise de l'Office de stabilisation des prix agricoles.

Quant à savoir si la ou les valeurs des subventions à l'exportation pour les exportateurs privés influencent l'établissement des prix de la Commission canadienne du lait, comme question de principe général, M. Barry a déclaré dans son témoignage que la somme de la subvention à l'exportation «... aurait j'imagine constitué le fondement de nos méthodes d'établissement des prix... par sentiment de justice envers les

exportateurs canadiens» (traduction) (transcription, p. 3814). (Dans le seul cas mentionné dans la preuve où la Commission canadienne du lait a effectivement présenté une offre lors d'un appel où le secteur privé était également intéressé, soit l'appel d'offres de janvier 1968 mentionné ci-dessus, la Commission canadienne du lait a fait une offre de 10.24 cents, ce qui ne semble pas réconciliable avec la déclaration générale de M. Barry, étant donné le prix de soutien et la subvention à l'exportation qui avaient cours à l'époque.)

Il semble qu'une subvention à l'exportation de la poudre de lait écrémé a été établie pour la première fois au Canada à la fin de 1964 ou en 1965. Il s'agissait d'une subvention très basse qui a été par la suite portée à 3 cents la livre en 1965, puis à 5 cents en avril 1967 et à 7 cents en septembre 1967. Ces subventions ont varié de temps à autre selon ce que la Commission canadienne du lait croyait nécessaire pour maintenir un niveau satisfaisant de commercialisation de la poudre canadienne de lait écrémé; cependant, la situation de la commercialisation internationale ne se modifiait pas assez rapidement pour que les subventions à l'exportation soient modifiées à des intervalles inférieurs à quelques mois. Comme l'a déclaré M. Barry dans son témoignage:

«Le 17 avril de la première année de fonctionnement de la C.C.L. (1967), une circulaire de politique a été préparée à l'intention de l'industrie. Elle annonçait que la Commission canadienne du lait paierait une subvention à l'exportation de 5 cents la livre, sous réserve de certaines conditions.

«Le 15 septembre, on préparait une autre circulaire portant la subvention à 7 cents la livre. D'autres circulaires ont été préparées au cours des années en réponse à l'évolution du marché.» (traduction)

La valeur générale de la subvention à l'exportation reflète en partie la différence entre le prix international et le prix de soutien intérieur. Sous réserve des effets de tout accord conclu entre les vendeurs ou les acheteurs, le prix international est un prix libre résultant de la situation de l'offre et de la demande. Le prix canadien de soutien, d'autre part, est un prix fixe soumis à une révision périodique de la part du gouvernement. Par exemple, il a été augmenté environ tous les six mois tout au long des années 1970, à mesure qu'augmentait le prix de soutien d'objectif de lait de transformation, de sorte qu'il a passé de 20 cents la livre au début de la décennie à 81 cents la livre en avril 1979.

Comme on l'a dit ci-dessus, il n'existait aucune directive écrite utilisée par la Commission canadienne du lait pour décider s'il fallait modifier la valeur générale de la subvention à l'exportation et, dans

l'affirmative, de combien. Il s'agissait uniquement d'un jugement établi de temps à autre d'après tous les faits pertinents quant à savoir quelle subvention serait efficace.

Il semble qu'en 1969 il était devenu manifeste que la demande mexicaine de poudre de lait écrémé, et les ventes canadiennes éventuelles au Mexique, avaient pris de telles proportions qu'il s'agissait là d'un débouché d'exportation particulièrement important pour la poudre canadienne de lait écrémé. En conséquence, la Commission canadienne du lait a établi des conditions particulières relatives à la CONASUPO, conditions qui ont été communiquées à l'ensemble de l'industrie par lettre ou télex (voir les documents 325 et 1364 des pièces 12 et 12 A pour le télex général du 11 février 1969 et les documents 479 et 1392 de la même pièce pour la communication générale par lettre du 24 avril 1970.)

La preuve a montré clairement que bien que la Commission canadienne du lait ait cherché à assurer le maximum de souplesse pour l'établissement et l'ajustement de la subvention à l'exportation afin de répondre aux pressions concurrentielles à mesure qu'elles réalisaient, elle a également consciemment tenté d'assurer qu'à l'égard de quantités semblables dirigées sur le même marché au même moment, tous les négociants ou les négociants éventuels du Canada soient traités de façon égale. M. Barry a déclaré que si la Commission canadienne du lait avait ajusté la valeur de la subvention pour une transaction donnée «la procédure normale était d'envoyer des avis aux diverses personnes que nous savions intéressées à ce marché, quel qu'il soit . . . L'annonce de la subvention aurait été envoyée à tous ceux qui avaient reçu l'annonce antérieure portant sur le prix antérieur.» (traduction) (transcription, pp. 3778-79.) De même, M. Tudor Price déclarait dans un mémoire préparé pour la Commission d'enquête et constituant la pièce 165:

«A divers moments au cours de cette période, la C.C.L. a eu en même temps des conditions et des prix différents pour divers pays et a donné des prix différents pour des quantités considérables et des petites quantités pour le même marché. En mars 1977, 10,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé pour l'alimentation animale ont été vendues par un mécanisme équivalent à un appel d'offres. Dans certains cas, des conditions normales de vente de la C.C.L., soit au comptant avant que la marchandise ne quitte l'entrepôt, ont été relâchées et l'on a accepté le paiement contre documents.

«Les prix ont été modifiés très fréquemment en fonction

- a) de l'évolution de la situation concurrentielle par rapport aux autres exportateurs de poudre de lait écrémé
- b) de l'évolution des prix des produits concurrentiels, particulièrement le prix coté à Chicago de la farine de soya à 44% de protéine; et
- c) de la pression des inventaires et de l'âge du produit sur la politique commerciale de la C.C.L.

«Il ne serait pas pratique à l'heure actuelle de retrouver dans les dossiers de la C.C.L. toutes les soumissions, les indications de prix, les offres, les contre-offres, etc. faites pour la poudre de lait écrémé destinée à l'alimentation animale par la C.C.L. à l'industrie pendant cette période.

«Je suis cependant au courant d'aucun cas où la C.C.L. ait dérogé au principe voulant que tous les négociants canadiens soient traités également lors de l'établissement des prix pour des quantités semblables destinées au même marché au même moment.» (traduction)

Il n'était pas aussi probable que de tels ajustements soient faits à l'égard de transactions éventuelles avec la CONASUPO parce que la subvention et les conditions de vente particulières applicables aux exportateurs à la CONASUPO ont été étudiées spécialement et établies respectivement en 1969 et 1970 et annoncées d'avance à l'industrie.

Un problème fondamental découlant du désir de la Commission canadienne du lait de conserver le maximum de souplesse pour l'établissement de la subvention à l'exportation et en fonction des pressions concurrentielles dans chaque cas est qu'il est extrêmement difficile pour un négociant qui se méfie des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait d'être certain qu'il est traité justement et de la même façon que les autres exportateurs. La Commission canadienne du lait a le pouvoir de réagir aux pressions concurrentielles de l'étranger à l'égard d'une possibilité de vente donnée. On peut se demander pourquoi et d'après quels critères la Commission canadienne du lait devrait refuser d'accorder une subvention suffisante pour permettre à un exportateur donné intéressé à une transaction donnée de l'emporter contre ses concurrents étrangers. La question se pose même lorsque la bonne foi la plus absolue règne parmi les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait. Le système ne fonctionne avec justice que lorsque les fonctionnaires en cause peuvent éliminer complètement de leur esprit tout sentiment d'antagonisme ou de favoritisme à l'endroit d'un négociant donné, quelle qu'en soit la raison. Manifestement aussi, un tel système ouvre toute

grande la porte aux abus. Cela ne rassurera guère un esprit méfiant que de se faire dire par la Commission canadienne du lait que sa décision quant à la valeur de la subvention a été prise uniquement d'après «notre perception de la situation du marché» (traduction), pour citer M. Barry (transcription, p. 3768).

M. Barry a convenu dans sa preuve que, comme l'indique le document 127, pièce 12, à l'automne de 1967 la Commission canadienne du lait a essentiellement offert à la Coopérative de Granby de porter à 8 cents l'aide à l'exportation, pour des motifs particuliers à la Coopérative de Granby. Il faut ajouter que cette proposition ne semble avoir tourné ni à l'avantage de la Coopérative de Granby ni au détriment de ses concurrents.

La façon ad hoc dont la Commission canadienne du lait a administré sa politique de subvention à l'exportation, au nom de la souplesse, est aussi illustrée par un télex envoyé par M. Gilles Choquette, président de la Commission canadienne du lait à George Schafer le 22 avril 1980, dont M. Choquette a fourni une copie à la Commission d'enquête, copie versée au dossier. Dans le télex, en réponse à une demande de George Schafer visant les «circulaires d'annonce des prix» de la Commission canadienne du lait, M. Choquette écrivait:

«La C.C.L. n'a pas annoncé publiquement les prix des produits pour l'exportation depuis 1976. La C.C.L. indique les prix à l'industrie en réponse à des demandes précises. Cette façon de faire est fonction de l'évolution constante du marché, de l'évolution de la restitution à l'exportation dans la Communauté Économique Européenne, en particulier. Cette pratique de ne pas annoncer les prix publiquement a aidé le commerce canadien parce qu'ainsi il est plus difficile pour les autres pays de connaître les prix canadiens lorsque les négociants canadiens sont en concurrence avec eux lors d'un appel d'offres.» (traduction)

Il convient d'ajouter quelques mots quant au financement des coûts d'aide à l'exportation, soit la subvention à l'exportation et les coûts d'entreposage, de financement et de commercialisation qu'entraîne l'exportation des surplus qui s'accumulent en vertu du programme de soutien des prix.

Selon les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait, les coûts de l'aide à l'exportation sont financés par les producteurs au moyen d'une retenue spéciale.

Ce prélèvement auprès des producteurs, établi au cours de la première année de fonctionnement de la Commission canadienne du lait autour de 10 cents les cent livres (mesures canadiennes) était d'abord une retenue au prorata à même la subvention directe au

producteur donnée par le gouvernement fédéral aux producteurs de lait et de crème de transformation. Il ne s'agissait pas vraiment d'une «retenue», sauf sur papier. Le producteur ne voyait jamais l'argent.

Lorsque le Plan global provisoire de commercialisation du lait et le programme de contingents de mise au marché ont été établis en 1970, et à mesure que les provinces se sont jointes une à une au programme au cours des quatre années suivantes, les producteurs de ces provinces recevaient la subvention directe au producteur sans la retenue. Un prélèvement pour défrayer les coûts de disposition des surplus sur le marché d'exportation était, et est toujours, cependant, déduit chaque mois des paiements du marché aux producteurs. Les sommes ainsi recueillies sont remises à la Commission canadienne du lait par l'organisme provincial de commercialisation du lait.

Lorsque la retenue a été établie à dix cents en 1966-67, la subvention au producteur était de 85 cents les cent livres (mesures canadiennes). Bien que la valeur de la retenue ait été ajustée de temps à autre, elle n'a pas été modifiée de façon importante avant 1975, où elle a été portée d'abord à 45 cents puis à 90 cents les cent livres. L'année suivante elle passait à \$1.35. Elle a depuis été réduite à \$1.00 les cent livres (\$2.27 l'hectolitre), ce qui est un peu plus du tiers de la subvention directe actuelle au producteur, soit \$2.66 les cent livres (\$6.04 l'hectolitre). La retenue s'applique à toute la production contingente; il y a une déduction supplémentaire à l'égard des livraisons faites par les producteurs en plus de leur contingent.

Il faut également remarquer que le «prélèvement pour l'exportation» n'a pas d'ordinaire, sauf à l'occasion et temporairement, financé la totalité de l'aide à l'exportation pour la poudre de lait écrémé. M. Barry a témoigné que durant les exercices financiers de 1967 à 1972, le prélèvement couvrait environ soixante-quinze pour cent du coût de l'aide à l'exportation de la poudre de lait écrémé. Les autres vingt-cinq pour cent étaient tout simplement payés par d'autres fonds que la Commission canadienne du lait recevait du gouvernement.

Au 1^{er} juillet 1975, ostensiblement pour égaliser les fluctuations considérables de la valeur du prélèvement pour l'exportation qui semblaient imminentes à la suite de la baisse du prix international, on créait un «Fonds de péréquation des exportations». Il s'agissait essentiellement d'un compte spécial de prêt en vertu duquel la Commission canadienne du lait était autorisée à égaliser le prélèvement pour l'exportation sur une période de cinq ans de façon à minimiser les répercussions sur les revenus des producteurs tout en recouvrant les coûts de «péréquation» des exportations ainsi que les intérêts au cours de la période de cinq ans. Un déficit ou un surplus au comptant de 40 millions de dollars était autorisé à cette fin.

Ce système n'a pas été un succès. Au 31 mars 1977, il accusait un déficit de \$159.7 millions. Le gouvernement a décidé que les contribuables absorberaient la perte et a mis fin à l'expérience. Il a alors été décidé, après audition des représentations faites par les producteurs, que la responsabilité des producteurs du lait et de la crème de transformation à l'égard de l'aide à l'exportation serait limitée en termes absolus par une limite du prélèvement. Le reste serait défrayé par une contribution spéciale annuelle du gouvernement et par un prélèvement sur la production du lait de consommation.

(C) SCHAFFER BROS. LTD.

En 1925, en Hongrie, M. David Schaffer et ses deux frères ont commencé à exporter des denrées à divers pays. Selon M. Schaffer, leur maison devenait bientôt l'une des plus grandes entreprises privées de céréales en Hongrie.

A propos de sa formation et de son expérience, David Schaffer a déclaré qu'en 1919 il travaillait comme commissaire en mise en marché à la banque anglo-hongroise, qu'il a vendu des produits agricoles et qu'il est devenu membre de la Bourse des céréales et des valeurs de Budapest. Il a déclaré qu'en 1928 il a été élu membre de la législature hongroise et qu'en 1930 et 1934 il avait été élu président de l'Association hongroise des exportateurs provinciaux. Il a également été élu membre du conseil de la bourse des céréales et des valeurs de Budapest qui, selon lui, était une des plus considérables bourses de ce genre au monde à l'époque.

Au cours de la seconde guerre mondiale, David Schaffer a été interné dans un camp de concentration nazi, mais il a déclaré avoir été sorti du camp à plusieurs reprises pour des consultations sur des questions commerciales.

Bien que la seconde guerre mondiale ait nui à ses affaires, M. Schaffer a déclaré qu'après la guerre il a refait son entreprise.

A la fin de la seconde guerre mondiale, il a été envoyé, seul, en mission par le gouvernement hongrois à toutes les grandes villes d'Europe afin d'aider à réorganiser les exportations hongroises.

M. Schaffer a dit qu'il avait refusé de devenir l'un des directeurs permanents de l'organisme du gouvernement hongrois pour les céréales et les graines parce que le gouvernement hongrois avait nationalisé son entreprise sans aucune indemnité. En 1948, il quittait la Hongrie pour le Canada, abandonnant des sommes considérables d'argent.

M. Schaffer a déclaré que par le moyen de la maison qu'il a établie à Montréal, il a commencé à exporter des produits agricoles canadiens aux clients qu'il avait servis en Europe. Il a déclaré qu'au cours

des années 1960 il avait fait plusieurs voyages d'affaires à Cuba et au Mexique afin de discuter la possibilité de vendre de la poudre de lait écrémé canadienne et de développer des débouchés pour cette denrée; il a dit qu'au cours de cette période il avait rencontré des fonctionnaires de l'organisme cubain d'achat (BANCEC) et de l'organisme mexicain (CONASUPO) ou qu'il avait correspondu avec eux; qu'il avait également eu des relations d'affaires avec PROQUI, société mexicaine s'occupant de la vente de poudre de lait écrémé; qu'il avait échangé des renseignements avec eux quant à leurs exigences et à leurs devis pour la poudre de lait écrémé et quant à la qualité de la poudre de lait écrémé du Canada; qu'il avait tenu les fonctionnaires du gouvernement canadien (à l'Office de stabilisation des prix agricoles et à la Commission canadienne du lait) au courant de ses efforts dans ces pays; qu'en 1961, la société Schafer Bros. Ltd. avait vendu 5,500,000 livres de poudre de lait écrémé à Cuba et qu'en 1969, cette société avait vendu et expédié à la CONASUPO, sans l'entremise d'agent, 770 tonnes de poudre de lait écrémé.

M. George Schafer a 42 ans. Il a déclaré qu'il travaillait dans l'entreprise familiale depuis l'âge de 7 ans mais qu'il n'avait suivi aucun cours en industrie laitière, en exportation ou en agriculture. Il a déclaré qu'entre 1963 et 1967, il avait passé de longues périodes en Europe et en Asie, surtout à Hong Kong, pour essayer de créer des débouchés pour Schafer Bros. Ltd., mais qu'il n'avait pas participé au travail de développement des marchés en Amérique latine et particulièrement au Mexique avant 1969.

M. David Schafer a déclaré qu'il était le président de la société Schafer Bros. Ltd. et que son fils George et la femme de celui-ci étaient les seuls autres administrateurs et actionnaires. La société Schafer Bros. Ltd. a son siège dans l'édifice de la Chambre de Commerce, 300 rue Saint-Sacrement, Montréal, Province de Québec.

M. David Schafer a déclaré que lui et son fils George étaient propriétaires de certaines sociétés familiales inactives et également de la société St. Lawrence Seeds Ltd. La société St. Lawrence Seeds Ltd. s'occupait surtout de l'exportation et de l'importation des graines et du coton et, selon M. George Schafer, avait exporté des graines dans les pays d'Europe et importé du coton brut du Mexique, à titre d'agent pour des sociétés mexicaines.

M. David Schafer a déclaré que tandis que la société St. Lawrence Seeds Ltd. faisait parfois de petits bénéfices, la société Schafer Bros. Ltd. n'avait pas fait de bénéfice depuis 15 ans.

M. David Schafer avait deux concepts fondamentaux relativement aux droits de la société Schafer Bros. Ltd. sur le marché de la CONASUPO pour la poudre canadienne de lait écrémé:

1. A son avis, la Commission canadienne du lait n'avait pas été créée pour concurrencer les négociants privés, mais une de ses fonctions était de les aider à exporter les surplus canadiens «à l'avantage du Canada»;

2. Puisque, selon lui, la société Schafer Bros. Ltd. avait à elle seule créé le marché de la CONASUPO, il prétendait que cette société avait un droit exclusif et monopolistique de vendre la poudre canadienne du lait écrémé à la CONASUPO aussi longtemps qu'elle désirerait le faire.

Ces deux concepts fondamentaux de David Schafer, et également de George Schafer, sont illustrés par les quelques extraits qui suivent de certaines de leurs lettres. Le 19 février 1969, George Schafer écrivait à l'Honorable H.A. Olson, alors Ministre de l'Agriculture (pièce 12, p. 332):

«... il appartient à la C.C.L. de faciliter le commerce de toutes les façons possibles!!! La C.C.L. ne devrait pas essayer d'être un organisme de vente à l'exportation, mais elle devrait essayer de faire le meilleur travail possible comme organisme de service.» (traduction)

Et le 5 mai 1969, (pièce 12, p. 389):

«On nous apprend que cette année encore la C.C.L. nous fait directement concurrence pour un appel d'offres. Ceci n'est pas la fonction de la C.C.L.» (traduction)

Dans une lettre au député M. George C. Lachance, en date du 10 février 1971 (pièce 12, p. 532), David Schafer écrivait:

«A notre avis, un organisme du gouvernement dont les employés sont payés à même les impôts prélevés sur l'entreprise privée ne devrait pas avoir le droit de s'approprier le commerce privé. Son travail est de fournir des renseignements exacts et peut-être de réglementer le marché, et NON de transiger des affaires.

«Le Canada A BESOIN de ses exportateurs, qui créent de nouveaux débouchés pour le pays. Le gouvernement ne devrait pas permettre qu'ils soient exterminés.» (traduction)

David Schafer écrivait dans une lettre à l'Honorable H.A. Olson, en date du 17 mai 1971 (pièce 12, pp. 598, 600-01):

«Justification et politique. Comment un gouvernement libéral peut-il justifier la nouvelle expansion dans le domaine des ventes à l'exportation d'une entreprise d'État comme la Commission canadienne du lait, privant ainsi

des entreprises privées de leur gagne-pain? C'est ce qui se produit lorsque la Commission canadienne du lait s'approprie le Mexique, comme elle l'avait fait avec Cuba (les deux principaux clients de notre société) pour faire des ventes de gouvernement à gouvernement. A mon avis, sous un gouvernement libéral, une entreprise d'État doit refuser d'entreprendre des négociations commerciales et doit dire catégoriquement à l'acheteur éventuel qu'il doit traiter avec le secteur privé. L'organisme d'État devrait réglementer le marché et aider l'exportateur de toutes les façons possibles, y compris le crédit et les garanties d'exécution, les renseignements sur les marchés, etc.»

«RECOMMANDATIONS. Pour aider le Canada à réaliser l'indépendance économique, elle doit donner toute l'aide possible aux EXPORTATIONS et à ses EXPORTATEURS QUALIFIÉS, pour constituer un groupe d'exportateurs privés canadiens (y compris des agents et des courtiers) servant exclusivement les intérêts canadiens. Y compris, mais sans limitation par énumération: des Encouragements et des Commissions doivent honorer leur travail, de même que toutes les facilités dont ils ont besoin, une meilleure coordination pour utiliser les affaires combinées et pour rendre le commerce et les services plus souples. Pour ce qui est de la Commission canadienne du lait, nous suggérons ce qui suit: ELLE devrait

- a. réglementer le marché
- b. être privée de tout pouvoir de vente à l'exportation
- c. assurer le financement des exportations (ou le financement et les garanties d'exécution) au besoin et
- d. fournir des RENSEIGNEMENTS aux EXPORTATEURS sur la production mondiale, les débouchés et les prix.» (traduction)

Le 16 décembre 1971 (pièce 12, p. 675) David Schafer écrivait ce qui suit à l'Honorable H.A. Olson:

«...Dites-nous si vous n'êtes pas d'accord qu'il est juste, équitable, dans l'intérêt DES VENTES À L'EXPORTATION ET DU DOMAINE de la possibilité:

1. que nous recevions une commission normale raisonnable de 2% sur toute la poudre de lait écrémé que la CCL a vendu directement à la CONASUPO du Mexique;

2. qu'il soit interdit à la Commission canadienne du lait de conclure des contrats de vente à l'exportation;

3. que les activités de la CCL se limitent à la réglementation du marché et à l'AIDE aux exportateurs privés en leur fournissant des renseignements sur la production mondiale, les prix, l'état du marché, les exigences étrangères, le crédit à l'exportation, etc. (avec la Société pour l'Expansion des Exportations à des taux concurrentiels tolérables pour les denrées agricoles où la marge de bénéfice est faible).» (traduction)

A l'égard du concept selon lequel la société Schafer Bros. Ltd. devrait avoir le monopole du marché de la poudre de lait écrémé entre la CONASUPO et le Canada pour aussi longtemps que l'on vendrait de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO ou jusqu'à ce que la société Schafer Bros. Ltd. informe la Commission canadienne du lait qu'elle n'était plus intéressée à ce commerce, voici un extrait du témoignage de George Schafer:

«George Schafer: la société Schafer Bros., dans le cas du Mexique aurait dû avoir le soutien de la Commission canadienne du lait pour continuer à faire le commerce qu'elle essayait d'obtenir, ce dont elle avait informé la Commission canadienne du lait, commerce qu'elle a effectivement obtenu et qu'elle continuait de rechercher. Dans ce cas, après avoir travaillé longtemps, je crois que la société Schafer Bros. aurait dû avoir l'appui de la Commission canadienne du lait pour...

Q. Aurait-elle dû avoir le monopole du marché mexicain?

R. Pas nécessairement le monopole de tout le marché mexicain, mais avec la CONASUPO, oui.

Q. Elle aurait dû avoir un monopole?

R. Avec ce client

Q. Pour combien de temps?

R. Pour aussi longtemps que le commerce aurait eu lieu. Pour aussi longtemps que le Canada aurait fait ce commerce ou jusqu'à ce que la société Schafer Bros. Ltd. informe la Commission canadienne du lait qu'elle n'était plus intéressée à ce commerce.

LE PRÉSIDENT: Pourquoi?

George Schafer: C'est de cette façon que nous aurions fonctionné avec notre...

LE PRÉSIDENT: Mais pourquoi cette société aurait-elle dû avoir le monopole de ce

marché? Pourquoi la société Schafer Bros. pour la suite des temps ou jusqu'à ce qu'elle décide qu'elle n'en voulait plus? Pourquoi?

George Schafer: C'est ce qu'on m'a toujours dit. Mon père, qui a été membre du Conseil d'arbitrage de la Bourse des céréales et des valeurs de Budapest aurait rendu ce genre de décision dans une affaire d'arbitrage. Il m'a inculqué cette croyance...» (transcription, pp. 2349-51) (traduction)

M. David Schafer, après avoir lu le témoignage donné par son fils à l'égard de ce concept a déclaré qu'il était d'accord avec les déclarations faites par George, mais non avec les conclusions. Selon David Schafer, la société Schafer Bros. Ltd. aurait dû recevoir une commission de 3%, en guise d'indemnité, sur toutes les ventes de poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO depuis 1968. Il a déclaré qu'il fondait le pourcentage sur la commission payée à la société Ault Foods (1975) Ltd. en vertu de son contrat d'août 1977 avec la Commission canadienne du lait. David Schafer a également déclaré qu'à compter de maintenant le commerce de la CONASUPO pour la poudre canadienne de lait écrémé devrait être réparti entre la société Schafer Bros. Ltd. et les sociétés qui occupaient ce marché en 1968 ou avant cette date, ou qui avaient vendu de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO directement ou par l'entremise d'agents mexicains, soit: Ronald A. Chisholm Ltd., Eastern Townships Produce Ltd. et peut-être la Coopérative de Granby.

Essentiellement, l'opinion qui se dégage du témoignage oral et de la correspondance de David Schafer et de George Schafer semble être qu'une fois que la société Schafer Bros. Ltd. a attiré un client, elle a le droit à ce que le client traite exclusivement avec elle et le droit d'être protégée de la concurrence.

Bien qu'il y ait eu une certaine divergence d'opinion entre les deux — en ce que George Schafer exigeait le monopole du commerce entre la Commission canadienne du lait et la CONASUPO «pour aussi longtemps que la société Schafer Bros. Ltd. désirerait conserver ce marché», alors que David Schafer était prêt à partager le commerce de la poudre canadienne de lait écrémé avec la CONASUPO avec les autres négociants qui avaient eu une part de ce marché dans les années 1960 (en d'autres termes, un oligopole exclusif), il s'agit là d'une différence de degré et non de principe.

De telles opinions n'ont rien de nouveau; en fait, elles reflètent l'ancienne tradition millénaire des corporations et des guildes, qui avait reçu son expression la plus complète dans la politique mercantile restrictive de la France au 18^{ème} siècle. Les guildes, qui étaient des organismes voués à la défense des intérêts commerciaux de leurs membres, adoptaient des règles

pour la conduite des transactions commerciales et pour la suppression de la concurrence.

Les guildes avaient comme politique de réduire, sinon éliminer, la concurrence et de protéger leurs membres contre la pénétration par de tierces parties dans ces marchés, ces commerces et ces professions.

Il est intéressant de comparer les concepts des Schafer avec les diverses règles de conduite adoptées par les guildes:

«Encore, il était interdit de monopoliser les clients, d'inviter dans votre boutique les gens qui s'étaient arrêtés devant l'étalage d'un voisin, d'appeler les passants ou d'envoyer une pièce de drap à l'essai chez un client. Toute publicité individuelle était considérée comme nuisible pour les autres. L'aubergiste florentin qui donnait du vin ou de la nourriture à un étranger en vue de l'attirer à son auberge était susceptible d'amende. Tout marchand susceptible de sanction était le marchand qui obtenait la possession de la boutique d'un autre en offrant un loyer plus élevé au propriétaire. Toute prime offerte à un acheteur était considérée illicite et malhonorable.» (traduction)

Georges Renard, *Guilds in the Middle Ages* (Londres, G. Sell and Sons Ltd.), p. 42

«Dans le marché, il faut respecter les 'bons usages' entre les membres d'une même guild. Un membre ne doit pas s'immiscer avant qu'une vente soit conclue. 'Si quelqu'un se trouve devant l'étal ou la vitrine d'un cuisinier pour acheter ou pour marchander avec ce cuisinier, et si l'un des autres cuisiniers l'appelait avant qu'il n'ait quitté l'étal ou la vitrine de son propre gré, l'amende serait de cinq sous.» (traduction)

F.B. Millett, *Craft Guilds of the Thirteenth Century* (Kingston: The Jackson Press, 1915)

«Les véritables réglementations des pratiques concurrentielles durant la première partie du Moyen-Age se faisaient par les guildes elles-mêmes. Les commerces étaient dans une large mesure localisés dans les villes. Les guildes dominaient le commerce et l'absence habituelle de gouvernement central fort rendait ces organismes très puissants dans leur ville. Les règlements des guildes interdisaient les diverses méthodes de concurrence et imposaient des amendes et d'autres sanctions sévères pour les infractions. Bon nombre de guildes interdisaient d'attirer les employés. Les plombiers de Londres, en 1365, stipulaient que 'personne dudit métier ne doit évincer un autre d'un travail entrepris ou

commencé'. On condamnait de même le fait de nuire à un concurrent pendant qu'il faisait une vente ou de dire du mal des marchandises d'un concurrent. Par exemple, les aventuriers marchands de Newcastle-upon-Tyne adoptaient en 1669 l'ordonnance suivante:

«... il est ordonné etc. qu'aucun frère ni soeur ne doit, ou lui-même, par ses serviteurs ou par toute autre personne que ce soit appeler ou inviter toute personne, en parole ou par signe, à venir dans sa boutique ou sa cave, pendant que cette personne soit s'entretient avec un autre de cette fraternité ou ses serviteurs, près de sa propre boutique, cave ou maison, ni aller avec eux leur montrer une denrée, ni être présent avec eux ou quiconque d'entre eux; mais ils doivent diligemment s'occuper de leurs clients qui viennent à leur propre boutique et cave. Et lors de la vente, ils ne doivent ni mésestimer les marchandises de leurs voisins ni en médire, mais ils doivent laisser chacun à sa propre discrétion acheter les biens qu'il veut acheter et qui lui ont été présentés. Tout frère ou soeur contrevenant à cette ordonnance devra payer, pour la première infraction, vingt shillings, pour la seconde quarante shillings et pour la troisième cinq livres.» (traduction)

Jones, Franklin D., «Historical Development of the Law of Business Competition», (1926-27) 36 Yale L.J. 351 p. 368-69.

«Leurs ordonnances étaient conçues pour le soulagement et la commodité des pauvres. Aucun compagnon ne devait attirer les clients ou le serviteur d'un frère.» (traduction)

English Gilds, édité et annoté par Toulmin Smith, (Londres: N. Trubner & Co., 1870) p. cxxxii

«Le but des ordonnances, selon le *Livre*, était d'assurer 'que la race humaine soit gouvernée convenablement et que nul ne nuise à son prochain.' Il y avait une division considérable du travail et chacun devait respecter ses propres frontières. Le tisserand ne pouvait pas être marchand, la fileuse ne pouvait vendre que de la laine. Les pourvoyeurs ne devaient pas marcher sur les plates-bandes du parfumeur, du fabricant de savon, du drapier, de l'aubergiste ou du boucher 'si peu que ce soit', sous peine des sanctions habituelles: le fouet, le rasage, la confiscation des biens et l'exil.» (p.198)

«Tout en cherchant à protéger ses membres contre les étrangers, la guilde les protégeait

les uns des autres. La concurrence injuste était interdite.» (p. 201)

«**Politiques.** Les ordonnances des guildes traitaient des rapports des membres entre eux, avec les non-membres, les membres des autres guildes, les futurs membres, les travailleurs à charge et les consommateurs. Tout se faisait dans un esprit de protection: le groupe devait être protégé de la concurrence ou des dommages provenant de l'extérieur, chaque membre devait être protégé contre la concurrence nuisible, injuste ou frauduleuse de ses frères et le membre comme le consommateur devait être protégé contre les défauts de fabrication, les produits de mauvaise qualité et la fraude.» (p. 203)

«Beaucoup d'ordonnances visaient à assurer la justice et une concurrence égale entre les rivaux. Les maîtres ne devaient pas tenter de se voler entre eux des ouvriers ou des clients ni tenter d'obtenir un avantage pour s'approvisionner en matière première. Les marchandises ne devaient pas être colportées dans les rues, on ne pouvait les offrir en vente que dans sa boutique ou au marché. A Saint-Omer, il était interdit aux vendeurs d'attirer l'attention en se mouchant ou en éternuant en présence de clients éventuels. Le batelier qui apportait la bière à Bruges ne devait pas avoir d'enseigne vantant son produit. L'éthique professionnelle des médecins et des avocats est une survivance (ou une renaissance) de ces règles interdisant la sollicitation ou la publicité tapageuses.» (p. 207)

«Nous ne saurions dire dans quelle mesure l'opposition des guildes a effectivement retardé le progrès technique, mais il s'agissait certainement d'une attitude de prudence et de méfiance. L'idéal était 'une situation stable dans une organisation industrielle stable' (Pirenne), 'l'ordre plutôt que le progrès, la stabilité plutôt que l'expansion' (Lipson). La libre concurrence, s'il était même possible de concevoir une telle idée, semblait une notion dangereuse et nuisible, ennemi de l'ordre existant.» (p. 207-8) (traduction)

Heaton, Herbert, *Economic History of Europe* (New York: Harper & Brothers)

Il faut observer ici, avant d'étudier la preuve portant sur les objets et les objectifs de la Commission canadienne du lait et concernant les allégations et les questions, que les concepts des Schafer quant au rôle de la Commission canadienne du lait de la concurrence ne sont pas conformes aux politiques publiques du Canada.

(D) CONASUPO (MEXIQUE)

La Compañia Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) a l'exclusivité de l'importation de la poudre de lait écrémé au Mexique. Au moins à la fin des années 1960, les commandes importantes de la CONASUPO et le choix du vendeur se faisaient aux paliers supérieurs. Les petites commandes relevaient apparemment du service des achats. Dans le cas des grosses commandes, cependant, tous ceux qui figuraient au registre étaient invités à faire des offres. Le directeur général prenait toutes les décisions définitives à l'égard des grosses commandes où le prix semble avoir été le principal facteur du choix du vendeur. On tenait également compte, d'une façon ou d'une autre, de la confiance en la capacité d'exécution et la fiabilité du fournisseur.

Le Mexique élit un nouveau président tous les six ans. Apparemment, bien qu'il n'y ait seul parti politique dominant, l'élection d'un nouveau président entraîne d'ordinaire le remplacement des cadres supérieurs, car c'est là la prérogative du nouveau président. La nouvelle administration entre en fonction à la fin de l'année où a lieu l'élection présidentielle. Ce roulement fréquent du personnel gouvernemental affecte également la CONASUPO et plusieurs personnes clé, y compris le directeur général, qui ont été remplacées en 1965, 1971 et 1977. Ces dates peuvent avoir une certaine importance pour la présente enquête, car certains événements importants se sont produits à ces dates, c'est-à-dire:

1965 — David Schafer, présenté par M. Rocchi, rencontre pour la première fois des fonctionnaires de la CONASUPO;

1971 — a) MM. Rodriguez Ayala et Rodriguez Licea ainsi que le directeur général, que David Schafer connaissait, quittent la CONASUPO;

b) la CONASUPO signe une entente exclusive d'achat avec la Commission canadienne du lait à l'égard du Canada. (Il s'agissait d'une politique d'ensemble du gouvernement mexicain, qui s'étendait également à un certain nombre d'autres produits.)

1977 — La Commission canadienne du lait décide qu'elle a besoin d'un agent pour ses transactions avec la CONASUPO.

La demande mexicaine de poudre de lait écrémé a commencé à augmenter rapidement en 1968. En 1973, le Mexique importait chaque année plus de 41 millions de livres de poudre de lait écrémé et en 1980, la demande annuelle se situe aux environs de 90 millions de livres.

E) LES PHILIPPINES, L'ALGÉRIE, LE PÉROU ET LE CHILI

La société Schafer Bros. Ltd. ne demande aucune indemnité à l'égard des questions soulevées dans les allégations concernant les Philippines; elle a fait ces allégations en vue de faire la preuve du manque de collaboration de la Commission canadienne du lait et de son attitude envers les Schafer et en vue de prouver que la Commission canadienne du lait devrait manifester plus de dynamisme dans son aide aux ventes d'exportation de la poudre de lait canadienne.

Quant au Pérou, au Chili et à l'Algérie, les questions soulevées dans les allégations, ou par leur nature ou par les circonstances qui les entourent, n'ont guère d'importance et on été faites afin de soulever des questions qui, de l'avis de la société Schafer Bros. Ltd., méritaient une réponse quant à la mesure dans laquelle la Commission canadienne du lait était prête à collaborer avec la société Schafer Bros. Ltd.

CHAPITRE IV

LA PREUVE CONCERNANT LES OBJETS ET LES POLITIQUES DE LA COMMISSION CANADIENNE DU LAIT

Le Parlement prévoit deux objets fondamentaux pour la Commission canadienne du lait à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*. Le premier objet de la Commission est «d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement». Le second objet de la Commission est «d'assurer aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de bonne qualité».

La seule directive donnée par le Parlement quant à la façon dont la Commission doit exercer ses fonctions est qu'elle doit exercer les fonctions que lui assigne la Loi de façon à réaliser ces objets et à s'acquitter de ses obligations à l'aide des fonds dont elle peut disposer aux termes de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*.

Il est à noter que l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait* vise les producteurs efficaces de lait et de crème et les consommateurs de produits laitiers. Il ne vise pas tous les producteurs, non plus que les transformateurs les négociants privés ou toute autre personne.

Parce que le décret ordonnait, entre autres, qu'il y ait une enquête sur la question de savoir si oui ou non la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et ses employés avaient agi de façon honnête (dans un des sens du terme) et légale à l'égard de certaines de ses pratiques commerciales, il a été nécessaire d'étudier le sens de l'article 8 et d'entendre de la preuve sur la façon dont la Commission canadienne du lait, par ses politiques, a tenté de réaliser les objets énoncés pour elle par le Parlement à l'article 8.

Tout organisme créé par une loi ne peut exercer que les pouvoirs qui lui sont conférés par ou en vertu de sa loi constituante ou de toute autre loi pertinente. En outre, ces pouvoirs ne sont exercés légalement que s'ils sont exercés dans le but de réaliser les objectifs pour lesquels l'organisme a été établi (voir *Re Doctors Hospital and Minister of Health et al* (1976), 12 O.R. (2d) 164 p. 174-176; et *Office de stabilisation des prix agricoles C. Jacobs Farms Limited et al* (Cour d'appel fédérale, dossier A-432-79, 25 avril 1980, inédit).

Il était donc important qu'une preuve soit établie à l'égard de ces questions. Ceci était d'autant plus manifeste qu'un des principaux fils conducteurs de la plupart des preuves présentées à la Commission était la question de la façon de rendre la Commission canadienne du lait responsable de l'exercice de ces pouvoirs très considérables. Peut-être la présente enquête n'aurait-elle pas été nécessaire s'il avait existé un système suffisant pour mesurer et vérifier les aspects du rendement de la Commission canadienne du lait.

Dans le but de décider des questions relatives à «façon honnête et légale» des témoignages ont été donnés à l'enquête par M. Lawrence Skeoch, par M. S.C. Barry, président de la Commission canadienne du lait de 1966 à 1973 et par R.M. Cloutier, directeur de la Section des études économiques de la Commission canadienne du lait. Le reste du présent chapitre expose leurs témoignages.

Les implications juridiques sont étudiées au chapitre VII.

Témoignage de M. Lawrence A. Skeoch

On n'a pas demandé à M. Skeoch d'entreprendre une étude spéciale de la Commission canadienne du lait non plus que de certaines allégations de la société Schafer Bros. Ltd. Au lieu de cela, parce qu'il est un économiste canadien chevronné, très éminent, particulièrement dans les domaines de l'agriculture et de l'organisation industrielle, on lui a demandé de donner un témoignage d'opinion concernant les politiques adoptées par la Commission canadienne du lait pour réaliser l'intention et le sens de l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, quant à la question de savoir si ces politiques traduisaient effectivement l'intention du Parlement au moment où il a adopté l'article en cause et quant à la question de savoir si cette intention ne pourrait pas être mieux réalisée par des politiques différentes.

Il est commode, bien qu'un peu arbitraire, de résumer le témoignage de M. Skeoch d'abord sous sept rubriques: observations générales, «producteurs efficaces», «juste rétribution», «approvisionnement suffisant», justification des coûts, programmes de soutien des prix et propositions générales; ensuite, nous traiterons des questions de responsabilité quant à l'adéquation des politiques et des programmes.

1. Observations générales

Selon M. Skeoch, son principal souci dans le domaine de la politique publique, y compris celle qui a trait à l'agriculture, est que l'on adopte des mesures qui préservent ou accroissent la souplesse et l'adaptabilité à long terme d'une industrie, et sa capacité d'évoluer à la longue pour tenir compte des nouveaux progrès technologiques et organisationnels. Dans ses

propres termes: «le progrès économique dépend, tout autant que d'autre facteur, de l'énergie, de l'esprit d'invention et de l'imagination créatrice de certains hommes, qualités qui risquent davantage de se développer et de se maintenir lorsqu'on leur donne des occasions d'agir indépendamment et d'exercer leur initiative sans trop d'entraves. Les conséquences d'une centralisation excessive (c'est-à-dire du pouvoir décisionnel) peuvent être plus graves à long terme qu'à court terme.» (traduction)

C'est cette optique qui amène M. Skeoch à croire que des concepts comme la «production efficace», la «juste rétribution» et «l'approvisionnement suffisant» sont par nature des concepts essentiellement à long terme qu'il est impossible de définir hors du contexte du marché. Selon lui, ces concepts imposent implicitement une certaine efficacité de marché. M. Skeoch a déclaré qu'il n'y avait aucune façon de dire si les producteurs ou autres fonctionnaient efficacement, si les prix étaient justes, ou si la production était suffisante si ce n'est pas par rapport avec les pressions et les critères du marché. En l'absence de tels critères, les jugements ne peuvent être qu'arbitraires ou politiques.

Quant à l'utilité générale de conserver une économie ouverte de marché dans toute la mesure compatible avec les autres objectifs de la loi, M. Skeoch a déclaré:

«La réalité inévitable est que, à part une économie de marché dynamique et efficace, notre société ne dispose d'aucune façon d'empêcher ou de pénaliser le gaspillage des ressources, d'imposer l'innovation technologique ou de diriger la production vers la satisfaction des besoins des consommateurs. En fait, sans le défi de la concurrence, ou la menace d'un tel défi, nous ne pouvons même pas mesurer le gaspillage, l'inefficacité ou la stagnation technologique.» (traduction)

Selon M. Skeoch, un des grands avantages à long terme de la maximisation des forces du marché, dans la mesure où elles peuvent être compatibles avec les objectifs de la Loi, est que l'on maximise ainsi l'utilité économique des prix comme signal de la rareté relative des diverses ressources et des diverses denrées et comme indice de l'évolution de la demande, de l'offre et de la technologie. Le système des prix de l'économie de marché ne saurait être remplacé par un système administré et contrôlé de façon centrale. C'est la clé de la capacité incomparable de l'économie de marché à transmettre et à utiliser l'information. Selon les termes de M. Skeoch, «la recherche entreprise sous l'impulsion du marché, par des milliers d'esprits distincts, du maximum d'efficacité, des occasions d'expérimentation et d'innovation, aboutit à un effet productif et optimisateur très considérable.» (traduction)

Selon M. Skeoch, le principal danger de l'intervention administrative dans une industrie est qu'au lieu d'être un outil d'adaptation elle devienne un mécanisme de maintien du système de production et des rapports existants entre les coûts et les prix:

«Les forces du progrès économique ne se maintiennent pas d'elles-mêmes mais tendent à s'arrêter par la fixation des intérêts existants. La recherche de la stabilité devient trop souvent la recherche d'une pseudo-sécurité, c'est-à-dire d'une sécurité fondée sur l'inhibition du changement et sur l'évitement de l'évolution dynamique. Le fait que ces considérations ne sauraient être quantifiées de façon précise ne suffit pas pour douter de leur importance fondamentale.» (traduction)

Il est évidemment malheureux que la réaction au problème à court terme, en agriculture ou ailleurs, prenne la forme de la défense du statu quo par le moyen de la consolidation des intérêts existants. M. Skeoch exprimait comme suit son évaluation globale de la politique gouvernementale à l'égard de l'agriculture:

«La politique gouvernementale à l'égard de l'agriculture semble . . . postuler que l'échelle de temps est sans importance, que l'innovation et l'évolution dynamique peuvent dans une large mesure être laissées à elles-mêmes et que cette politique devrait s'en tenir à réaliser un quelconque niveau justifiable de 'rentabilité garantie par le gouvernement.'» (traduction)

En général, M. Skeoch critiquait les programmes gouvernementaux de soutien des prix pour le motif qu'en masquant les signaux du marché ils peuvent empêcher que se poursuivent les améliorations de l'efficacité d'où un coût économique substantiel pour les contribuables en particulier, à long terme, pour les producteurs et les consommateurs. En général, M. Skeoch ne prisait guère les programmes globaux de gestion des approvisionnements, tout en croyant qu'une certaine intervention gouvernementale est essentielle dans le cas de l'agriculture, particulièrement dans le secteur laitier. Selon lui, c'était se leurrer que de chercher à contrôler «l'information du marché» en imposant des contingents de production, en se servant de mécanismes arbitraires de répartition et «en calculant les prix à partir d'une justification des coûts souvent déterminés par une formule plutôt que par la pression des forces du marché...» Pour citer ses propres termes:

«Puisque les contrôles complets du marché créent leur propre 'information' au moyen de décisions de répartition qui limitent considérablement la capacité des producteurs et des vendeurs de réagir aux signaux imposés par le marché, l'organisme de planification a ten-

dance à considérer que le résultat représente une situation d'équilibre et que toute dérogation est signe d'«instabilité.» (traduction)

Ce problème de la distorsion des renseignements du marché est encore plus aigu lorsqu'une seule personne, comme la Commission canadienne du lait, soit par le moyen du programme gouvernemental de soutien des prix et par le moyen des subventions à l'exportation, ou autrement, dispose d'une telle somme de pouvoir, tant du côté de l'achat que de la vente, qu'elle est essentiellement isolée des pressions du marché. C'est le cas de la Commission canadienne du lait qui, dans une large mesure, peut régler à la fois le côté offre et le côté demande de l'équation, de sorte qu'il n'existe aucune norme pour la mesure de l'efficacité, de la justice ou de la suffisance de quoi que ce soit. Les limites imposées à la production et à l'entrée créent une valeur artificielle attachée aux restrictions (des contingents), dont les «conséquences pour le mouvement des ressources, l'évaluation des investissements et les initiatives de gestion des producteurs sont difficiles à quantifier et à évaluer».

2. «Producteurs efficaces»

M. Skeoch a déposé qu'il était extrêmement important que les prix à la consommation se situent au plus bas niveau possible. Il ajoutait que les consommateurs et les producteurs des aliments exigent, dans leur propre intérêt, une efficacité maximale de production tant à court qu'à long terme, de même que la minimisation des coûts de transformation et de commercialisation.

Selon M. Skeoch, «l'efficacité» ne peut se définir qu'à long terme, en termes de l'ouverture d'une industrie aux pressions du marché et à l'évolution. Selon ses propres termes:

«L'efficacité est une de ces idées auxquelles chacun croit jusqu'à ce qu'il soit obligé de s'adapter en son nom. La difficulté est évidemment que l'efficacité est un concept axé sur l'avenir. Ce n'est pas un concept statique. Il ne s'agit pas de la répartition statique des faits. Elle a des dimensions dynamiques très importantes...» (traduction)

Loin d'être avis que quiconque pouvait prédire le changement ou utiliser effectivement tous les renseignements pertinents provenant du marché, M. Skeoch a déclaré que personne ne pouvait savoir ce qui allait être «efficace» dans 5 ans, en termes statiques. Il croyait cependant très fermement que si les buts sont plutôt à court terme, alors il doit inévitablement y avoir un conflit entre l'objectif d'efficacité et les buts «parce qu'on ne peut avoir une industrie efficace uniquement en termes des résultats à court terme. Il faut voir si l'industrie est souple et adapta-

ble...» Le contrôle de la production, par exemple, est selon M. Skeoch inévitablement en conflit avec l'objectif «d'efficacité».

M. Skeoch a bien précisé que ses observations quant à l'efficacité ne devaient pas s'interpréter comme un endossement du secteur privé de préférence au secteur public. Il a déclaré que rien ne permettait de postuler que le secteur privé soit plus efficace que le secteur public pour réaliser l'efficacité à long terme. La difficulté est cependant que le secteur privé est d'ordinaire forcé d'évoluer et de s'adapter aux pressions du marché, alors qu'il faut prendre le plus grand soin pour assurer qu'il y ait dans le secteur public des encouragements et des occasions d'évolution, dans la mesure où celui-ci est isolé des pressions du marché.

En réponse à une question de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., M. Skeoch s'est inscrit en faux contre toute suggestion qu'il serait en quelque façon inefficace pour un office de commercialisation comme la Commission canadienne du lait d'entrer en concurrence avec les exportateurs auxquels elle vend des produits. Selon ses propres termes: «La concurrence est la concurrence et elle ne devrait pas être douce. La concurrence douce n'est pas vraiment ce que nous visons...» (traduction)

3. «Juste rétribution»

Le concept de «juste rétribution», comme celui de «production efficace», est un concept qui, selon M. Skeoch, est essentiellement à long terme par nature et ne saurait être défini en dehors du contexte du marché. C'est quelque chose qui ne peut se définir qu'en termes d'alternatives et de la question de savoir si le marché produirait effectivement ce genre de bénéfice. Selon ses propres termes:

«La juste rétribution est le bénéfice à long terme que l'on obtient dans un marché raisonnablement concurrentiel. Ce n'est rien de plus que cela et il n'existe aucune façon de donner à ce concept un contenu économique. On pourrait peut-être lui donner un autre type de contenu, mais on ne peut y donner de contenu économique à partir d'une autre définition.» (traduction)

4. «Approvisionnement suffisant»

Le concept «d'approvisionnement suffisant» est un concept à long terme, axé sur le marché, pour la même raison que le concept de «producteurs efficaces» et de «juste rétribution».

Selon M. Skeoch, si l'on impose des restrictions à la production, on ne peut aucunement constater efficacement les préférences des consommateurs: «Il n'y a aucune façon d'exprimer une préférence pour quel-

que chose qu'on ne vous a pas présenté. Il faut avoir une alternative...» (traduction)

On a posé à M. Skeoch certaines questions relatives aux statistiques exposées à la pièce 145, une brochure de la Commission canadienne du lait intitulée «Le Programme laitier national, 1979-1980». En plus de faire remarquer que la baisse des besoins canadiens de lait de transformation au cours des années 1970 était sous-estimée par le document de la Commission canadienne du lait, en ce sens qu'en négligeant l'augmentation de la population le texte ne reflétait que la moitié de la baisse réelle de la consommation par habitant, M. Skeoch a déclaré que les raisons de la baisse continue de la consommation de lait de transformation par habitant au Canada pourraient bien ne pas avoir été pleinement étudiées par la Commission canadienne du lait.

«Il existe également l'autre possibilité, qu'on ne saurait éliminer, c'est-à-dire qu'il y a eu une augmentation très substantielle du prix. La réaction normale à une augmentation de prix est évidemment une baisse de la consommation. On ne peut dire qu'une baisse de la consommation n'était aucunement due à une augmentation des prix puisque, pour autant que je le sache, on n'a pas essayé une réduction des prix.» (traduction)

M. Skeoch a repris la même proposition ailleurs dans son témoignage, lors du contre-interrogatoire par l'avocat de la Commission canadienne du lait:

«On peut toujours obtenir un approvisionnement suffisant en fixant le prix à un niveau si élevé que très peu de gens voudront acheter. La notion d'approvisionnement suffisant n'a pas de sens sans mention du prix. C'est tout simplement un concept sans signification. Vous pouvez dire, si on me demande \$10 la douzaine pour des oranges, très peu d'oranges seront consommées et cela constituera un approvisionnement suffisant d'oranges. Si vous prenez maintenant la production, une baisse de 22% ou plus du lait de transformation pendant cette période relativement courte soulèverait à tout le moins de prime abord la question de savoir s'il y a un approvisionnement suffisant. Cela n'est pas une preuve, mais cela soulève de prime abord une question.» (traduction)

Et ailleurs:

«Ce qui constitue un approvisionnement suffisant dépend du prix que vous établissez, voyez-vous. Il est toujours possible d'avoir un approvisionnement suffisant. Si vous allez demander \$2 la livre, alors un approvisionnement suffisant serait telle quantité. Si le prix allait être \$1 la livre, alors l'approvisi-

ment suffisant serait tout à fait différent; il n'y a donc aucune formule que vous puissiez adopter pour dire: 'Ceci est un approvisionnement suffisant parce que nous avons fixé le prix à tel niveau et que telle quantité est consommée à ce prix.' La question est: ce prix est-il raisonnablement concurrentiel? Est-ce que ce prix est déterminé par les pressions du marché et par des encouragements à l'investissement, etc. Autrement, vous dites simplement: 'Eh bien, l'offre égale toujours la demande.' C'est là une de ces lapalissades que disent les gens qui se prennent au sérieux. Ça leur donne l'impression d'avoir dit quelque chose. Mais la question est la suivante: Qu'est-ce qui détermine l'offre et qu'est-ce qui détermine la demande. Un cartel international peut rendre l'offre égale à la demande. L'offre et la demande détermineront très facilement le prix. Il s'agit de contrôler l'offre, ce qui est relativement simple, de sorte qu'il n'y a aucune façon d'établir ce qui constitue un approvisionnement suffisant en dehors de ces tests du marché... Une fois qu'on s'écarte de ce genre de test, on aboutit à dire: 'Eh bien, nous avons fixé le prix et tant de beurre ou tant de fromage ou tant de pneus ou tant de gallons d'essence ont été achetés à ce prix.' Et c'est évident, mais ce n'est pas cela que nous entendons en économie quand nous parlons de production efficace, d'approvisionnement suffisant ou de juste prix.» (traduction)

En réponse à des questions posées par l'avocat de la Commission canadienne du lait, M. Skeoch a fait remarquer que si l'on va restreindre la production, on peut presque supposer que la production contrôlée ne serait pas suffisante, en ce sens que les producteurs seraient prêts à fournir au consommateur, au même prix, plus que ce qu'ils ont le droit de fournir. En d'autres termes, l'existence de contrôle sur la production crée une présomption d'insuffisance.

5. «Justification des coûts»

L'utilisation de formules rétrospectives et statiques de justification des coûts constitue un aspect de la question plus large de la «juste rétribution» et qui a suscité de fortes critiques de la part de M. Skeoch. A son avis, l'utilisation de cette base pour les prix et les bénéfices n'est pas compatible avec le texte de la Loi qui parle de «producteurs efficaces».

La citation suivante d'une autorité dans le domaine, adoptée par M. Skeoch, expose le fondement de son objection:

«Parmi les idées les plus populaires quant à la justice et à l'établissement des prix on

retrouve la notion qu'un vendeur a le droit de recevoir un prix qui couvre ses coûts plus un bénéfice raisonnable. Peu de propositions sont acceptées aussi facilement, surtout chez ceux qui sont censés s'y connaître en affaires. Il semble raisonnable qu'un juste prix tienne compte du coût de production, que personne ne soit obligé de faire des affaires à perte et que chacun reçoive une juste rétribution pour son travail. La faiblesse de cet argument, qui est souvent très difficile à déceler, tient au fait que ce qu'il en coûte pour faire un travail n'a pas de rapport nécessaire avec la valeur du travail pour celui qui le fait faire. Pourtant, malgré sa faiblesse, l'argument est largement utilisé et étonnamment convaincant. Les vendeurs expliquent que leurs prix doivent être augmentés parce que leurs coûts ont monté. Trop souvent, l'explication est manifestement absurde. La réglementation des services publics se fonde le plus souvent sur la théorie que le coût doit se refléter dans les prix. Il est facile de persuader les législatures que les contrôles des prix ne doivent pas obliger à vendre à un prix inférieur au prix de revient. Il est extrêmement dangereux de supposer que l'existence d'un coût justifie l'établissement d'un prix. Quel encouragement y aurait-il à l'efficacité et à l'économie si les coûts excessifs pouvaient et devaient toujours être transmis à l'acheteur? L'état déplorable de l'ensemble de l'industrie du bâtiment constitue une preuve manifeste de l'exploitation qui pourrait se généraliser si tous les groupes d'une société pouvaient pratiquer l'extorsion (ce sont ses termes) au moyen de programmes de travail, de restrictions de la production et d'autres mécanismes de maximisation des coûts sanctionnée par le public et le pouvoir établi.» (traduction)

Selon M. Skeoch, la méthode de justification des coûts à court terme enlève à la demande tout rôle dans l'établissement des prix. Cela affaiblit les forces qui militent pour l'introduction de progrès technologique et organisationnel, isole les gens des pressions du marché et n'est pas conforme aux principes fondamentaux de l'évolution dynamique à long terme. En réalité, cela n'assure aucune protection aux producteurs qui sont ou peuvent être efficaces et efficaces à long terme.

Quant aux programmes de soutien des prix, M. Skeoch a fait remarquer qu'ils exigent d'ordinaire des contrôles de la production et que les avantages pour les cultivateurs sont capitalisés dans la structure des coûts, d'ordinaire par le moyen du facteur dont l'offre est la moins élastique (par exemple la terre). L'arrivée de nouveaux producteurs ou l'expansion des pro-

ducteurs déjà en place deviennent plus difficiles et les prix ne jouent pas leur juste rôle de signalisation.

A long terme, la combinaison de l'établissement des prix par justification des coûts et du contrôle des contingents aboutit à des bénéfices inespérés et substantiels pour la «première génération» des détenteurs de contingents, ce qui décourage la participation et crée une pression à la hausse sur les «coûts», car les détenteurs de contingents tentent d'amortir leur investissement et, dans la mesure du possible, d'augmenter la valeur des contingents, à l'instar de leurs prédécesseurs.

En résumé, selon M. Skeoch, il est absolument essentiel, si l'on veut maintenir la souplesse et l'adaptabilité qui sont nécessaires dans une économie qui puisse réaliser les objectifs exposés à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, de ne pas adopter ou utiliser une formule rétrospective de justification du coût.

6. Programmes de soutien des prix

On a déjà parlé de l'opinion générale de M. Skeoch quant aux programmes de soutien des prix. En substance, M. Skeoch a déclaré que les programmes de soutien des prix obscurcissent les signaux du marché et qu'à long terme ils peuvent empêcher les progrès de l'efficacité, à un coût économique substantiel. Selon lui, ces programmes mettent les distributeurs et les transformateurs à l'abri des pressions essentielles du marché et, en général, «le public, entendu au sens des consommateurs et des contribuables... a presque toujours avantage» avec une subvention directe aux producteurs au lieu d'un programme de soutien des prix.

Selon moi, l'opinion de M. Skeoch s'applique tout autant dans la mesure où un programme de soutien des prix pourrait compléter une subvention directe aux producteurs, comme cela se produit effectivement dans le cas de la Commission canadienne du lait.

M. Skeoch appelait le programme de soutien des prix la «méthode du prix élevé» en ce que les soutiens sont fixés pour les produits transformés qui font l'objet d'un commerce international, comme le beurre, le fromage et la poudre de lait écrémé, les prix intérieurs étant gardés supérieurs aux prix mondiaux au moyen d'une protection tarifaire. Cette protection s'applique aux produits transformés et non aux matières premières comme, dans ce cas, le lait du producteur. Ce que M. Skeoch appelait la politique «du prix bas», ou en d'autres termes la subvention directe aux producteurs, implique l'acceptation au pays des prix du marché mondial, le prix s'établissant par le jeu de la concurrence. Dans le cas de cette dernière politique, les cultivateurs reçoivent des subventions pour leurs produits afin d'amener leur revenu au niveau fixé par le gouvernement comme socialement acceptable.

M. Skeoch a déclaré que la politique des prix élevés, c'est-à-dire les programmes de soutien des prix, avait le désavantage d'étendre la protection de la concurrence plus loin que la production agricole et jusqu'aux industries de transformation et de distribution des aliments, ce qui réduit la pression que subissent les secteurs de transformation et de distribution en vue de la réduction des coûts. Ainsi, à long terme, les programmes de soutien des prix ont une tendance naturelle à nuire à la réalisation d'économies véritables des coûts ou d'un niveau plus élevé d'efficacité à travers le secteur en cause de l'industrie agricole.

Dans le cas de la politique du prix bas (qui implique des subventions directes aux producteurs) le producteur est libre d'ajuster sa production de temps à autre, à son gré.

Selon M. Skeoch, la popularité de la politique du prix élevé s'explique parce qu'elle est politiquement plus facile, car elle sert à diffuser et à déguiser la valeur de la subvention réelle versée aux producteurs. Je crois comprendre que M. Skeoch n'aurait aucune objection à ceci en soi, si ce n'étaient des autres implications néfastes qu'il a repérées.

7. Propositions générales

Selon M. Skeoch, il est essentiel que les moyens n'entrent pas en conflit avec la fin. A son avis, tout ce que l'on peut faire, au plan pratique, est de se demander s'il n'y a pas des pratiques moins interventionnistes et moins restrictives qui peuvent servir à accroître l'efficacité du marché, particulièrement à long terme, tout en réalisant les objets généraux exposés à l'article 8 de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*. M. Skeoch préférerait introduire des encouragements et des pressions en vue de l'adaptation et mettre fin à l'emploi de toute méthode de direction et de contrôle qui puisse servir à étayer une forme de sécurité fondée sur l'absence de changement.

En général, selon M. Skeoch, on devrait rechercher des outils plus simplifiés utilisant les processus décisionnels décentralisés du marché complétés d'autres mesures pour assurer une stabilité raisonnable du marché.

M. Skeoch n'a aucunement voulu laisser entendre que le problème était facile ni que les lacunes de la Commission canadienne du lait lui étaient particulières. Il s'agit en fait d'un problème très difficile qui exige une perspective complexe et à long terme. En outre, M. Skeoch a déclaré qu'il n'existe pas de formule ou de technique sans douleur qui puisse régler les problèmes de l'adaptation agricole. Cependant, le fait que les solutions ne soient pas simples ou évidentes ne réduit en rien l'importance fondamentale de la perspective à long terme et des programmes à long terme qui visent à faciliter l'adaptation et le changement.

Selon M. Skeoch, même s'il est difficile et complexe d'introduire une perspective à long terme dans la réglementation de l'agriculture canadienne, cela serait moins compliqué que les programmes actuels en termes de la prévision des conséquences à long terme.

Selon M. Skeoch, la politique agricole doit établir un équilibre entre l'évolution dynamique et la réalisation d'un niveau socialement souhaitable de stabilité. Une certaine forme d'aide aux producteurs pour réduire les effets à court terme des grandes fluctuations serait nécessaire. En fait, a-t-il déclaré, depuis trop longtemps le secteur agricole de l'économie, au palier du producteur, a été oublié et a subi tous les contre-coups des fluctuations internationales. Il en coûterait quelque chose pour inclure un élément de sécurité pour les producteurs, mais ce coût serait beaucoup moindre que celui que subiraient, et ont effectivement subi, les producteurs si on les laisse faire face sans restriction aux forces du marché.

A titre de critiques générales des politiques de la Commission canadienne du lait, M. Skeoch était d'avis qu'il était manifeste que les objectifs de l'article 8 pourraient être réalisés au moyen d'une intervention beaucoup moindre et beaucoup moins globale que celle qui a été en fait utilisée. En particulier, il était d'avis que le contrôle des contingents et le programme de soutien des prix, ainsi que la formule fondée sur la justification des coûts utilisés par la Commission étaient «sérieusement en conflit» avec les exigences de l'article 8.

M. Skeoch croyait donc qu'une certaine intervention gouvernementale est nécessaire dans l'industrie laitière canadienne. Cette nécessité découle du fait qu'il y a un grand nombre de producteurs, que la période de planification et de production est longue, qu'il y a des fluctuations très substantielles des coûts et que, du côté de la production, les producteurs et les vendeurs doivent souvent faire face à une demande inélastique à court terme de la part des acheteurs, de sorte qu'il existe un risque considérable de très grandes fluctuations des prix. Dans de telles circonstances, l'individu ne peut pas faire grand chose pour se protéger lui-même et l'intervention gouvernementale est nécessaire pour éliminer le gaspillage et l'inefficacité qu'entraînent les fluctuations extrêmes à court terme pour la capacité de production et la capacité des producteurs de fonctionner efficacement. La stabilité à court terme, cependant, ne doit pas être réalisée au moyen de méthodes qui aboutissent à long terme à une industrie inefficace.

Selon M. Skeoch, le problème n'est pas que les producteurs ne sont pas prêts à prendre des risques et à s'adapter, mais bien que le coût du changement est de nos jours parfois trop grand pour que le producteur puisse y faire face seul. C'est pourquoi le gouvernement est obligé d'aider le producteur à s'adapter

aux changements. Il s'agit de rendre cette adaptation possible tout en assurant et en préservant à long terme les encouragements et les pressions.

En résumé, donc, M. Skeoch était d'avis que malgré l'expression vague des buts et des objets de la Commission canadienne du lait, les implications économiques de ses activités sont considérables, particulièrement pour les consommateurs, les contribuables et les producteurs. Selon lui, il est essentiel que des organismes comme la Commission canadienne du lait exercent une direction éclairée et ferme en matière de politique en vue de porter au maximum le jeu des forces du marché, de décentraliser la prise de décisions et de réduire au minimum l'intervention centraliste, dans la mesure où la Loi le permet, afin d'obtenir à long terme le meilleur fonctionnement possible de l'ensemble du système au meilleur prix possible. Ce concept porte sur l'orientation générale, ou sur une attitude d'esprit et il est plus fondamental et important que toute suggestion particulière ou tout mode de fonctionnement qui pourrait être essayé ou appliqué par la Commission canadienne du lait.

M. Skeoch a fait certaines suggestions particulières pour illustrer ses commentaires généraux, en plus de son opinion qu'il est important que la Commission canadienne du lait évite d'adopter des formules ou d'établir des objectifs ou des prix de soutien sur la base de la justification des coûts ou du recouvrement des frais. Sa principale suggestion est que l'on étudie sérieusement la possibilité d'éliminer les prix de soutien pour les produits transformés comme la poudre de lait écrémé et le beurre pour les remplacer tout simplement par un revenu cible pour les producteurs, pour le lait de transformation, s'accompagnant d'une subvention directe aux producteurs, subvention reliée à des considérations sociales plutôt qu'au volume de la production. M. Skeoch serait en faveur de l'élimination des contingents pour la production du lait de transformation et il suggère d'utiliser la subvention directe aux producteurs dans la mesure où elle semble nécessaire pour amener les producteurs au revenu cible et pour compenser ce que le marché n'assure pas en termes d'un revenu familial socialement acceptable. Il suggère que le prix d'objectif soit ajusté de temps à autre au besoin, afin d'augmenter ou de diminuer la production totale, le moment choisi pour les ajustements tenant compte de la période de planification et de production qu'implique la production laitière.

Selon M. Skeoch, si les contingents étaient éliminés, il faudrait une période de transition compte tenu de l'investissement que représentent les contingents. C'est après tout la politique publique qui a introduit le système des contingents et les producteurs devraient disposer d'un certain délai pour amortir les coûts et les divers investissements qu'ils ont entrepris à cet égard. M. Skeoch suggère entre autres que l'on

étudie la possibilité d'établir un système de contingents diminuant graduellement pendant une période de 5 ou 7 ans.

Selon M. Skeoch, il y va de l'intérêt à long terme tant des producteurs que de l'ensemble de l'économie d'adopter la perspective qu'il recommande.

Témoignage de M. S.C. Barry

M. Barry a déclaré que, en termes généraux, la façon dont la Commission canadienne du lait avait tenté d'en venir aux prises avec les objets généraux exposés à l'article 8 pendant sa présidence consistait à ajuster le prix de soutien d'objectif à un niveau suffisant, de l'avis de la Commission, pour assurer une production suffisante pour répondre aux besoins nationaux calculés.

A l'égard des concepts de «producteurs efficaces» et de «juste rétribution», M. Barry a déclaré ce qui suit:

«Essentiellement, je suppose que la mesure de l'efficacité consiste à savoir si un producteur donné est capable de fonctionner en vertu du prix qui a été établi comme le fondement du soutien . . . le résultat définitif, quant à savoir si un prix donné suscite le produit nécessaire, démontre à mon avis si la chose se fait par des producteurs efficaces.»

« . . . si les livraisons commencent à diminuer, alors évidemment, qu'on parle de justice ou de productivité, il s'agit là je suppose d'une chose qui indiquerait qu'un ajustement est nécessaire. Essentiellement, selon mon souvenir, nous avions une formule relative à l'évolution des prix, à l'évolution des prix d'objectif en rapport avec certains coûts, ce qui, je suppose, est la pratique commune utilisée dans bon nombre de questions de négociations des prix.» (traduction)

M. Barry a expliqué la nature du programme de soutien appliqué en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, dont nous avons parlé ci-dessus. En termes de tableaux ou d'illustrations du programme de soutien (voir le chapitre III (B) 1 du présent rapport), M. Barry a déclaré que l'établissement du prix de soutien commençait en fait par un calcul ou une estimation de ce qui était nécessaire afin de maintenir un niveau de production de produits laitiers jugé conforme au besoin national. Ceci, avec le prix de soutien d'objectif constituait le point de départ des autres calculs, y compris le prix de soutien du beurre et de la poudre de lait écrémé. La première décision prise en termes de prix était le prix de soutien d'objectif de la Commission canadienne du lait. M. Barry a déclaré que: «notre but fondamental lorsque nous établissions ce que nous considérions comme le prix définitif de soutien d'objectif était de l'établir à un niveau qui permettrait de rendre la

production totale de lait égale à la demande canadienne, aux besoins canadiens». (traduction)

Témoignage de R. M. Cloutier

M. Cloutier est directeur de la section des études économiques de la Commission canadienne du lait. Cette section recueille les statistiques qui servent à prévoir les approvisionnements de lait, à prévoir la demande, à estimer les besoins canadiens et la taille du contingent de mise au marché. La section calcule également des coûts de transformation, etc. M. Cloutier a déclaré que ces chiffres sont utilisés par la Commission canadienne du lait, le Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait et d'autres.

M. Cloutier a déclaré que la formule d'ajustement des revenus, mentionnée plus haut, représente de la part de la Commission canadienne du lait une tentative de repérer l'efficacité et d'assurer aux producteurs efficaces l'occasion d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement.

M. Cloutier considère la formule d'ajustement des revenus adoptée en avril 1975 et en usage depuis ce temps comme «une expérience réussie». (Il a également déclaré qu'en 1980 la Commission canadienne du lait entreprenait une révision complète de la formule afin d'établir si, de l'avis des personnes associées à la Commission canadienne du lait, la formule réalisait les objectifs de l'article 8 dans la mesure où la Commission canadienne du lait pouvait le faire. Le travail de revue et d'évaluation de la formule était entrepris en consultation avec l'industrie, la Fédération des producteurs laitiers du Canada et divers ministères de l'Agriculture du pays.)

Avant 1975, le revenu cible établi pour les producteurs laitiers était établi d'après des consultations annuelles entre le gouvernement fédéral et la Fédération des producteurs laitiers du Canada. Après les consultations et les échanges de renseignements, le Ministre de l'Agriculture prenait la décision d'augmenter, de diminuer ou de modifier le revenu cible.

Comme on l'a exposé au chapitre III ci-dessus, la formule de 1975 a été établie d'après des consultations entre la Fédération des producteurs laitiers du Canada et la Commission canadienne du lait. La formule se fondait sur des données et des renseignements obtenus par l'analyse de 125 livres de comptes de fermes du Québec et de l'Ontario pour les années 1970, 1971 et 1972. On a extrait de ces livres de comptes des chiffres relatifs au coût de la production par 100 livres de lait, et les coûts ont été ventilés en trois éléments. Voici un résumé de ce que M. Cloutier a dit:

- a) Coût de caisse — Les dépenses que le cultivateur laitier doit encourir chaque jour ou chaque semaine pour garder son exploitation en marche.

- b) Coûts d'immobilisation — Les investissements nécessaires selon la taille des troupeaux et les niveaux de production (bâtimens, machinerie, intérêt sur les emprunts, etc.) En 1975, les coûts du contingent étaient comptés parmi les coûts d'immobilisation — on a établi qu'il en coûtait \$2.20 les 100 livres de lait pour maintenir l'investissement de la ferme.

- c) Main-d'oeuvre — Au lieu d'utiliser la moyenne des fermes de l'échantillon, on a pris une moyenne plus basse, tirée des livres de compte des cultivateurs qui avaient plus de 17 vaches laitières. Cette moyenne était de 0.8 heure les 100 livres de lait. «... nous voulions établir le prix du lait à un niveau qui permette au producteur laitier efficace de réaliser un juste bénéfice de son travail et de son investissement.» «La main d'oeuvre nécessaire risquait davantage d'être celle d'une ferme laitière efficace plutôt que la moyenne globale de l'industrie.»

Auprès l'établissement des trois éléments du coût qui constituent la formule, il fallait un prix de base qui puisse servir de point de repère pour la Commission canadienne du lait. Le 1^{er} avril 1975, après des négociations entre le gouvernement et la Fédération des producteurs laitiers du Canada, le Ministre annonçait un revenu cible pour le lait de transformation, pour l'exercice commençant alors le 1^{er} avril 1975, de \$11.02. Il annonçait également que le prix serait dorénavant indexé d'après les éléments du coût. En fait, il n'est pas pleinement indexé. Le coût de caisse (45% du revenu cible) est indexé sur la base des onze éléments qui ont été jugés pertinents, et 35 autres pour cent du revenu cible sont indexés à l'indice des prix à la consommation. Les 20% qui restent sont laissés à la discrétion du Ministre. La formule ou l'indexation est revue tous les trois mois.

«... le revenu cible annoncé par le gouvernement fédéral est une approximation de ce que... le gouvernement fédéral croit que les fermes laitières devraient recevoir à travers le Canada. A partir de là, les prix du lait sont établis par négociation entre les producteurs et les transformateurs pour chaque produit. Ce qu'ils font en réalité est d'utiliser le prix annoncé par le gouvernement fédéral comme cible, comme objectif à atteindre.

Ce que M. McLaughlin a dit également, c'est qu'au Québec et en Ontario les producteurs réalisent les revenus cible... ils établissent le prix de leur lait de façon à obtenir ce revenu cible.»

En fait, de dire M. Cloutier, certains indices portent à croire qu'en Ontario et au Québec les producteurs laitiers peuvent en fait réaliser un prix supérieur au prix d'objectif, alors que dans l'Ouest et dans l'Est du Canada, à cause d'une production laitière plus basse, les transformateurs ont d'ordinaire besoin d'une somme plus considérable d'argent les 100 livres pour transformer le lait que les cultivateurs de l'Ontario et du Québec.

«Le programme de soutien des prix de la Commission canadienne du lait ne devrait pas normalement permettre aux transformateurs de payer ce que nous appelons les revenus d'objectif du marché.»

«... aussitôt que le (producteur laitier) reçoit le prix mondial pour son lait, il arrête tout simplement les livraisons de lait à ce prix. Ainsi, la juste rétribution, c'est-à-dire le juste prix, le revenu cible, la limite de la juste rétribution est très proche du revenu cible global annoncé.» (traduction)

M. Cloutier était d'avis que la Commission canadienne du lait avait appliqué une certaine pression en direction de l'efficacité en escomptant le coût moyen de la main d'œuvre dans l'établissement de la formule. Il croyait en outre que la tendance manifestée au cours des années 1970 à des fermes plus grandes ainsi que la diminution des petites fermes laitières prouvait que cette légère pression de la formule avait certains effets. C'est d'après cela et à cet égard qu'il a exprimé l'opinion que «le progrès technologique est encore inscrit» dans la formule et que «les pressions du marché n'ont au moins pas été totalement éliminées de l'industrie canadienne du lait.» (traduction)

M. Cloutier a déclaré que «... nous nous flattons, par la recherche, par la statistique, par des échantillons à la ferme, de pouvoir identifier ce qu'est l'efficacité ou à tout le moins en donner une certaine définition...» (traduction) Selon M. Cloutier, les producteurs efficaces ont effectivement l'occasion d'obtenir une juste rétribution s'ils produisent jusqu'à la limite de leur contingent d'après le prix d'objectif établi.

M. Cloutier a également déclaré qu'à son avis, le fait que 20% du revenu cible demeurent soient non indexés et soient laissés à la discrétion du Ministre, signifie que certains encouragements et certaines

pressions économiques pourront jouer dans l'industrie laitière.

A propos du concept «d'approvisionnement suffisant», M. Cloutier a déclaré que lorsqu'elle établit les besoins nationaux de lait de transformation chaque année, la Commission canadienne du lait examine les dossiers de production, les stocks, les exportations, etc. et cherche à établir si le prix de soutien d'objectif aboutira à une production égale au besoin national calculé. La Commission canadienne du lait postule le revenu cible à cette fin, bien qu'il semble que certains économistes du ministère de l'Agriculture utilisent des modèles économétriques pour tester divers postulats en matière de prix. Ce sujet n'a pas été développé davantage.

M. Cloutier a déclaré que la Commission canadienne du lait cherche à assurer un «approvisionnement suffisant» en collaboration avec les provinces par l'entremise du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait. Il a déclaré qu'en 1973 et 1974 les prix avaient dû être augmentés plusieurs fois «afin de maintenir un prix suffisant pour les producteurs de sorte que nous puissions obtenir l'approvisionnement de lait dont... nous avons besoin pour satisfaire les consommateurs.» (traduction).

(Compte tenu de l'intention du Parlement au moment où il a adopté la *Loi sur la Commission canadienne du lait* et à la lumière de l'opinion de M. Skeoch, il convient de souligner certains points: il est manifeste que M. Barry et M. Cloutier, dans leurs témoignages, ont reformulé le problème; et que leurs témoignages ne constituaient pas une analyse des dimensions à court et à long terme des politiques et des pratiques de la Commission canadienne du lait par rapport à l'article 8. Leurs témoignages ont bien montré que la valeur des contingents constituait un facteur important du coût, que les contingents contrôlaient la production intérieure, que les importations étaient strictement réglementées, que les secteurs de transformation et de distribution étaient substantiellement protégés — et donc que les prix et la production étaient contrôlés en même temps et que les produits finis étaient soit vendus sur le marché intérieur, ou faisaient l'objet d'exportations subventionnées ou bien étaient conservés par des programmes d'entreposage. Il semble également qu'on n'ait entrepris ni test d'efficacité en comparaison des producteurs étrangers, ni expériences en termes des prix à la consommation, ni programme de discrimination des prix, ni discipline du marché par le moyen des importations, etc. alors qu'on aurait pu au moins s'attendre à cela pour obtenir une certaine assurance que la production et la distribution étaient efficaces et que les intérêts des consommateurs étaient protégés). (Il faut mentionner à cet égard que M. Cloutier a témoigné qu'en 1980 on entreprenait de façon interne une évaluation générale de ces politiques afin d'en mesu-

rer les répercussions et d'étudier la nécessité de modifications.)

Autre preuve

Il pourrait également être à propos de signaler ici une des conclusions d'une étude récente dirigée par M. R.M.A. Loyns de la Faculté d'Agriculture de l'Université du Manitoba («Farm to Food Prices», Conseil économique du Canada, janvier 1980), dont un exemplaire constitue la pièce 72:

«Il existe un certain nombre d'options pour faire face aux augmentations à long terme du prix des aliments. Une première option consiste à subventionner les prix à la production ou à la consommation: les efforts accomplis en ce sens jusqu'à ce jour montrent que le coût en est énorme et que les avantages sont au mieux modestes et temporaires. La seconde option est d'accroître la réglementation des prix agricoles et d'étendre les contrôles à d'autres éléments de la chaîne alimentaire. L'expérience qui s'accumule depuis quelques années ne permet guère d'être optimiste à propos de cette option. L'autre option importante est de renforcer les forces de la concurrence, essayer d'améliorer la productivité et de travailler à réduire les rigidités structurales de l'ensemble du système alimentaire. Cette option ne permettra pas de réaliser la stabilité des prix, mais elle assurera qu'à long terme les prix des aliments sont aussi bas que les circonstances le permettent et que l'industrie alimentaire canadienne est aussi productive que le permettent nos ressources.» (traduction)

M. Loyns estime que les paiements de soutien par le gouvernement fédéral aux producteurs de lait de transformation pendant l'année laitière 1977-78 atteignaient en moyenne \$9,500 par producteur.

Responsabilité

M. Skeoch a témoigné quant à la nécessité d'un certain mécanisme institutionnel par lequel la Commission canadienne du lait serait obligée de rendre publiquement compte des politiques qu'elle avait adoptées et de leurs effets à long terme. Cet aspect de la responsabilité est à distinguer de la responsabilité financière, qui relève du Vérificateur général du Canada, et également de la responsabilité au titre de l'administration de la politique, qui concerne des questions comme celle de savoir s'il y a eu discrimination personnelle contre, par exemple, la société Schaffer Bros. Ltd. Au chapitre de la responsabilité, M. Skeoch s'intéressait surtout, en ses propres termes, à:

«... la responsabilité économique au sens où ce terme est employé dans l'analyse des orga-

nisations industrielles. En d'autres mots, il faut des producteurs efficaces, une juste rétribution, des approvisionnements suffisants; c'est à propos de ce genre de question qu'il faut à mon avis rendre des comptes. En d'autres mots, est-ce que la Commission a assuré l'efficacité du producteur, la justice de la rétribution et la suffisance des approvisionnements?» (traduction)

Normalement, la responsabilité économique est assurée par le fonctionnement d'une économie de marché. Cependant, comme le déclare M. Skeoch, «lorsque des contrôles gouvernementaux globaux sont imposés au marché... les exigences à long terme de la responsabilité font de la suppression des signaux du marché relatifs à l'évolution dynamique une question très grave pour l'industrie et l'économie...» (traduction)

Un problème supplémentaire se pose à propos de la responsabilité économique à l'égard d'organismes gouvernementaux comme la Commission canadienne du lait qui ont beaucoup de pouvoir et d'influence tant du côté de l'achat que de celui de la vente dans certains marchés, comme celui de la poudre de lait écrémé. Quelqu'un qui se trouve dans une telle situation risque d'obscurcir certains signaux du marché et d'utiliser son pouvoir du côté de la vente pour valider ses décisions du côté de l'achat:

«... si l'on jouit à la fois d'un monopole d'achat et de vente, on peut régler les deux côtés de l'équation, à la fois l'offre et la demande et l'on ne peut dire qu'il s'agit d'une réaction aux pressions du marché. Il s'agit d'une réaction à une décision prise par les administrateurs quant à savoir quelle production sera permise, quelles importations seront permises, et ainsi de suite et le résultat final de cela — je ne vois pas comment on peut dire que c'est juste ou suffisant. Je ne saurais dire. Selon moi, il y a une façon de l'essayer. Essayons d'ouvrir le marché à une certaine sorte de concurrence.» (M. Skeoch — transcription, p. 348). (traduction)

Dire qu'il faut un mécanisme pour assurer la responsabilité ne signifie pas qu'il existe des mécanismes évidents et largement acceptés. En fait, comme le signale M. Skeoch, il y a un conflit inévitable entre la souplesse et la responsabilité; si l'on impose des exigences très strictes en matière de responsabilité on réduit nécessairement la possibilité d'expérimentation et d'essai. Il s'agit d'en arriver à un compromis, compte tenu de la nature expérimentale et à long terme de certains des programmes qui devraient être essayés. Essentiellement, outre les évaluations et les études périodiques des politiques, on devrait tenter de créer des pressions ou des encouragements, par le moyen de la structure des prix, afin d'encourager les producteurs à réaliser des économies au moyen d'une

nouvelle technologie, de nouvelles méthodes organisationnelles, etc.

M. Skeoch n'avait aucune objection de principe à ce qu'il appelait la «discrimination des prix au troisième degré», ce qui désigne l'attribution de structures de prix différentes pour divers sous-marchés. La preuve a montré qu'il existe des structures de prix différentes pour l'exportation et le marché intérieur, pour la consommation animale et pour la consommation humaine. Cependant, M. Skeoch s'inquiétait du fait que la Commission canadienne du lait ne fournisse apparemment aucun fondement permettant d'évaluer ses programmes de discrimination des prix en termes de la réalisation des objectifs de la politique publique pour les producteurs ou pour les consommateurs. Il est certain que la Commission canadienne du lait n'a donné aucune preuve quant au fondement de ses programmes de discrimination des prix. Pourrait-on faire baisser les prix du marché intérieur en vendant une plus grande quantité de la poudre de lait écrémé au pays? Selon M. Skeoch, dans le cas d'un programme bien fondé de discrimination des prix au troisième degré, le bénéfice marginal, qui devrait être égal au coût marginal, devrait être le même dans tous les sous-marchés. Le prix serait différent dans chacun des sous-marchés, d'après l'élasticité de la demande, mais la marge de revenu devrait être la même.

M. Skeoch insistait sur le fait qu'à son avis une base de justification des coûts pour les prix et les bénéfices n'est aucunement une norme acceptable de responsabilité, car cela isole les gens des pressions du marché et ne permet pas une évolution dynamique.

M. Barry a témoigné que les mécanismes fondamentaux obligeant la Commission canadienne du lait à répondre de ses politiques étaient la nécessité de défendre envers le gouvernement ses prévisions totales de dépenses, y compris toute proposition visant à modifier la somme de la subvention directe aux producteurs, et les comparutions devant le Comité de l'agriculture de la Chambre des Communes pour répondre à des questions portant sur la politique laitière. En outre, le Ministre ou le sous-ministre doit

être informé de «toute modification majeure de la politique» et il y a diverses consultations avec les fonctionnaires du Ministère.

Il est difficile de mesurer l'efficacité des mécanismes existants de responsabilité en matière des grandes lignes des politiques, selon les termes mentionnés par M. Skeoch. (cf. *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des Communes*, exercice financier terminé au 31 mars 1979, chapitre 8 «Contrôle et imputabilité des sociétés de la Couronne»). M. Barry a déclaré qu'il ne se souvenait pas avoir reçu une directive du Ministre ou du gouverneur en conseil en vertu des dispositions de l'article 11 de la Loi; il ne se souvenait pas non plus d'aucun cas où une recommandation de la Commission canadienne du lait quant au prix de soutien ait été refusée par le Ministre ou le Cabinet. Ces faits peuvent ne pas signifier grand chose en termes d'une responsabilité effective. M. Barry ne se souvenait cependant d'aucun cas où le Ministre aurait pris les membres de la Commission canadienne du lait quant à des questions de politique d'exportation.

M. Barry a déclaré qu'il avait trouvé ses discussions avec le Comité consultatif très utiles à l'égard des changements majeurs au fonctionnement de la Commission canadienne du lait, changements qui, durant sa présidence, étaient généralement étudiés avec le Comité.

Quant à un autre aspect de la responsabilité dont nous avons parlé ci-dessus, soit la responsabilité à l'égard de l'administration de la politique, on a demandé à M. Barry si un négociant pouvait avoir une assurance quelconque qu'il était traité de façon aussi favorable par la Commission canadienne du lait que ses concurrents, soit à l'égard d'une transaction éventuelle donnée, soit en termes généraux. M. Barry a répondu qu'outre la confiance en l'intelligence et en l'intégrité des responsables de la Commission canadienne du lait, il n'existait aucune assurance. Il n'existait aucun mécanisme institutionnel qui puisse donner au négociant l'assurance qu'il était traité justement; en cas de problème, son recours était de se plaindre à la Commission canadienne du lait «ou d'aller plus loin s'il le désirait».

comment la nature des revendications a évolué et, en général, l'essence des revendications de la société Schafer Bros. Ltd:

CHAPITRE V

LA DEMANDE D'INDEMNITÉ

Il faut d'abord établir la nature de la demande de la société Schafer Bros. Ltd. afin d'établir si elle est bien fondée.

NATURE DE LA DEMANDE

La société Schafer Bros. Ltd. demande une indemnité non seulement pour la perte du marché mexicain, que la Commission canadienne du lait se serait d'après elle approprié en 1971, mais aussi à l'égard de dommages soufferts par suite du comportement irrégulier de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires et de ses employés en 1969, 1970 et 1971.

1. *Perte du marché mexicain*

La société Schafer Bros. Ltd., par son fonctionnaire David Schafer, croit avoir, à elle seule, créé et développé le débouché mexicain pour la poudre canadienne de lait écrémé. Elle croit avoir atteint ce résultat en investissant, pendant une longue période, beaucoup d'argent, de temps et d'efforts pour développer une relation unique avec les fonctionnaires de la CONASUPO.

David Schafer a déclaré qu'en janvier 1968 des fonctionnaires de la CONASUPO lui avaient laissé entendre que si la société Schafer Bros. pouvait offrir un prix entre 8 cents et 9 cents la livre, elle obtiendrait la vente de 25,000 tonnes pour laquelle la CONASUPO faisait un appel d'offres.

La société Schafer Bros. Ltd. allègue que la Commission canadienne du lait, sans avertissement et après l'avoir encouragée à développer le marché mexicain, lui a enlevé ce marché en détournant le commerce pour elle et pour d'autres selon les diverses façons exposées dans les allégations.

La société Schafer Bros. Ltd., par l'entremise de ses deux fonctionnaires, David Schafer et George Schafer, déclare que son principal intérêt commercial a ainsi été «exproprié» et qu'elle a été privée de sa principale source éventuelle de revenu commercial sans avoir l'occasion de récupérer le capital investi pour le développement du marché mexicain, qu'elle évalue à environ \$500,000.

Nous exposerons maintenant les détails de la genèse des revendications de la société Schafer Bros. Ltd., faites à compter de 1969. Il s'agit de permettre de savoir ce que les fonctionnaires de la société Schafer Bros. Ltd. ont déclaré à divers moments,

- a) A l'hiver de 1969, George Schafer a présenté une demande d'indemnité à l'égard de l'appel d'offres de janvier 1968. George Schafer prétendait que la société Schafer Bros. Ltd. avait perdu \$40,000 lorsque le contrat de la CONASUPO de 1968 a été accordé à la société Commercial Credit Corporation des États-Unis et que la société Schafer Bros. Ltd. n'avait pas été indemnisée; selon lui: «...Il ne serait que juste que nous soyons les seuls autorisés à conclure cette affaire avec le Mexique.» (Lettre de George Schafer à l'Honorable J.-L. Pépin, 17 janvier 1969, pièce 12, p. 272 et à l'Honorable H.A. Olson, 29 janvier 1969, pièce 12, p. 290-292).
- b) Le 19 février 1969, David Schafer écrivait à l'Honorable H.A. Olson, Ministre de l'Agriculture (pièce 12, vol. 2, pp. 332-4): «La perte de la transaction l'an dernier nous a causé et nous cause encore de graves difficultés. Puisque nous étions la seule entreprise privée du Canada invitée à faire des offres l'an dernier, jusqu'à ce que nous soyons empêché par la C.C.L. de satisfaire ce client, je m'attendais à ce que l'on trouve une façon de nous aider à obtenir les affaires que nous avons perdues à cause de la C.C.L.: que nous soyons les seuls au Canada à faire des offres au Mexique cette année.» (traduction)
- c) Le 17 mai 1971, David Schafer écrivait à l'Honorable H.A. Olson que la société Schafer Bros. Ltd. avait été rendue «impuissante» par le refus de la Commission canadienne du lait de lui faire une offre pour l'appel d'offres de 1968 et qu'elle n'avait reçu aucune indemnité pour son défaut d'obtenir le contrat considérable de vente de 1969 à la CONASUPO, qui était allé à la société Ronald A. Chisholm Ltd. et à Thomas P. Gonzalez Inc., et prétendant avoir été induit en erreur par la Commission canadienne du lait (pièce 12, pp. 597-598).
- d) George Schafer écrivait à l'Honorable H.A. Olson le 28 juin 1971 que ... « Si nous n'avons pas le commerce mexicain, notre société n'a guère de chance de survivre jusqu'à la fin de l'année, car elle a été affaiblie par la C.C.L., par l'inflation, par les difficultés du crédit, les taux d'in-

térêts élevés et d'autres difficultés ... » (Pièce 12, p. 625) (traduction)

- e) George Schafer écrivait au Cabinet du Premier Ministre le 24 septembre 1971, demandant une indemnité: «... nous demandons une commission raisonnable normale de 2% sur toute la poudre de lait écrémé que la C.C.L. a vendue directement à la CONASUPO.» (Pièce 12, p. 657) (traduction)
- f) David Schafer écrivait à l'Honorable H.A. Olson le 16 décembre 1971 demandant une indemnité pour la perte du marché mexicain (comme l'avait fait George Schafer dans sa lettre du 24 septembre 1971) demandant «... une commission raisonnable et normale de 2% sur toute la poudre de lait que la C.C.L. a vendue directement à la CONASUPO du Mexique.» (pièce 12, p. 799) (traduction)
- g) David Schafer demandait également que: «il soit interdit à la C.C.L. de conclure une entente de vente à l'exportation» (pièce 12, p. 675). (traduction)
- h) En février 1973, la société Schafer Bros. Ltd. écrivait à M. Barry qu'elle avait perdu plus de \$500,000 à la suite de l'appropriation de ses principaux débouchés et demandait son aide pour obtenir une indemnité quelconque. (pièce 12, p. 807).
- i) Le 7 novembre 1973, George Schafer écrivait à l'Honorable Eugene Whelan déclarant que la société Schafer Bros. Ltd. avait perdu son commerce et tout le capital qu'elle avait investi (\$500,000) et réclamant 2% sur toutes les ventes de poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO (pièce 12, p. 865).
- j) Le 23 novembre 1973, George Schafer écrivait au Premier Ministre affirmant qu'entre 1968 et 1972 la société Schafer Bros. Ltd. avait perdu 95% de ses ventes et son investissement de \$500,000, et déclarant qu'elle n'avait reçu aucune indemnité. (Pièce 12, pp. 866-867).

Dans sa lettre à Gilles Choquette, qui était alors président de la Commission canadienne du lait, le 25 juillet 1977, Michel Choquette résumait la demande d'indemnité de la société Schafer Bros. Ltd.

Dans son témoignage à la présente enquête, George Schafer a déclaré en outre que des dommages punitifs devraient être accordés contre la Commission canadienne du lait (Transcription, p. 2357).

Afin de comprendre comment la société Schafer Bros. Ltd. comprend son intérêt dans le marché mexicain, il convient de se rappeler non seulement sa philosophie à l'égard de la création de droits exclusifs aux débouchés, mais aussi sa conception de rôle que devrait jouer la Commission canadienne du lait à l'égard de la commercialisation de la poudre de lait écrémé à l'exportation. La société Schafer Bros. Ltd. prétend avoir développé le marché mexicain pour la poudre canadienne de lait écrémé et donc avoir le monopole du commerce avec la CONASUPO, monopole que ne saurait légalement ou justement lui être enlevé aussi longtemps que la CONASUPO achètera de la poudre de lait au Canada (transcription, pages 2350, 2354, 2358). En outre, à son avis, la Commission canadienne du lait ne devrait pas faire concurrence aux négociants privés; elle a plutôt le devoir de faire tout son possible pour aider les négociants privés à développer et à maintenir les débouchés étrangers, comme les débouchés étrangers pour la poudre canadienne de lait écrémé.

Ceci semble le fondement de la demande faite par la société Schafer Bros. Ltd. d'une commission de deux pour cent sur toutes les ventes de poudre canadienne de lait écrémé faites par les négociants canadiens ou par la Commission canadienne du lait à la CONASUPO depuis 1968 jusqu'au moment où la société Schafer Bros. Ltd. déciderait ne pas vouloir ce commerce.

A cet égard, lorsque David Schafer a appris, aux audiences de la présente enquête, que d'autres négociants privés canadiens avaient vendu de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO, même avant 1968, et au cours des années 1968, 1969 et 1970, il a informé la présente Commission d'enquête que la société Schafer Bros. Ltd. serait prête à l'avenir à partager ses droits exclusifs au commerce mexicain ainsi que le droit à une commission sur toutes les ventes à la CONASUPO, avec les négociants privés dont la preuve venait de lui révéler qu'ils avaient vendu de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO au moins en 1968, soit la société Ronald A. Chisholm Ltd., la société Eastern Townships Produce Ltd. et la Coopérative de Granby.

Dans son témoignage, David Schafer a affirmé que la société Schafer Bros. Ltd. réclame les pertes et les coûts allégués dont la description se trouve au document constituant la pièce 6, volume IX, section G. Essentiellement, ce document représente une estimation du temps passé par la société Schafer Bros. Ltd., auquel est assigné une valeur de capital, et également de sa perte de bénéfices, d'après le postulat que la société Schafer Bros. Ltd. aurait eu, pendant toute la période pertinente, les transactions effectuées par la Commission canadienne du lait et d'autres négociants privés avec la CONASUPO. Ce document a été préparé par Michel Choquette avec l'aide de compta-

bles (Transcription, p. 987). On y trouve une estimation des traitements des Schafer et des frais de bureau que l'on prétend attribuables aux efforts faits pour obtenir le commerce de la CONASUPO. Dans ce document, selon la société Schafer Bros. Ltd., une commission de deux pour cent est plus que raisonnable; son avocat, à ce sujet, dans son plaidoyer écrit signale que la Commission canadienne du lait paie ses agents entre trois et cinq pour cent.

2. *Autre conduite illégale ou inéquitable*

Par l'entremise de ses fonctionnaires, la société Schafer Bros. Ltd. déclare qu'elle croit que la Commission canadienne du lait, lorsqu'elle s'est approprié le marché de la CONASUPO, s'est livrée à d'autres conduites illégales ou malhonnêtes qui ont causé des dommages à la société Schafer Bros. Ltd. En particulier, elle allègue que:

- a) En janvier 1968, la Commission canadienne du lait a fait un mauvais usage des renseignements que lui avait donné la société Schafer Bros. Ltd. afin de concurrencer cette société, et qu'elle a inopinément retiré son soutien et qu'elle a été responsable de la perte de la vente à la CONASUPO, vente obtenue par la Commercial Credit Corporation des États-Unis.
- b) Entre janvier et mars 1969, la Commission canadienne du lait a fourni à la société Schafer Bros. Ltd. des renseignements faux concernant les approvisionnements, lui a causé du retard dans ses livraisons à la CONASUPO et a gravement compromis ses efforts de faire la preuve de sa capacité d'exécuter n'importe quel contrat avec la CONASUPO, ce qui était important étant donné l'appel d'offres considérable de 25,000 tonnes que la CONASUPO allait alors faire dans un proche avenir.
- c) En mars 1969, M. S.C. Barry a trompé David Schafer quant aux circonstances donnant droit au versement d'une subvention aux négociants et qu'il était par là responsable de la perte de la vente faite par la suite à la CONASUPO par Ronald A. Chisholm Ltd. et le Thomas P. Gonzalez Corporation.

- d) La Commission canadienne du lait a accordé un traitement préférentiel aux concurrents de la société Schafer Bros. Ltd.; ainsi, la vente dite du consortium en août 1968 a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de faire des ventes; la Commission canadienne du lait a recommandé des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. lorsque des négociants étrangers ont demandé des renseignements à l'égard de certaines transactions possibles; des renseignements privilégiés ont été donnés à la société Ronald A. Chisholm Ltd. et à la Thomas P. Gonzalez Corporation, renseignements qui leur ont permis de faire de meilleures offres que la société Schafer Bros. Ltd. et d'obtenir les ventes de 1969 et 1970 à la CONASUPO.
- e) Les problèmes créés à la société Schafer Bros. Ltd. par la conduite irrégulière de la Commission canadienne du lait ont abouti à une perte importante de réputation, qui s'ajoutant à sa perte de «capital», l'a empêchée de se faire financer par des prêteurs.
- f) Afin de démontrer la nature de la conduite irrégulière et de l'attitude négative de la Commission canadienne du lait à l'endroit de la société Schafer Bros. Ltd., les Schafer allèguent également divers cas de manque de coopération de la part de la Commission canadienne du lait.

Michel Choquette, pour la société Schafer Bros. Ltd., a déclaré que celle-ci ne fait aucune «demande morale ou légale» d'indemnité concernant les ventes ou les ventes éventuelles à Cuba, ou aux Philippines.

Quant au marché de la CONASUPO, Michel Choquette déclare que la réclamation de la société Schafer Bros. Ltd. est légalement juste en vertu du «droit criminel, civil et administratif»; il a cependant déclaré que, de l'avis de la société Schafer Bros. Ltd., «toute cette question devrait être abordée par l'aspect moral plutôt que par l'aspect juridique» et que la société Schafer Bros. Ltd. demandait une indemnité «à titre gracieux».

d'approvisionnement de la CONASUPO (organisme mexicain) en poudre de lait écrémé du Canada...»

Les mots clé de cette allégation sont «exclusion» et «manoeuvré de manière à obtenir».

Les moyens par lesquels on allègue que la Commission canadienne du lait a «exclu» la société Schafer Bros. Ltd. sont, avec une seule exception, l'objet d'allégations plus précises et sont traités ci-dessous, soit:

- a) Qu'en janvier 1968, la Commission canadienne du lait a refusé de fournir de la poudre de lait écrémé à la société Schafer Bros. Ltd. à l'égard d'un appel d'offres de la CONASUPO, tout en présentant une offre elle-même (voir à ce sujet l'allégation A.2 ci-dessous) et que par la suite en 1968 elle a fourni un volume considérable de poudre de lait écrémé à des prix très bas à un consortium en vue de vente d'exportation (voir l'allégation A.3 ci-dessous);
- b) Qu'au début de 1969 la Commission canadienne du lait par ses actes et ses omissions a inutilement rendu difficile pour la société Schafer Bros. Ltd. d'exécuter son premier (et unique) contrat pour la vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO (voir à cet égard l'allégation A.4 ci-dessous);
- c) Que par la suite, au printemps de 1969, la Commission canadienne du lait par ses actions et ses omissions a empêché la société Schafer Bros. Ltd. d'obtenir de la CONASUPO un contrat de vente de 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé (voir à ce sujet l'allégation A.5 ci-dessous);
- d) Qu'une «conduite irrégulière» de la part des dirigeants de la Commission canadienne du lait a fait perdre à la société Schafer Bros. Ltd. aux mains d'un concurrent des contrats de vente à la CONASUPO en 1969, 1970 et 1971 (voir à cet égard l'allégation A.6 ci-dessous);
- e) Qu'en 1971 la Commission canadienne du lait a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de conclure avec le Mexique un contrat de vente de blé et de poudre de lait écrémé en vendant une grande quantité de poudre de lait écrémé à la CONASUPO (voir à cet égard l'allégation A.7 ci-dessous);
- f) Qu'en 1971 la Commission canadienne du lait a mis fin à la subvention aux ventes d'exportation de poudre de lait écrémé à la CONASUPO (voir à cet égard l'allégation A.1(b)(vi) ci-dessous); et
- g) Qu'en 1977, la Commission canadienne du lait a nommé la société Ault Foods (1975) Ltd. agent de commercialisation pour la vente de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO (voir à cet

CHAPITRE VI

LES ALLÉGATIONS: DÉTERMINATIONS DE FAIT

L'Exposé des allégations rédigé à partir des documents préparés par M. Michel Choquette et modifié au début des audiences publiques à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. et de Michel Choquette, constitue la pièce 20 et est reproduit en entier à l'annexe 5 du présent Rapport.

L'Exposé des allégations se divise en deux parties.

La partie I de l'Exposé des allégations comprend un certain nombre d'allégations distinctes qui, au dire de la société Schafer Bros. Ltd. et de Michel Choquette, constituent le fondement dans les faits de l'allégation fondamentale que «la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires et employés ont agi de façon malhonnête ou illégale entre 1966 et 1977 dans leurs relations d'affaires avec la société Schafer Bros. Ltd. relativement à l'exportation de poudre de lait écrémé». La partie I comprend la section A, qui contient les allégations relatives à des événements en particulier et la section B, qui contient des allégations de nature plus générale quant aux politiques ou à l'absence de politiques de la Commission canadienne du lait.

Le présent chapitre du Rapport jugera les questions de fait soulevées aux sections A et B de la partie I de l'Exposé des allégations. Le chapitre VII étudiera la question fondamentale de savoir si, d'après les faits établis, la Commission canadienne du lait, ses fonctionnaires ou employés ont agi de façon malhonnête ou illégale entre 1966 et 1977 dans leurs relations d'affaires avec la société Schafer Bros. Ltd. relativement à l'exportation de poudre de lait écrémé du Canada.

La partie II de l'Exposé des allégations comprend simplement l'allégation que, par suite des agissements dont il est fait état dans la partie I, la société Schafer Bros. Ltd. a subi des pertes dont elle est en droit d'être indemnisée. Cette question est étudiée et jugée aux chapitres VI et VII.

1. *Allégation A.1.(a)*

L'allégation A.1.(a) comprend une allégation générale et deux allégations accessoires de fait. La partie générale de l'allégation se lit comme suit:

«La C.C.L. a manoeuvré en sorte d'obtenir pour elle et pour d'autres, mais à l'exclusion de la société Schafer Bros. Ltd., des contrats

égard l'allégation B.5 et une partie de l'allégation B.8 ci-dessous).

Il est à noter que les alinéas (a) à (e) ci-dessus s'appliquent uniquement à la société Schafer Bros. Ltd., alors que les alinéas (f) et (g) s'appliquent également à tous les exportateurs privés de poudre de lait écrémé.

Une autre allégation d'exclusion, l'exception mentionnée ci-dessus, provient de la plaidoirie de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., présentée après la fin des témoignages. Cet argument mentionne des rumeurs que la Commission canadienne du lait aurait fait circuler à propos de la société Schafer Bros. Ltd., rumeurs qui sont déclarées fausses par la société Schafer Bros. Ltd. Selon cet argument, ces rumeurs étaient que la société Schafer Bros. Ltd. n'avait pas contribué au développement du marché de la CONASUPO, qu'elle n'avait aucune expérience de l'exportation de la poudre de lait écrémé et qu'elle était mêlée à la contrebande de la poudre de lait écrémé dans le nord du Mexique.

Quant à ces rumeurs, la seule preuve dont dispose la Commission est une note de service de novembre 1974 rédigée par un conseiller juridique du ministère de l'Agriculture et qui répète certains commentaires qui auraient été faits en privé par M. Sherk, agent de commercialisation de la Commission canadienne du lait. Il n'y a aucune preuve que cette note de service ou les commentaires aient été circulés, ni que les rumeurs mentionnées dans la note aient été transmises à une personne ayant le pouvoir de prendre des décisions à la Commission canadienne du lait ou connues d'une telle personne. Il n'y a aucune preuve que des décisions aient été influencées si peu que ce soit par les rumeurs. En conséquence, le fait que cette note de service signale certaines rumeurs ne prouve rien.

Les moyens par lesquels la Commission canadienne du lait aurait «manoeuvré de manière à obtenir» des contrats font de même l'objet d'autres allégations plus précises et sont traités ci-dessous, soit:

- a) Que la Commission canadienne du lait s'est servie de renseignements que lui a fournis de temps en temps, à sa demande, la société Schafer Bros. Ltd., renseignements que cette dernière a obtenus dans le cadre de la publicité et des dépenses qu'elle a faites (Voir à cet égard l'allégation A.1(b) i) ci-dessous);
- b) Que la Commission canadienne du lait a fait directement une offre de vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en janvier 1968, essayant par là de s'approprier cette affaire et qu'en même temps la Commission canadienne du lait a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit de la première occasion qui se présentait de vendre à la CONASUPO une quantité

importante de poudre de lait écrémé du Canada en refusant de fournir de la poudre de lait écrémé à la société Schafer Bros. Ltd. (Voir à cet égard l'allégation A.2 (a) et (d) ci-dessous);

- c) Qu'en mai 1969 la Commission canadienne du lait a tenté de conclure avec la CONASUPO un contrat de vente de 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé (Voir à cet égard l'allégation A.5(c) ci-dessous) et que la vente fut effectivement détournée à la société Ronald A. Chisholm Ltd. et à Thomas P. Gonzalez (par exemple voir à cet égard l'allégation A.5 (a) ci-dessous);
- d) Que l'occasion de vendre 7,000 tonnes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en 1970 a été détournée à la société Ronald A. Chisholm Ltd. (Voir à cet égard l'allégation A.6 ci-dessous);
- e) Que la Commission canadienne du lait s'est entièrement accaparé la vente de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO, en et après 1971, en cessant de verser des subventions pour l'exportation de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO (Voir à cet égard l'allégation A.1 (b)(vi) ci-dessous);
- f) Que l'exclusion de la société Schafer Bros. Ltd. et de tous les autres exportateurs privés, à l'exception de la société Ault Food (1975) Ltd., de la possibilité de traiter avec la CONASUPO pour la vente de poudre de lait écrémé du Canada découlait de la nomination de la société Ault Food (1975) Ltd., en 1977, par la Commission canadienne du lait comme agent de commercialisation de la Commission canadienne du lait pour la vente de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO (Voir à cet égard l'allégation B.5 et une partie de l'allégation B.8, ci-dessous).

Comme on l'a noté, la plupart des cas mentionnés ci-dessus d'exclusion alléguée par la Commission canadienne du lait de la société Schafer Bros. Ltd. du commerce de la poudre de lait écrémé du Canada avec la CONASUPO ainsi que les cas où la Commission aurait manoeuvré de façon à obtenir pour elle-même ou pour d'autres des contrats, font l'objet d'allégations précises à l'égard desquelles des jugements seront faits plus loin dans le présent Rapport. En conséquence, il n'est pas nécessaire de les faire au titre de cette allégation générale. Il suffit ici de faire certaines observations générales. La société Schafer Bros. Ltd. et ses fonctionnaires se sont trompés, comme leur avocat, en alléguant qu'il était nécessaire pour un exportateur privé de poudre de lait écrémé du Canada, en vue d'une vente à la CONASUPO ou à tout autre acheteur étranger, d'obtenir le produit nécessaire à ces ventes à même les stocks de la Commission canadienne du lait, sans quoi l'exportateur privé n'aurait pas pu obtenir le versement de la subvention à l'exportation pour ces ventes.

La seule chose qui soit vraie est que la Commission canadienne du lait avait d'ordinaire un inventaire substantiel de poudre de lait écrémé parce qu'elle l'achetait du secteur privé en vertu de son offre permanente d'achat ou du programme de soutien des prix. Mais il n'est pas vrai de dire qu'un exportateur privé ne pouvait pas obtenir de poudre de lait écrémé pour vente à l'exportation de source canadienne du secteur privé. La preuve montre que certains exportateurs privés qui ont effectivement vendu à la CONASUPO et à d'autres acheteurs étrangers durant les années en cause se sont approvisionnés à des sources autres que les stocks de la Commission canadienne du lait, qu'ils étaient souvent eux-mêmes des fabricants de poudre de lait écrémé et qu'ils avaient également des relations d'affaires avec des fabricants de poudre de lait écrémé. La société Schafer Bros. Ltd. ne s'occupait pas de fabrication de poudre de lait écrémé.

A cet égard, il faut signaler que pour compléter ses livraisons de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en vertu du contrat signé avec cet organisme en janvier 1969, portant sur 770 tonnes, la société Schafer Bros. Ltd. s'est approvisionné en partie à même des sources autres que les stocks de la Commission canadienne du lait et qu'elle a reçu sur l'ensemble de la poudre de lait écrémé expédiée une subvention de la Commission canadienne du lait, conformément à son programme normal de subvention de 1969.

De façon générale, à cet égard, d'après l'ensemble de la preuve il est manifeste qu'aucun négociant ne croyait faussement, au cours des années en cause, qu'il devait s'approvisionner auprès de la Commission canadienne du lait pour toute vente de poudre de lait écrémé à l'exportation, sans quoi il ne recevrait pas de subvention. Une exception possible est l'appel d'offres pour l'achat des stocks de poudre de lait écrémé dont disposait alors la Commission canadienne du lait et qui a fait l'objet d'une circulaire de la Commission canadienne du lait en date du 29 janvier 1968 (voir le document 185, pièce 12). Cette circulaire semble avoir abouti à la vente dite du consortium de 35,000 tonnes de poudre de lait écrémé à 4 cents par la Commission canadienne du lait en août 1968. Cette vente sera mentionnée plus loin dans le présent Rapport. En bref, il s'agissait de la vente d'un vieux stock de poudre de lait écrémé à la société Eastern Townships Produce Ltd., qui l'a revendu à son tour à un consortium en Europe pour une nouvelle revente à l'extérieur de l'hémisphère occidental.

2. *Allégation A.1(a)(i)*

L'allégation A.1(a)(i), une des allégations de fait accessoires à l'allégation générale que nous venons de traiter, se lit comme suit:

«L'intérêt que portait la CONASUPO à la poudre de lait écrémé du Canada résultait en

grande partie de la publicité et des dépenses qu'a faites la société Schafer Bros. Ltd.».

Les mots «en grande partie» ont été ajoutés à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. à la première rédaction de l'allégation par les avocats de la Commission. Dans les documents préparés par Michel Choquette avant l'enquête, il était expressément affirmé que la société Schafer Bros. Ltd. avait créé «à elle seule» les deux débouchés les plus considérables pour les excédents canadiens de poudre de lait écrémé: Cuba et le Mexique. J'ai accordé la demande d'ajouter les mots «en grande partie».

Cette allégation porte sur la ou les sources de la connaissance et de l'intérêt de la CONASUPO à l'égard de la poudre canadienne de lait écrémé.

La preuve a révélé ce qui suit:

- a) David Schafer ne connaissait aucun autre négociant canadien actif au Mexique. MM. Rodriguez Ayala et Rodriguez Licea ont informé David Schafer, et ont dit dans leurs énoncés de témoignage, que la société Schafer Bros. Ltd. était le seul négociant canadien sérieux au Mexique à l'égard de la poudre de lait écrémé jusque vers 1969. M. Rodriguez Licea, directeur des achats de la CONASUPO de 1962 à 1970, a déclaré dans son énoncé de témoignage que: «Au meilleur de ma connaissance, M. Schafer est le premier négociant canadien de poudre de lait qui a pris le temps et s'est donné la peine de nous rendre visite à la CONASUPO; tout au long des années où j'ai été à la CONASUPO, c'était le seul négociant canadien qui s'occupait activement de la promotion de la poudre de lait écrémé du Canada.» (traduction) M. Rodriguez Ayala, adjoint du directeur des ventes de la CONASUPO de 1963 à 1970, dans sa déposition écrite, déclare: «La société Schafer Bros. Ltd. était la première société canadienne à faire des ventes directes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. . . ceci a découlé de plusieurs visites faites par M. David Schafer au début de 1961 (d'abord auprès du prédécesseur de la CONASUPO, c'est-à-dire la CEIMSA, puis à la CONASUPO lorsqu'elle a été créée) . . . au cours de cette période et au moyen de ces visites et de ses lettres, la société Schafer Bros. Ltd. a appris à connaître les devis mexicains et les exigences de qualité en matière de lait et s'est tenue à jour à ce sujet. . . A mon avis . . . ce sont les efforts et le travail de M. David Schafer, seul, qui ont amené la poudre canadienne de lait écrémé à l'attention de la CONASUPO et l'ont fait connaître au Mexique.» (traduction)
- b) David Schafer a déclaré qu'il a fait plusieurs voyages au Mexique dans le but de vendre de la poudre de lait écrémé, pour d'autres raisons d'af-

fares et pour des raisons personnelles. David Schafer a déclaré qu'il a rencontré pour la première fois les fonctionnaires de la CONASUPO en janvier 1965.

- c) Les statistiques gouvernementales officielles tant du Canada que du Mexique signalent que de la poudre de lait écrémé canadienne a été vendue au Mexique à la fin des années 50 et au cours des années 60, avant 1968. Les témoignages de MM. Rocchi et Rodriguez Licea vont dans le même sens. C'est en janvier 1968 que la Commission canadienne du lait a pour la première fois fait une offre à la CONASUPO. David Schafer a déclaré qu'en janvier 1968, pour la première fois, il croyait que la société Schafer Bros. Ltd. avait une très bonne chance de réaliser une vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO.
- d) D'autres négociants privés canadiens, par exemple la société Eastern Townships Produce Ltd. et la Coopérative agricole de Granby, essayaient de vendre de la poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO, directement ou par l'entremise d'agents, avant 1968. M. P. Pariseault de la Coopérative de Granby a déclaré que «de 1950 à 1953, nous (la Coopérative de Granby) avons vendu régulièrement de la poudre de lait écrémé au Mexique; en fait, nous contrôlions à l'époque 70% du marché privé mexicain. Entre 1953 et 1971, nous (la Coopérative de Granby) avons vendu de la poudre de lait écrémé au marché mexicain, et en particulier nous avons vendu 3 millions de livres de poudre de lait écrémé en 1965 à la CONASUPO.» (traduction)

MM. D. Curtis Bishop et Ronald D. Bishop, fonctionnaires, administrateurs et actionnaires de la société Eastern Townships Produce Ltd., ont déclaré:

«ETP a fait des ventes de produits manufacturés du lait du Canada aux pays suivants: l'Argentine, Aruba, les Bahamas, la Belgique, les Bermudes, le Brésil, le Honduras britannique, la Zone du Canal, le Chili, la Colombie, Cuba, Curaçao, le Danemark, la République Dominicaine, la Grèce, Grenade, le Guatemala, la Guyane britannique, la Hollande, le Honduras, Hong Kong, l'Inde, l'Iran, l'Irak, Israël, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, la Corée, le Liban, Madagascar, la Malaisie, le Mexique, le Nicaragua, le Nigéria, le Pakistan, le Panama, le Pérou, les Philippines, la Rhodésie, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, le Salvador, Singapour, l'Espagne, la Suède, Taïwan, la Thaïlande, Trinidad, l'Union de l'Afrique du Sud, les États-Unis, le Venezuela.

«Dans plusieurs de ces pays, ETP était (est encore) représentée par un agent.

«Au Mexique, depuis 1961 l'agent d'ETP est Walter E. McAllister, Rio Lerma, 339-2, Mexico 5, D.F. En tant qu'agent d'ETP, M. McAllister a maintenu un contact régulier avec les entreprises privées, la CEIMSA et par la suite la CONASUPO. Entre 1961 et 1966, Dean R. Bishop visité a personnellement la CONASUPO au Mexique et a rencontré Hector Rodriguez Licea, directeur des achats de la CONASUPO. M. McAllister et sa femme étaient également présents à cette rencontre. Dean R. Bishop a également rencontré personnellement Hank Gonzalez, ancien directeur général de la CONASUPO.» (traduction)

MM. Brunet et Pariseault de la Coopérative de Granby ainsi que MM. Bishop de la société Eastern Townships Produce Ltd. se sont rendus en personne au Mexique pour traiter avec des fonctionnaires du gouvernement mexicain, et par la suite avec la CONASUPO, pour étudier les possibilités de vendre de la poudre de lait écrémé canadienne et d'autres produits.

Les entrevues qui ont eu lieu à Mexico, particulièrement avec MM. Rodriguez Ayala, Rocchi et Arguelles ont corroboré ces faits.

Plusieurs négociants canadiens travaillaient activement à promouvoir la vente de la poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO au cours des années 1960; ce faisant, ils ont rencontré MM. Rodriguez Ayala et Rodriguez Licea au service des achats de la CONASUPO. M. Benolol, agent mexicain, était l'agent de la Coopérative de Granby et M. Walter E. McAllister était l'agent de la société Eastern Townships Produce Ltd. Un autre agent mexicain représentait la société Dominion Dry Milk Ltd., autre société canadienne faisant affaire avec la CONASUPO. La société Eastern Townships Produce Ltd. et la Coopérative de Granby semblent avoir été plus actives que la société Schafer Bros. Ltd., et en fait, les premières ventes de poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO ont été faites par ces sociétés. M. Rocchi a déclaré qu'il a présenté David Schafer de la société Schafer Bros. Ltd. aux fonctionnaires de la CONASUPO en 1965. La société Schafer Bros. Ltd. a fait sa première et unique vente à la CONASUPO en 1969, soit 770 tonnes.

En outre, il a été révélé qu'à la fin des années 1960, vers le moment où la demande de poudre de lait écrémé étrangère de la CONASUPO a commencé à augmenter, l'approvisionnement américain a diminué substantiellement et presque aucune disponible à la CONASUPO, pendant de nombreuses années, à cause d'un ou de plusieurs incidents imputant la revente non autorisée d'une poudre apparemment fournie en vertu d'un programme d'aide.

- e) En 1965, l'Office de stabilisation des prix agricoles a commencé à payer une petite subvention à l'exportation de la poudre canadienne de lait écrémé. Cette subvention a été augmentée par la Commission canadienne du lait après sa création en 1966.

Jusqu'à 1968, la principale source de poudre de lait écrémé pour le marché mexicain était les États-Unis. Cela tenait sans doute en bonne partie à la proximité des deux pays, ce qui signifiait des frais d'expédition peu élevés.

Un autre facteur qui semble avoir amélioré les chances de vente de poudre de lait écrémé canadienne au Mexique à compter de 1969 était un adoucissement des préoccupations des fonctionnaires de la CONASUPO concernant le compte bactérien de la poudre de lait écrémé des stocks de la Commission canadienne du lait. Les fonctionnaires mexicains s'inquiétaient au départ de la numération des colonies élevée permise par les devis d'achat de la Commission canadienne du lait soit 200 millions, alors que les limites de la CONASUPO étaient de 75 millions. En octobre 1967, les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait se sont occupés de ce problème et ont fait savoir aux fonctionnaires de la CONASUPO qu'il n'y avait ni brucellose ni tuberculose parmi le bétail canadien et qu'une numération microscopique directe de 200 millions pour la poudre canadienne constituait une limite tolérable pour la poudre de lait écrémé destinée à la consommation humaine.

A cet égard, nonobstant les efforts entrepris à compter de la fin de 1967 par les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait, la CONASUPO insistait, en janvier 1969, que pour son achat de 770 tonnes de poudre de lait écrémé, la poudre n'ait qu'une numération de 75 millions.

Il faut souligner de nouveau que cette allégation porte sur «l'intérêt que portait la CONASUPO à la poudre de lait écrémé du Canada.» La preuve démontre clairement que la CONASUPO, et son prédécesseur, l'organisme gouvernemental CEIMSA, étaient bien au courant du fait que la poudre canadienne de lait écrémé se vendait à l'exportation.

La seule équivoque apparente à l'égard de cette allégation se trouve dans les dépositions écrites de M. Rodriguez Ayala et de M. Rodriguez Licea, mais une lecture attentive de leurs dépositions écrites montre que leur témoignage ne porte pas sur le point qui fait l'objet de cette allégation, c'est-à-dire à savoir si oui ou non l'intérêt poudre de lait écrémé des États-Unis n'était de la CONASUPO pour la poudre de lait écrémé du Canada résultait en grande partie de la publicité et des dépenses faites par la société Schafer Bros. Ltd. Leur témoignage portait en fait sur l'affirmation, plus limitée, que David Schafer était le seul négociant privé du Canada à travailler personnelle-

ment à promouvoir la vente de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO. MM. Rodriguez Ayala et Rodriguez Licea n'entendent pas par là que d'autres négociants canadiens, comme la Coopérative de Granby et la société Eastern Townships Produce Ltd. ne travaillaient pas activement à promouvoir la vente de poudre canadienne de lait écrémé à la CONASUPO par l'entremise de leurs divers agents. Ils déclarent que les autres négociants canadiens, ceux qui ont été mentionnés et d'autres, ne le faisaient pas directement et personnellement auprès de la CONASUPO.

A partir des preuves mentionnées ci-dessus et de toutes les autres preuves, tant orales que documentaires, particulièrement les témoignages de David Schafer, M. Barry, M. T.A. Chisholm de la société Ronald A. Chisholm Ltd., M. Pariseault de la Coopérative de Granby et MM. Bishop de la société Eastern Townships Produce Ltd. ainsi que des témoins mexicains, cette allégation n'est pas appuyée par la preuve.

3. *Allégation A.1 (a) (ii)*

L'allégation A.1 (a) (ii), l'autre allégation accessoire à l'allégation générale «d'exclusion» et de «manoeuvre», se lit comme suit:

«La société Schafer Bros. Ltd. a fait la publicité et les dépenses susmentionnées parce que la C.C.L. l'avait assurée de son entière collaboration dans l'éventualité où il serait possible de faire affaire avec la CONASUPO.»

Voici les grandes lignes de la preuve à l'égard de cette allégation.

- a) David Schafer a déclaré qu'il a donné à M. D.B. Goodwillie, directeur de la commercialisation de la Commission canadienne du lait, et avant cela à des fonctionnaires de son prédécesseur, l'Office de stabilisation des prix agricoles, à compter d'octobre 1959, certains renseignements et qu'en retour M. Goodwillie lui a assuré que le gouvernement canadien ferait tout en son pouvoir pour aider David Schafer. Dans son témoignage écrit, David Schafer expose la question comme suit:

- «30. A compter de cette date (1959), j'ai communiqué régulièrement avec M. Goodwillie et d'autres fonctionnaires de l'Office de stabilisation des prix agricoles, et par la suite de la Commission canadienne du lait, leur donnant tous les renseignements que j'avais obtenus concernant les exigences des divers marchés que j'avais entrepris de solliciter, particulièrement ceux du Mexique et de Cuba. Ces fonctionnaires, particulièrement M. Goodwillie, m'ont toujours encouragé à poursuivre mes efforts en Amérique Latine.

34. Tout au long de l'année 1960, je me suis tenu en contact avec M. Goodwillie de l'Office de stabilisation des prix agricoles et il m'a laissé savoir qu'il tenait M. S. Clifford Barry, directeur général de la production et de la commercialisation, au courant des activités de la société Schaffer Bros. Ltd. M. Goodwillie m'a assuré que le gouvernement canadien ferait tout en son pouvoir pour m'aider.
68. Tout au long de 1961, j'ai tenu M. Goodwillie au courant de mes activités tant à Cuba qu'au Mexique et il m'a dit qu'il tenait M. S. Clifford Barry et M. S.B. Williams, directeur général de la production et de la commercialisation au courant. Avant et après chaque voyage à Cuba et au Mexique, j'ai rencontré M. Goodwillie ou je lui ai téléphoné. J'ai continué à agir ainsi jusqu'en 1971 . . .
84. Tout au long de 1962, j'ai tenu M. Goodwillie et d'autres fonctionnaires du gouvernement canadien au courant de mes activités à l'égard du développement des marchés pour la poudre canadienne de lait écrémé à Cuba et au Mexique. M. Goodwillie a continué de m'assurer que le gouvernement canadien collaborerait avec moi si jamais une possibilité sérieuse de vente se présentait.
91. Tout au long de 1963, j'ai tenu M. Goodwillie de l'Office de stabilisation des prix agricoles au courant de mes efforts de promotion au Mexique, et il m'a dit que M. Barry et M. S.B. Williams étaient tenus au courant. M. Goodwillie m'a dit que je pouvais compter sur son entière collaboration concernant des ventes de poudre de lait au Mexique.
97. Tout au long de 1964, je me suis tenu comme toujours en contact étroit avec M. Goodwillie de la Commission canadienne du lait et je l'ai tenu au courant de mes tentatives de pénétrer dans le marché mexicain en dépit d'une dure concurrence de la part des États-Unis et d'autres pays.
104. Tout au long de 1965, j'ai donné à M. Goodwillie des comptes rendus complets de mes progrès au Mexique et je lui ai fourni la liste des noms des nouveaux fonctionnaires de la CONASUPO. Il m'a dit qu'il transmettait ces renseignements à M. Barry et à M. Williams et il a continué de m'assurer que l'Office de stabilisation des prix agricoles ferait tout

en son pouvoir pour appuyer mes efforts en vue de vendre de la poudre canadienne de lait écrémé au Mexique.

113. En 1966, j'ai tenu M. Goodwillie, maintenant directeur de la commercialisation à la Commission canadienne du lait, pleinement au courant et M. Goodwillie m'a assuré, comme d'habitude, que le gouvernement m'aiderait de toutes les façons possibles à vendre de la poudre de lait au Mexique.
151. Tout au long de 1967, j'ai tenu M. Goodwillie au courant des prix que la CONASUPO payait ou était prête à payer pour la poudre de lait, de même que des quantités dont elle risquait d'avoir besoin dans un proche avenir ainsi que des exigences de qualité sur lesquelles elle insistait maintenant. Et M. Goodwillie m'a dit de le tenir au courant de mes progrès». (traduction)

Dans sa lettre à Gilles Choquette en date du 25 juillet 1977, Michel Choquette expose la question comme ceci:

«Bien que je sois certain qu'il doit être maintenant évident que la conclusion de M. Whelan est totalement incorrecte, j'aimerais souligner encore une fois le fait que tout au long des dix années que David Schaffer a consacrées à développer ses relations d'affaires avec la CEIMSA et la CONASUPO, il était constamment en contact avec M. Goodwillie — d'abord à l'Office de stabilisation des prix agricoles puis à la Commission canadienne du lait. Avant et après chaque voyage au Mexique (et régulièrement entre ses voyages), il écrivait ou communiquait autrement avec M. Goodwillie pour lui communiquer les intentions de la société Schaffer Bros., lui donner des comptes rendus complets et détaillés, lui fournir les noms des fonctionnaires de la CONASUPO et le mettre au courant de toute nouvelle nomination, ainsi que pour lui donner des renseignements complets et à jour sur la situation du marché mexicain. Il discutait ouvertement avec M. Goodwillie les prix que la CONASUPO était prête à payer pour la poudre de lait, les quantités dont elle risquait d'avoir besoin dans un proche avenir et les normes de qualité sur lesquelles elle insistait». (traduction)

A part ces déclarations de David Schaffer et de Michel Choquette, il n'y a aucune autre preuve orale ou documentaire à l'appui de la proposition. Et Michel Choquette n'avait aucune autre source de renseignements sur ce point que David Schaffer.

- b) Aucune preuve n'a été apportée à l'effet que la société Schafer Bros. Ltd. n'aurait pas discuté ce qu'elle a discuté avec M. Goodwillie à la Commission canadienne du lait sans les assurances alléguées que M. Goodwillie aurait données à David Schafer. A cet égard, la société Schafer Bros. Ltd. a toujours été plus portée que les autres exportateurs privés à se fier sur l'appui gouvernemental pour se renseigner et s'approvisionner. La communication avec les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait était plus essentielle à son mode de fonctionnement.
- c) Quant à la question de savoir si oui ou non il y avait pleine collaboration de la part de la Commission canadienne du lait envers la société Schafer Bros. Ltd. à l'égard des possibilités de vente à la CONASUPO, il n'y a à tout le moins aucune preuve d'une coopération plus grande de la part de la Commission canadienne du lait avec des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. A cet égard, il a été suggéré que la société Schafer Bros. Ltd. avait en fait reçu une collaboration particulière qui n'avait pas été donnée à d'autres pour le financement de son contrat de janvier 1969 avec la CONASUPO, en ce que la Commission canadienne du lait avait dérogé à sa politique annoncée et à sa pratique d'exiger un dépôt de 2 cents la livre sur la subvention promise avant de laisser aller ses stocks. Ceci était cependant une question mineure. On peut citer d'autres cas d'une collaboration spéciale semblable de la part de la Commission canadienne du lait. En octobre 1967, elle a collaboré avec la Coopérative de Granby pour l'établissement des prix; elle a consenti à une garantie de une cent la livre à l'exportation à l'occasion de sa vente considérable de 1968 à la société Eastern Townships Produce Ltd. pour revente au consortium européen ainsi qu'à l'occasion d'une transaction avec la Dominion Dry Milk en novembre 1969. Il n'y avait pas non plus de preuve suffisante que le transfert de la lettre chilienne de crédit, pour aider la société Schafer Bros. Ltd., constituait une faveur inhabituelle comme le fait valoir le mémoire des conjoints des autres parties reconnues par la présente Commission.

Après l'étude de toute la preuve à l'égard de cette allégation, la détermination est qu'elle n'est pas supportée par la preuve. Les renseignements donnés par la société Schafer Bros. Ltd. aux fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont été donnés volontairement et les assurances données par la Commission canadienne du lait étaient de nature générale et étaient données à tous les négociants. Il peut être à propos ici de noter qu'il était important, d'après la philosophie de M. David Schafer en ce qui concerne les transactions d'exportation, de s'associer à des fonctionnaires gouvernementaux et de se fier à eux

beaucoup plus que ne le faisaient les autres négociants privés.

La collaboration que les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont accordée à la société Schafer Bros. Ltd. ne peut être considérée autrement que comme une coopération entière, qui ne présentait aucune différence importante par rapport à la collaboration accordée à tous les autres négociants privés.

Je ne veux pas laisser entendre par là que la Commission canadienne du lait n'aurait pas dû être plus souple dans certaines de ses politiques vis-à-vis tous les négociants privés, par exemple pour ce qui est de ses dispositions financières en général.

4. *Allégation A.1(b)(i)*

L'allégation A.1(b)(i) se lit comme suit:

«La C.C.L. s'est servie de renseignements que lui a fournis, à sa demande, la société Schafer Bros. Ltd., renseignements que cette dernière a obtenus dans le cadre de la publicité et des dépenses qu'elle a faites.»

Comme on l'a fait remarquer ci-dessus, David Schafer a déclaré qu'il a fourni régulièrement des renseignements à M. Goodwillie, à compter de 1959, et qu'il a reçu de celui-ci des assurances à l'effet que la Commission canadienne du lait aiderait la société Schafer Bros. Ltd. dans la mesure du possible, à réaliser des ventes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. David Schafer a déclaré qu'il a donné les renseignements volontiers et de son plein gré.

Quant aux détails des «renseignements» donnés par David Schafer à M. Goodwillie, David Schafer a déclaré qu'il ne s'agissait pas nécessairement de renseignements qui n'auraient pas pu être obtenus ailleurs ou plus tard. Il a déclaré qu'il a donné des renseignements particuliers relativement à des appels d'offre, et des renseignements particuliers et généraux sur les marchés, à M. Goodwillie de temps à autre. En particulier, par exemple, il a déclaré avoir été le premier à apprendre que les États-Unis ne feraient pas d'offre pour le contrat important de 1969.

Il n'existe aucune preuve que les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait se soient fiés dans des cas précis à des renseignements qui leur avaient été donnés par les Schafer. M. Barry, président de la Commission canadienne du lait de 1966 à 1973, a expressément rejeté l'affirmation contenue dans l'allégation A.1(b)(i).

D'après la preuve, tous les négociants privés canadiens échangeaient des renseignements avec les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait à propos de tous les marchés mondiaux auxquels ils s'intéressaient, y compris le marché mexicain.

En outre, il n'y a aucune preuve que des renseignements fournis par la société Schafer Bros. Ltd. à des

fonctionnaires de la Commission canadienne du lait aient été utilisés de quelque façon contre la société Schafer Bros. Ltd. Il n'y a que la déclaration de George Schafer à l'effet qu'il soupçonnait que tel était le cas.

M. Barry a témoigné qu'à son avis la Commission canadienne du lait ne devrait pas utiliser les secrets commerciaux, reçus en confiance d'un négociant, d'une façon contraire à l'intérêt de ce négociant, par exemple pour empêcher le négociant d'obtenir un contrat. Nulle part dans son témoignage, David Schafer ne déclare que lui ou la société Schafer Bros. Ltd. a donné à des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait des renseignements de ce genre.

Le jugement à l'égard de cette allégation est que les renseignements fournis par la société Schafer Bros. Ltd. aux fonctionnaires de la Commission canadienne du lait n'étaient pas des renseignements que la Commission n'aurait pas pu obtenir ailleurs. Il s'agissait de renseignements semblables à ceux que les autres négociants privés communiquaient de temps à autre à des fonctionnaires de la Commission canadienne du lait et que ces fonctionnaires échangeaient à leur tour avec ces négociants privés. Il s'agissait en somme de renseignements qui étaient de notoriété publique dans le milieu. En conséquence, il n'y a pas non plus de preuve que les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait aient utilisé ces renseignements d'une façon donnée, encore moins au détriment de la société Schafer Bros. Ltd.

5. *Allégation A.1 (b) (ii)*

L'allégation A.1 (b) (ii) se lit comme suit:

«La C.C.L. a tiré un avantage déloyal du contrôle qu'elle exerce sur des stocks importants de poudre de lait écrémé du Canada, et du pouvoir qu'elle a de fixer et d'accorder des subventions à l'exportation et, sans limiter la généralité de ce qui précède, plus précisément:

- a) le 26 avril 1968, la C.C.L. a refusé de fournir 400 tonnes métriques de poudre de haute température dont la date de production remontait à 90 jours ou moins, ce qui a empêché la Schafer Bros. Ltd. d'obtenir un contrat, et
- b) le 26 juin 1968, la C.C.L. a refusé de fournir 330 tonnes métriques de poudre de basse température, ce qui a empêché la Schafer Bros. Ltd. d'obtenir un contrat.»

La seule preuve concernant les termes généraux de cette allégation a été donné par George Schafer (transcription, pp. 2569-74) à l'effet que la société Schafer Bros. Ltd. ne disposait d'aucune preuve qui

n'avait pas également traité d'autres allégations plus particulières, soit les allégations A.2, A.3 et A.5.

La partie soulignée de cette allégation a été ajoutée à l'exposé à la demande expresse de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. et de Michel Choquette le 14 janvier 1980. Cet avocat m'a cependant par la suite fait savoir ce qui suit par écrit (voir la pièce 54):

«Mes clients m'ont informé qu'ils ne disposent d'aucune preuve à l'appui des allégations modifiées suivantes, I.A.1(b)(ii)(a) et I.A.1(b)(ii)(b).»

En conséquence, il n'existe aucune preuve à l'appui de cette allégation.

6. *Allégation A.1(b)(iii)*

L'allégation A.1(b)(iii) se lit comme suit:

«La C.C.L. a faussement prétendu que la CONASUPO insistait pour traiter directement avec la C.C.L.; en fait, en 1967, la C.C.L. a proposé à la CONASUPO une entente directe d'organisme à organisme et M. S.C. Barry, alors président de la C.C.L., s'est rendu au Mexique en octobre 1967 afin de négocier cette entente directe.»

Les principaux documents concernant l'origine et la raison d'être des transactions directes entre la Commission canadienne du lait et la CONASUPO se trouvent aux pièces 12 et 12A, aux pages 94-97, 103-104, 126-134, 138-139, 149, 464, 1739, 606-609 et 1740.

Les principaux témoignages oraux ont été donnés par David Schafer et M. Barry et également lors des entrevues qui ont eu lieu à Mexico. David Schafer n'avait aucune connaissance personnelle; son témoignage comprenait des inférences ou des soupçons qu'il avait tirés de certains documents et des conclusions qu'il avait tirées des conversations avec certains Mexicains.

La preuve est essentiellement comme suit:

- a) A compter semble-t-il de l'élection du nouveau gouvernement au Mexique au milieu des années 1960, le Mexique s'est intéressé de plus en plus à faire ses achats gouvernementaux directement de gouvernement à gouvernement. Cette politique générale a affecté une gamme étendue d'organismes et de produits, notamment la CONASUPO et ses achats de poudre de lait écrémé, et s'étendait à tous les pays fournisseurs, notamment le Canada. Cette politique semble avoir eu pour but d'assurer un fournisseur fiable et d'obtenir le meilleur prix possible. (Il semble en outre que, même si jusqu'à 1971 le Mexique ne désirait pas exclure le secteur privé du Canada de la liste de ses fournisseurs éventuels, la politique des tran-

sactions directes de gouvernement à gouvernement était devenue si importante au Mexique avec le nouveau gouvernement en 1971 que, comme l'a déclaré une des personnes lors des entrevues à Mexico, si la Commission canadienne du lait avait insisté pour ne vendre la poudre de lait écrémé qu'aux exportateurs privés pour revente et si elle n'avait pas été prête à traiter directement avec la CONASUPO, celle-ci aurait refusé d'acheter la poudre de lait écrémé du Canada).

- b) En 1967, la première année complète où a fonctionné la Commission canadienne du lait, les surplus canadiens de poudre de lait écrémé avaient atteint des niveaux peu acceptables. La Commission canadienne du lait craignait que le secteur privé, agissant seul, ne réussisse pas à vendre ces surplus à l'étranger. On commençait également à connaître la signification éventuelle pour le Canada de l'augmentation de la demande mexicaine de poudre de lait écrémé.
- c) En août 1967, l'Ambassadeur d'Haïti au Canada informait M. S.B. Williams, alors sous-ministre de l'Agriculture, qu'un certain M. Peniche, qui était un fonctionnaire de la CONASUPO chargé des normes de qualité, désirait entrer en contact avec les autorités canadiennes à propos de la poudre de lait écrémé.
- d) Le 22 septembre 1967, M. Rodriguez Licea de la CONASUPO informait des fonctionnaires du gouvernement canadien qu'il aimerait visiter le Canada pour explorer la possibilité d'acheter de la poudre canadienne de lait écrémé, particulièrement à l'égard d'une commande imminente de 20,000 tonnes. A cet égard, les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont indiqué dans une note de service interne qu'ils ne désiraient pas que les représentants de la CONASUPO visitent des représentants du secteur privé au Canada. Ils désiraient que les visites soient payées à même le budget de la Commission canadienne du lait et non pas à même celui du Ministère de l'Industrie et du Commerce, parce que dans ce dernier cas, des représentants du secteur privé devraient être invités à rencontrer les fonctionnaires de la CONASUPO.
- e) En octobre 1967, M. Barry et M. Goodwillie de la Commission canadienne du lait ont visité la CONASUPO au Mexique. M. Barry a témoigné que «nous avons dit à la CONASUPO que si elle voulait traiter directement, nous étions prêts à le faire». (traduction)
- f) En janvier 1968, la Commission canadienne du lait a fait une offre directement à la CONASUPO lors d'un important appel d'offres, ayant été invitée à le faire par la CONASUPO. La

Commission n'a pas obtenu le contrat, non plus qu'un autre en 1969. En fait, la Commission canadienne du lait n'a pas fait de vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO avant 1971, où la CONASUPO a insisté à traiter exclusivement avec la Commission canadienne du lait pour ses approvisionnements de poudre de lait écrémé du Canada.

Compte tenu des circonstances, il est inutile de chercher à trouver la source des premières initiatives visant à établir un contact direct entre la CONASUPO et la Commission canadienne du lait. L'intérêt croissant que portait la CONASUPO aux transactions directes de gouvernement à gouvernement a coïncidé avec une préoccupation croissante de la part de la Commission canadienne du lait quant à la façon d'assurer le maximum de ventes à l'exportation pour le surplus de poudre de lait écrémé, afin de réduire le coût du programme de soutien des prix.

Il est vrai que les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait se sont donné un certain mal pour convaincre d'autres fonctionnaires du gouvernement canadien, qui étaient parfois sceptiques, que l'initiative des transactions directes provenait de la CONASUPO et que la CONASUPO y tenait beaucoup. Il semble également que la Commission canadienne du lait espérait à l'époque devenir le seul vendeur canadien de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. Ces communications et ces espoirs peuvent être mises en doute, mais ils n'ont eu de conséquences importantes ni pour la société Schafer Bros. Ltd. ni pour les autres négociants privés canadiens. Il est manifeste que la Commission canadienne du lait était motivée uniquement par le désir de vendre ses surplus et donc de réduire au minimum pour le public canadien le coût du programme de soutien des prix.

7. *Allégation A.1(b)(iv)*

L'allégation A.1(b)(iv) se lit comme suit:

«La CCL n'a révélé à la Schafer Bros. Ltd. son intention de prendre à sa charge la vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO que lorsque cette prise en charge s'est produite en 1971-72.»

Cette allégation a été ajoutée au projet d'exposé des allégations à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. au cours des premières étapes des auditions, bien qu'elle n'ait pas figuré dans les écrits de Michel Choquette antérieurs à l'enquête. Elle ne semble pas non plus ajouter quoi que ce soit à l'enquête. L'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. n'a fait aucune présentation portant directement sur cette allégation.

L'allégation semble avoir été inspirée par la révélation, dans les documents déposés par les avocats de la Commission au début des auditions, que M. Barry et

M. Goodwillie avaient eu des rencontres avec la CONASUPO en octobre 1967. Ni les Schafer ni Michel Choquette n'étaient jusque là au courant de ce fait, bien que le fait que la Commission canadienne du lait ait présenté une offre à la CONASUPO en janvier 1968 ait été signifié à David Schafer par la Commission canadienne du lait à l'époque.

L'autre raison qui motive apparemment cette allégation est que la société Schafer Bros. Ltd. croyait qu'un acte délibéré et volontaire de la Commission canadienne du lait avait causé l'exclusion du secteur privé de toute transaction avec la CONASUPO à compter de 1971. Il n'en était tout simplement pas ainsi, comme on l'a dit ci-dessus et comme on le verra plus bas à propos de l'allégation A.1(b)(vi).

8. *Allégation A.1(b)(v)*

L'allégation A.1(b)(v) se lit comme suit:

«En plusieurs occasions, la CCL est demeurée délibérément vague dans les déclarations qu'elle a faites à la Schafer Bros. Ltd. concernant les approvisionnements disponibles et le montant des subventions à accorder.»

Cette allégation a également été ajoutée à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., mais, encore, une fois toute la preuve entendue et une fois que l'on eut demandé des plaidoiries écrites à tous les avocats, l'avocat de la Schafer Bros. Ltd. n'a fait aucune représentation portant spécifiquement sur cette allégation.

La preuve a montré que la Commission canadienne du lait publiait des circulaires régulièrement et les distribuait aux négociants privés; ces circulaires exposaient sa politique quant au paiement des subventions.

La preuve a également établi qu'il y a un léger délai entre la réception à la Commission canadienne du lait de la poudre de lait écrémé provenant des fabricants et l'inscription de ces livraisons aux dossiers d'inventaire de la Commission canadienne du lait.

L'emploi du mot «délibérément» dans cette allégation visait vraisemblablement à laisser entendre une certaine mauvaise foi ou un certaine irresponsabilité de la part de la Commission canadienne du lait, et ne semble pas désigner le fait que la Commission canadienne du lait ait tout simplement été incapable d'être précise ou de donner un engagement définitif pour l'avenir.

Il n'y a aucune preuve que ce soit à l'appui de cette allégation de mauvaise foi. On ne peut rien inférer à partir des documents et tant David Schafer que George Schafer ont témoigné qu'ils n'avaient aucune preuve ni aucun renseignement à cet égard, autre que ce qui pourrait paraître dans les documents.

En conséquence, il n'y a aucune preuve de cette allégation.

9. *Allégation A.1(b)(vi)*

L'allégation A.1(b)(vi) se lit comme suit:

«En 1971, la C.C.L. s'est officiellement approprié le marché pour ce qui est de la vente de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO, ce qui a enlevé à la Schafer Bros. Ltd. toute possibilité de profiter des investissements et de la publicité qu'elle faisait depuis 13 ans pour développer ce marché.»

Il s'agit d'une autre allégation qui a été ajoutée au début de l'enquête à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., mais encore une fois, dans sa plaidoirie à la fin de la preuve, cet avocat n'a pas plaidé expressément sur cette allégation.

La dernière moitié de cette allégation, après la virgule, constitue uniquement de l'argumentation.

Il est clair qu'au début de 1971, probablement à la suite de la politique de la nouvelle administration au Mexique la CONASUPO a insisté pour traiter exclusivement de gouvernement à gouvernement pour ses importations de plus en plus considérables de poudre de lait écrémé. Une note de service interne du ministère de l'Industrie et du Commerce, en date du 5 mai 1971, signale que la CONASUPO avait «officiellement avisé la Commission canadienne du lait que sa politique est maintenant de négocier directement avec les gouvernements étrangers pour tous leurs besoins.» (traduction) (Voir le document 583, pièce 12). L'existence de cette nouvelle politique au printemps de 1971 a été confirmée au cours des entrevues réalisées par la Commission d'enquête à Mexico; ces entrevues ont également révélé que si la Commission canadienne du lait n'avait pas accepté de vendre directement à la CONASUPO, la CONASUPO aurait en toute probabilité acheté sa poudre de lait d'un des concurrents du Canada.

(La preuve documentaire montre qu'en avril 1972, la CONASUPO peut avoir demandé des offres à un ou deux négociants privés canadiens (ne comprenant pas la société Schafer Bros. Ltd.) en vue d'une vente possible de poudre de lait écrémé, mais la preuve n'était pas claire et n'a été expliquée par personne. Il peut s'être agi d'une commande petite ou spécialisée, ou cela peut même avoir été le résultat d'une certaine confusion à la CONASUPO).

Etant donné la position de la CONASUPO au printemps de 1971, la Commission canadienne du lait a mis fin à la pratique, vieille de 2 ans, de publier une circulaire spéciale annonçant le niveau des subventions à l'exportation pour les ventes canadiennes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO, de même

que les termes et les conditions auxquels la Commission canadienne du lait était prête à fournir elle-même de la poudre de lait écrémé pour de telles ventes. M. Barry a témoigné qu'en ne publiant pas de circulaire de ce genre en 1971 ou par la suite, la Commission canadienne du lait avait cessé de fournir des subventions à l'exportations ou des stocks pour de telles ventes. Il a déclaré que bien qu'aucune annonce spéciale n'ait été faite à cet effet, les commerçants privés comprenaient la signification de l'arrêt des circulaires.

La première vente de poudre de lait écrémé faite par la Commission canadienne du lait à la CONASUPO est prouvée par le contrat et date du 14 mai 1971 portant sur la vente de 10.000 tonnes métriques (pièce 12, pages 589-596).

Dans son témoignage, David Schafer a déclaré avoir fait cette allégation parce qu'il croyait que c'était la Commission canadienne du lait, et non la CONASUPO, qui était responsable de l'exclusion complète du secteur privé au printemps de 1971 pour ce qui est de la vente de poudre de lait écrémé du Canada à la CONASUPO. Cette croyance découlait, a déclaré M. Schafer, du fait que le directeur général de la CONASUPO lui avait dit que la Commission canadienne du lait était à l'origine des négociations à l'égard des dispositions entre les deux organismes gouvernementaux. Le témoignage de M. Barry déclare le contraire et étant donné son témoignage, la note de service interne du ministère de l'Industrie et du Commerce en date du 5 mai 1971 ainsi que les entrevues qui ont eu lieu à Mexico, il semble que la croyance de M. Schafer n'est pas bien fondée.

Le fait que la Commission canadienne du lait ait accaparé le commerce avec la CONASUPO ne constituait manifestement pas un geste exclusionnaire de sa part. Cela résultait de la politique du gouvernement mexicain, fait qui a été corroboré sans doute possible par les entrevues avec les témoins du Mexique. A en juger d'après les plaintes faites par la société Ronald A. Chisholm Ltd. et par d'autres en 1971 et en 1972 à propos des activités commerciales de la Commission canadienne du lait avec la CONASUPO, cependant, il est évident que la société Schafer Bros. Ltd. n'était pas seule, soit à se sentir lésée ou à ne pas comprendre les raisons pour les nouvelles relations commerciales établies en 1971 entre la Commission canadienne du lait et la CONASUPO.

Je ne traite pas ici de la partie argumentative de l'allégation «ce qui a enlevé à la Schafer Bros. Ltd. toute possibilité de profiter des investissements et de la publicité qu'elle faisait depuis 13 ans pour développer ce marché» car les faits que postule cet énoncé sont traités ailleurs dans le présent Rapport.

10. *Allégation A.2*

L'allégation A.2 se lit comme suit:

«En janvier 1968, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit de la première occasion qui se présentait de vendre à la CONASUPO une quantité importante de poudre de lait écrémé du Canada:

- a) en refusant la société Schafer Bros. Ltd. de puiser dans ses stocks, et
- b) en refusant de collaborer avec ladite société en matière d'arrangements financiers et d'octroi de subventions,
- c) en taisant jusqu'au 24 janvier 1968 son intention de faire directement concurrence à la société Schafer Bros. Ltd. pour un appel d'offres de la CONASUPO, et
- d) en faisant elle-même à la CONASUPO une offre directe portant sur des stocks faisant partie de ses réserves et bénéficiant de subventions et d'arrangements financiers qu'elle s'était elle-même octroyés.»

Il est à noter que les alinéas c) et d) ont été ajoutés à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. au cours de l'enquête.

La preuve a montré que jusqu'à ce que des preuves aient été présentées à l'enquête, David Schafer croyait que la société Schafer Bros. Ltd. était la seule société privée du Canada à être invitée par la CONASUPO à faire des offres pour ce contrat. Cette croyance semble provenir du fait que M. Schafer n'était pas au courant de la présence d'autres exportateurs privés canadiens qui faisaient des affaires au Mexique à l'époque, qu'il croyait qu'il était le seul exportateur canadien à être connu de certains fonctionnaires de la CONASUPO et à avoir leur confiance, et que la Commission canadienne du lait ne lui avait pas montré de copies de demandes ou des offres d'autres négociants privés canadiens en vue d'acheter des approvisionnements à la Commission canadienne du lait à l'égard de cet appel d'offres.

La preuve a montré que d'autres négociants privés canadiens ont été invités par la CONASUPO à faire des offres pour la vente de poudre de lait écrémé en vertu de l'appel d'offres de janvier 1968. A ce sujet, M. S.C. Barry et M. Goodwillie ont déclaré alors qu'au moins trois ou quatre négociants privés canadiens avaient reçu des invitations de la CONASUPO, notamment la Coopérative de Granby. La preuve comprend une invitation écrite à la Coopérative de Granby au soin de Benolol (son agent mexicain) ce qui, à l'enquête, a porté David Schafer à douter de ce que lui avait dit certaines personnes qui étaient à l'époque fonctionnaires de la CONASUPO. La preuve a également établi que M. Rodriguez Licea a informé la Commission canadienne du lait, après que la société Schafer Bros. Ltd. eut reçu son invitation

de la CONASUPO, que l'on avait communiqué avec tous les producteurs et fournisseurs enregistrés quant à cet appel d'offres de janvier 1968. La preuve a également établi que d'autres avaient exporté de la poudre de lait écrémé canadienne au Mexique au moins depuis le début des années 1960, selon les statistiques gouvernementales officielles tant du Mexique que du Canada. Ces statistiques ne révélaient pas les noms des commerçants impliqués dans ces achats et ces ventes de poudre de lait écrémé canadienne, mais elles établissaient que les Mexicains étaient au courant des caractéristiques et de la disponibilité de la poudre de lait écrémé du Canada depuis le début des années 1960.

Les réponses des témoins au Mexique, ainsi que MM. Bishop et Pariseault, confirment que des ventes de poudre de lait écrémé du Canada ont été faites par d'autres négociants privés canadiens à la CONASUPO au cours des années 1960.

La preuve a montré que la Commission canadienne du lait a informé la société Schafer Bros. Ltd. qu'elle faisait une offre directe à la CONASUPO en réponse à une invitation reçue en janvier 1968 de la CONASUPO et qu'elle ne mettrait pas ses stocks à la disposition de la société Schafer Bros. Ltd. pour cet appel d'offres parce que, comme il a été dit si la CONASUPO acceptait à la fois l'offre de la Commission canadienne du lait et celle de la société Schafer Bros. Ltd., la Commission canadienne du lait ne disposerait pas d'une quantité suffisante de poudre de lait écrémé pour exécuter les deux contrats.

La preuve à l'égard des discussions entre la société Schafer Bros. Ltd. et la Commission canadienne du lait à ce sujet n'appuie pas l'allégation. En fait, la preuve semble établir que la seule offre que la société Schafer Bros. Ltd. ait faite à la Commission canadienne du lait en vertu de l'achat de stocks pour exécuter cette offre à la CONASUPO, était assortie de la condition que la CONASUPO accepterait l'offre de la société Schafer Bros. Ltd.

Il n'y a aucune preuve que la Commission canadienne du lait ait agi de façon discriminatoire à l'endroit de la société Schafer Bros. Ltd. ou de tout autre négociant privé à l'égard des subventions et des dispositions financières. La Commission canadienne du lait a traité tous les négociants privés de la même façon.

La preuve établit que la Commission canadienne du lait n'a pas informé la société Schafer Bros. Ltd. de son intention de faire une offre directe pour cette vente de janvier 1968 à la CONASUPO avant le mois de janvier. Elle n'était cependant pas obligée de la faire. Bien que la Commission canadienne du lait n'ait été obligée ni par la loi ni autrement de divulguer son intention de faire elle-même une offre directe à la CONASUPO, en même temps il n'y a

aucune preuve qui laisse entendre que la Commission canadienne du lait ait délibérément tenu cette intention secrète.

L'alinéa d) de l'allégation, soit qu'en faisant une offre directe à la CONASUPO, la Commission canadienne du lait a bénéficié de subventions et de dispositions financières qu'elle s'était octroyées à elle-même, est essentiellement correcte mais n'est pas pertinente.

Il est à noter que l'offre faite par la Commission canadienne du lait à la CONASUPO à l'égard de ce contrat de 1968 était de 10.24 cents, alors que la Commission canadienne du lait n'offrait qu'une subvention qui aurait donné aux exportateurs privés un prix subventionné de 13.5 cents la livre. La Commission canadienne du lait aurait pu augmenter la subvention payable aux négociants privés de 3.26 cents la livre sans qu'il en résulte pour le fonds ou les contribuables un coût net en dollars plus considérable que celui qui aurait été encouru si l'offre de la Commission canadienne du lait avait été acceptée.

Dans ses représentations à l'égard de cette allégation, l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. qualifie la conduite de M. Barry à l'égard de cet appel d'offres de janvier 1968 de «trompeuse» et «malhonnête», particulièrement à l'égard du renseignement que M. Barry a donné aux ministres à l'effet que la CONASUPO désirait traiter directement avec la Commission canadienne du lait. L'emploi de tels mots est entièrement injustifié et inconvenant.

11. *Allégation A.3*

L'allégation A.3 se lit comme suit:

«En août 1968, la C.C.L. a vendu de grandes quantités de poudre de lait écrémé à des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. à un prix considérablement inférieur à celui que cette dernière avait offert sans succès à la C.C.L. en janvier 1968 pour la même denrée, et de beaucoup inférieur aussi à celui qu'elle avait offert de payer en octobre 1968. En fait, une certaine quantité de la poudre effectivement livrée par la C.C.L. était de la poudre fraîche produite en 1969. La C.C.L. a ainsi empêché la société Schafer Bros. Ltd. pendant près de deux ans, de soutenir une concurrence efficace dans le domaine de la vente de la poudre de lait écrémé à certains pays étrangers.»

L'historique de cette transaction dite du consortium a été exposée par Timothy Chisholm de la société Ronald A. Chisholm Ltd. comme suit:

«En 1968, le marché mondial de la poudre de lait écrémé était dans un état de dépression et le prix mondial a baissé régulièrement depuis janvier 1968 jusqu'à l'été de cette même année.»

«A l'été de 1968, le surplus canadien, dont on savait qu'il était substantiel, était un des principaux facteurs contribuant à cette dépression du marché.

«A cette époque, la société Ronald A. Chisholm Ltd. traitait en Europe particulièrement avec Van den Bergh, négociant européen important en poudre de lait et en autres denrées. En même temps, la société Eastern Townships Produce Ltd. de Sherbrooke (Québec) (concurrent de Ronald A. Chisholm Ltd.), traitait en Europe surtout avec Ecoval, un autre négociant européen important de lait dont le siège est à Bruxelles.

«A l'été de 1968, et Van den Bergh et Ecoval étaient d'avis que le marché ne remonterait pas tant qu'on n'aurait pas réglé la question du surplus canadien et, en conséquence, ont approché la société Ronald A. Chisholm Ltd. et la société Eastern Townships Produce Ltd. dans l'intention que nous participions à un consortium qui achèterait tout le surplus canadien.

«Le ou vers le 30 juillet 1968, Dean Bishop de la société Eastern Townships Produce Ltd., Peter Van Wauyenberg de la société Ecoval et M. Van Ballegooijen de la société E.A. Ballegooijen & Zn. N.V. (qui devaient financer l'opération du consortium) et moi-même avons rencontré M. Clifford Barry et D.B. Goodwillie de la Commission canadienne du lait à Ottawa. Lors de cette rencontre, nous avons offert au nom du consortium d'acheter tout le surplus canadien de poudre de lait écrémé, sans égard à l'âge de la poudre.

«Au cours de la même rencontre, il y a eu des négociations à l'égard du prix d'achat, de l'engagement de la part du consortium de prendre certaines quantités de poudre dans certains délais limités, et de questions connexes. En fin de compte, on est arrivé à une entente entre la Commission canadienne du lait et la société Eastern Townships Produce Ltd. (au nom du consortium) . . .

«Le contrat prévoyait l'achat par le consortium de 35,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé ce qui, à mon avis, ne constituait pas la totalité du surplus de la Commission canadienne du lait à l'époque, mais qui était la quantité maximum que la Commission était alors prête à vendre au consortium. Le prix convenu était de 4 cents la livre, ce qui était le juste prix mondial à l'époque.

«L'achat de cette partie importante du surplus canadien a eu l'effet escompté sur le prix

mondial de la poudre de lait écrémé, en ce que le prix mondial a graduellement commencé à augmenter lorsqu'on a appris que la plus grande partie du surplus canadien avait été retirée du marché.» (traduction)

La preuve a confirmé que la poudre de lait écrémé vendue par la Commission canadienne du lait à la société Eastern Townships Produce Ltd. le 12 août 1968 pour revente au consortium dans les marchés d'exportation, n'était pas la poudre qui faisait l'objet des propositions soit de janvier 1968 ou d'octobre 1968. La poudre vendue au consortium en août 1968 était de la poudre de 1967 avec peut-être une quantité minimale de poudre fraîche nécessaire pour compléter certaines livraisons.

Cette vente était assortie d'une restriction; la Commission canadienne du lait convenait de ne pas vendre de poudre de lait écrémé à un prix inférieur à 5 cents la livre pendant les 8 prochains mois pour exportation à l'extérieur de l'Amérique du Nord et du Sud, sans donner à la société Eastern Townships Produce Ltd. le droit de premier refus.

Il n'y a donc aucun fondement à cette allégation dans la mesure où elle soutient que la Commission canadienne du lait a offert à la société Schafer Bros. Ltd. en octobre 1968 une poudre de lait écrémé à un prix plus élevé que celui qui a été offert à la société Eastern Townships Produce Ltd. parce que, comme nous l'avons dit, les deux propositions visaient des poudres de lait écrémé de qualité et d'âge différents. Apparemment, la société Schafer Bros. Ltd. a effectivement éprouvé certaines difficultés à vendre de la poudre de lait écrémé fraîche pendant les deux prochaines années sur le marché européen, mais cela ne constitue pas une critique du fait que la Commission canadienne du lait ait fait cette vente à la société Eastern Townships Produce Ltd. pour revente au consortium.

Les documents préparés avant l'enquête par Michel Choquette traitaient cette transaction comme une question substantielle dans la mesure où la société Schafer Bros. Ltd. et David Schafer étaient concernés. A la suite des preuves données à l'enquête, cependant, cette allégation a cessé d'avoir une véritable importance pour David Schafer ou la société Schafer Bros. Ltd. En fait, David Schafer a témoigné (transcription p. 2776) qu'il n'avait pas l'intention de faire cette allégation.

Toute cette question semble étrange et indéfendable en ce que, encore une fois, peu après le début des auditions publiques, l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. a demandé que l'allégation rédigée par les avocats de la Commission d'après les écrits de Michel Choquette soit amendée par l'addition des mots soulignés ci-dessus dans l'allégation. Sa demande a été accordée.

Ceci est particulièrement indéfendable étant donné le fait que David Schafer dans son témoignage a déclaré qu'il avait fait l'allégation modifiée quant à l'inclusion de la poudre fraîche de 1969, parce qu'un camionneur, un certain M. Rouleau de Montréal, lui avait dit que de la poudre fraîche produite en 1969 avait été livrée dans le cadre de cet achat dit du consortium. C'est là le seul fondement que David Schafer avait pour la modification de l'allégation. Quant à l'inclusion de poudre fraîche dans cette vente, M. Barry a déclaré qu'il se pourrait qu'une petite quantité de poudre fraîche ait été incluse pour compléter des livraisons en vertu du contrat du 12 août 1968, mais que manifestement seules des quantités insignifiantes de poudre fraîche étaient impliquées.

La somme des fonds publics dépensés ou perdus à l'égard de la poudre vendue à la société Eastern Townships Produce Ltd. s'élevait à environ \$12 millions, sans inclure l'entreposage, le financement ou les autres frais. Ce fait n'est pas pertinent à l'allégation, mais présente par ailleurs un certain intérêt.

12. Allégation A.4

L'allégation A.4 se lit comme suit:

«Au printemps de 1969, la C.C.L. a créé inutilement des difficultés à la société Schafer Bros. Ltd. lorsqu'elle remplissait sa première commande de la CONASUPO:

- a) en lui donnant à maintes reprises des renseignements faux et trompeurs sur les quantités existantes de poudre de lait écrémé qu'elle pouvait obtenir de la C.C.L. aux fins de l'opération, sur leur lieu d'entreposage, sur leur traitement calorifique et leurs caractéristiques bactériennes et,
- b) en lui refusant sa collaboration en matière d'arrangements financiers et,
- c) en forçant la société Schafer Bros. Ltd. à engager des frais supplémentaires de laboratoire, de fabrication et de transport pour être en mesure de répondre aux exigences du contrat passé avec la CONASUPO.»

Le 3 février 1969, la société Schafer Bros. Ltd. signait son premier (et unique) contrat avec la CONASUPO pour la fourniture de poudre de lait écrémé. Le contrat portait sur 450 tonnes de poudre de haute température et de 320 tonnes de poudre de basse température, dans tous les cas avec une numération directe des colonies inférieure à 75 millions.

Le sens de cette allégation semble être une croyance de la part de David Schafer que la Commis-

sion canadienne du lait avait délibérément cherché à nuire aux efforts de la société Schafer Bros. Ltd. pour exécuter les livraisons conformément au contrat.

Les écrits de Michel Choquette exposent comme suit les faits qui sous-tendent cette allégation:

- a) «... David Schafer n'aurait pas pris un engagement envers la CONASUPO si M. Goodwillie n'avait pas dit que la Commission pouvait fournir la société Schafer Bros. — c'est-à-dire s'il n'avait pas dit qu'il y aurait aucun problème à fournir de la poudre à haute température et que la société Schafer Bros. pourrait tester autant de lots que nécessaire.» (traduction) (Pièce 6, vol. VI, p. 120).
- b) La société Schafer Bros. Ltd. «... a été intentionnellement induite en erreur par la Commission du lait quant à l'emplacement et à disponibilité de certains lots de poudre de lait écrémé.» (traduction) (Pièce 6, vol. IX (G), pp. 3-4; [à la page 16 il est allégué qu'il pourrait s'agir de «grossière négligence»] Pièce 6, vol. IX (C), pp. 6-7).
- c) «... ce qui les obligeait à perdre du temps à chercher ailleurs des approvisionnements (et entraînant) un retard des livraisons pour ce qui était leur première vente à la CONASUPO, ce qui nuisait gravement à leurs relations avec un client qu'ils avaient travaillé 8 ans à obtenir... » (traduction) (Pièce 6, vol. IX (G), p.16).
- d) À cause de la Commission canadienne du lait, ils ont dû payer davantage que ce que l'on leur avait dit tant pour la poudre à haute température que pour la poudre à basse température. (Pièce 6, vol. IX (G), pp. 18-19; pièce 6, vol. VII, pp. 32-33, 47).
- e) Bien que les dossiers de la Commission canadienne du lait quant à ses propres stocks aient semblé désorganisés et aient présenté des lacunes quant au traitement calorifique, ce qui a causé une perte à la société Schafer Bros. Ltd., la Commission canadienne du lait a de nombreuses reprises a donné les renseignements quant à la numération directe des colonies qui étaient faux d'après les dossiers qu'elle avait effectivement. (Pièce 6, vol IX (C), pp. 6-7; pièce 6, vol IX (G), pp. 19-20, et voir: Pièce 6, vol. VII, pp. 31-57; pièce 6, vol. VI, p. 122 [«il s'agit de savoir si les renseignements trompeurs ont été donnés innocemment, négligemment ou frauduleusement.»]) (traduction)
- f) En général, lorsqu'il s'agissait de financement, de fournir des renseignements et de donner accès aux stocks pour fins d'échantillonnage, «... la Commission canadienne du lait a créé des difficultés inutiles aux Schafer lorsqu'il s'agissait

d'obtenir des approvisionnements à partir des stocks gouvernementaux pour la vente de la société Schafer Bros. à la CONASUPO.» (traduction) (Pièce 6, vol IX (G), p. 16; pièce 6, vol VI, pp.6, 106-124; pièce 6, vol. VII, pp. 47-49, 53-56).

- g) Dans ses transactions avec la société Schafer Bros. en rapport avec ses tentatives d'exécuter la petite commande de 770 tonnes en 1969, est-ce que la Commission canadienne du lait cherchait à nuire à la position concurrentielle de la société Schafer Bros. Ltd. à l'égard des appels d'offres annuels très considérables de la CONASUPO, notamment le très important appel d'offres de la CONASUPO auquel on s'attendait sous peu? (Pièce 6, vol. VII p. 51; pièce 6, vol. VI pp. 123-124).

Les faits qui sous-tendent la plainte de David Schafer à cet égard se retrouvent comme suit dans son témoignage:

«Le 8 janvier, je suis allé à Ottawa pour rencontrer M. Goodwillie et je me suis informé si ces approvisionnements étaient disponibles de même que la subvention. J'ai informé M. Goodwillie qu'encore une fois la CONASUPO exigeait une poudre d'au plus 90 jours avec une numération directe des colonies n'excédant pas 75 millions.

«M. Goodwillie m'a demandé si j'étais certain que la CONASUPO n'accepterait pas une numération de 200 millions et s'il était absolument essentiel que 320 tonnes soient de la poudre à basse température plutôt qu'à moyenne ou à haute température.

«J'ai répondu qu'à mon avis il était important d'offrir aux Mexicains exactement ce qu'ils avaient exigé.

«M. Goodwillie m'a informé que, étant donné que la Commission tenait des dossiers de la numération directe des colonies des lots qu'elle achetait des producteurs et que plusieurs producteurs livraient régulièrement une poudre avec une numération inférieure à 75 millions à la CCL, la société Schafer Bros. serait en mesure de répondre aux exigences mexicaines à cet égard.

«Au sujet du traitement calorifique, cependant, M. Goodwillie m'a informé que la Commission n'était pas obligée de faire un test portant sur ce traitement, puisque son règlement d'achat ne comportait pas une analyse de l'azote protéique de lactosérum.

«M. Goodwillie a cependant déclaré que la Commission serait prête, si la société Schafer Bros. obtenait effectivement la vente, à indi-

quer quels lots de poudre risquaient davantage d'être à haute température et lesquels à basse température.

«M. Goodwillie a déclaré que la société Schafer Bros. n'aurait aucune difficulté à trouver une quantité suffisante de poudre à haute température dans les stocks de la Commission, mais qu'il pourrait y avoir un problème à trouver une quantité suffisante de poudre à basse température.

«Il a déclaré que la société Schafer Bros. devrait employer, à ses propres frais, un organisme d'échantillonnage et un laboratoire privé pour vérifier le traitement thermique des lots et que la société Schafer Bros. serait probablement obligée de demander à un fabricant privé de produire sur commande la plus grande partie de la poudre à basse température, ce qui nous coûterait un peu plus cher.

«M. Goodwillie m'a informé que la CCL fournirait cette poudre à 6 cents la livre (prix subventionné) à l'entrepôt de Montréal ou de Toronto, et que ce prix s'appliquerait à toute la poudre exportée pour cette commande, qu'elle soit achetée des stocks de la CCL ou des fabricants privés.

«Le 9 janvier 1969, la société Schafer Bros. Ltd. a communiqué avec J.G. Morazain Co. Ltd., agent de fabricants privés et a demandé à M. Morazain de faire des demandes préliminaires quant à la disponibilité de la poudre à basse température faire sur commande.» (traduction)

La preuve a établi qu'à l'époque la Commission canadienne du lait ne disposait pas d'un système suffisant de dossiers pour lui permettre de fournir des renseignements précis quant à la numération directe des colonies de son inventaire de poudre de lait écrémé.

La Commission canadienne du lait n'avait pas non plus de dossiers d'inventaire indiquant quels lots de sa poudre étaient à haute température et lesquels à basse température, parce que le règlement d'achat de la Commission canadienne du lait n'exigeait pas un test d'azote protéique de lactosérum qui aurait révélé le traitement calaïfique de la poudre.

Les fonctionnaires de la Commission canadienne du lait, par exemple M. Goodwillie, savaient cependant en général lesquels des fabricants produisaient de la poudre à haute température et lesquels de la poudre à basse température et, de cette façon générale, ils ont indiqué à la société Schafer Bros. Ltd. quels étaient ces fabricants et où les approvisionnements pouvaient se trouver.

La preuve a montré qu'il n'y a aucun fondement à l'assertion de David Schafer à l'effet que la Commission canadienne du lait lui a garanti une quantité de poudre à haute température. La preuve documentaire comprend, en fait, un télex en date du 23 janvier 1969, adressé par M. Marcellus de la Commission canadienne du lait à la société Schafer Bros. Ltd. (voir le document 277, pièce 12, vol. 1) où M. Marcellus déclare que la Commission canadienne du lait ne donne aucune garantie de la disponibilité de poudre de lait écrémé à haute température dans les stocks de la Commission canadienne du lait.

Il n'y a donc aucun fondement à l'allégation A.4(a).

Quant à l'alinéa b) de l'allégation, la plainte de la société Schafer Bros. Ltd. porte sur le dépôt de 2 cents contre la preuve d'exportation de la poudre de lait écrémé du Canada et sur la question de savoir si la Commission canadienne du lait aurait dû accepter une assignation de la lettre de crédit de la CONASUPO.

La preuve montre qu'à l'égard du dépôt de 2 cents, la Commission canadienne du lait a renoncé à cette exigence à la demande de la CONASUPO. A l'égard de la lettre de crédit, David Schafer a admis en contre-interrogatoire que la Commission canadienne du lait était justifiée de refuser d'accepter l'assignation, parce que si elle l'avait fait elle se serait trouvée à donner une garantie quant à la disponibilité d'approvisionnement, garantie qu'elle avait déjà expressément refusé de donner.

De même, il n'y a aucun fondement pour l'alinéa c) de l'allégation. Comme on l'a dit ci-dessus, la Commission canadienne du lait ne tenait pas de dossiers concernant le traitement thermique de son inventaire. Dans la mesure où la société Schafer Bros. Ltd. devait s'adresser à des sources autres que la Commission canadienne du lait pour trouver les approvisionnements nécessaires pour exécuter ce contrat avec la CONASUPO, elle était obligée, comme n'importe quel autre négociant privé, de payer les frais de laboratoire, de transport et tous les autres frais entraînés par ces achats.

Il convient de noter que M. Rodriguez Ayala, lors de l'entrevue avec la Commission à Mexico en présence de certains avocats, tous ayant été invités, et de Michel Choquette, a déclaré que lui et M. Rodriguez Licea avaient le pouvoir discrétionnaire d'accepter les petits contrats. Il a dit que l'octroi du contrat sur cet appel d'offres de 770 tonnes, qui était un petit appel d'offres, constituait en quelque sorte un test à l'égard de la société Schafer Bros. Ltd. pour voir si cette société pouvait exécuter un contrat et, dans ce cas, la société Schafer Bros. Ltd. serait placée sur la liste des personnes à inviter à présenter des offres lors des appels d'offres importants.

13. *Allégation A.5*

L'allégation A.5 se lit comme suit:

«Au printemps de 1969, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. d'obtenir de la CONASUPO un contrat de vente de 25.000 tonnes de poudre de lait écrémé en:

- a) donnant à la société Schafer Bros. Ltd. des renseignements faux et trompeurs sur le versement de subventions à l'exportation aux sociétés canadiennes faisant affaire par l'entremise d'agents étrangers, et
- b) refusant de donner accès à ses stocks à la société Schafer Bros. Ltd., pour ensuite permettre à d'autres exportateurs canadiens d'y puiser, et
- c) décourageant la société Schafer Bros. Ltd. en annonçant son intention de faire elle-même à la CONASUPO une offre directe portant sur les quantités qu'elle avait en réserve et bénéficiant de subventions et d'arrangements financiers que la C.C.L. s'était elle-même octroyés.»

L'essentiel de cette allégation se trouve à l'alinéa (a). Les alinéas (b) et (c) de l'allégation, qui sont soulignés, ont été ajoutés à l'exposé des allégations au commencement des auditions publiques à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd.

M. David Schafer, M. Barry et M. Timothy Chisholm ont donné des témoignages oraux à l'égard de cette question et il y avait une preuve documentaire importante, tout ceci étant mentionné à l'annexe 11 du présent Rapport.

La preuve a montré qu'au début de 1969 tous les négociants privés canadiens et la Commission canadienne du lait savaient que la CONASUPO se préparait à faire un appel d'offres pour la fourniture de 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé.

Thomas P. Gonzalez, un agent avec des bureaux à Los Angeles et à Mexico, était un agent établi depuis longtemps et dont on savait qu'il réussissait en général à l'égard de contrats avec la CONASUPO.

Thomas P. Gonzalez et David Schafer ont eu certaines conversations au début de 1969. David Schafer a déclaré que M. Gonzalez avait offert de lui servir d'agent à deux reprises à l'occasion de l'appel d'offres qui se préparait à la CONASUPO mais que lui, David Schafer, avait refusé d'entreprendre avec lui des relations d'affaire.

David Schafer a alors communiqué avec M. Barry, président de la Commission canadienne du lait, et a déclaré dans son témoignage que les événements suivants ont eu lieu:

«Le 31 mars 1969, j'ai téléphoné à M. Barry, qui était à l'Hôtel Ritz à Mexico.

«J'ai fait cet appel du bureau de M. T.F. Harris, conseiller commercial à l'ambassade canadienne à Mexico, en présence de M. Harris et d'un agent commercial local, M. Fidencio Arguelles.

«J'ai parlé à M. Barry de l'offre que j'avais reçue de M. Thomas P. Gonzalez.

«M. Barry m'a dit que la Commission canadienne du lait verserait une subvention à l'exportation seulement à un exportateur canadien traitant directement avec le Mexique.

«Par la suite, M. Thomas P. Gonzalez a communiqué encore une fois avec moi et, croyant avoir l'appui de M. Barry à cet égard, j'ai dit à M. Gonzalez que la société Schafer Bros. Ltd. refusait de devenir un agent au Canada pour une société américaine vendant directement à la CONASUPO.» (traduction)

En développant davantage son témoignage, David Schafer a déclaré: «J'ai demandé à M. Barry de ne pas donner de subvention lorsqu'il ne s'agit pas d'un vendeur canadien. C'est ce que j'ai demandé et M. Barry a accepté ...» (Transcription, p. 552) (traduction).

En fait, ce qui s'est produit par la suite, c'est que la société Ronald A. Chisholm Ltd., négociant canadien, a fourni de la poudre de lait écrémé du Canada à la CONASUPO en vertu du contrat qui en fin de compte a été accordé.

Timothy A. Chisholm, président de la société Ronald A. Chisholm Limited, a déclaré ce qui suit dans son témoignage:

«En 1969, nous avons reçu une demande de la Thomas P. Gonzalez Corporation portant sur 25,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé (avec tolérance de 10% dans un sens ou dans l'autre), encore une fois pour livraison à la CONASUPO au Mexique. Bien que la Commission canadienne du lait ne fut pas prête à garantir des approvisionnements pour ce contrat, à notre avis le contrat pouvait être exécuté en achetant auprès des transformateurs privés canadiens de poudre de lait écrémé et en conséquence nous avons offert de vendre la totalité des 25,000 tonnes métriques, sous réserve d'une tolérance de 10%, et notre offre a été acceptée. En fin de compte, environ 27,000 tonnes métriques ont été expédiées en vertu de ce contrat, et je crois que la totalité, sauf les 1,000 dernières tonnes, a été achetée auprès des transformateurs privés...

«A l'égard de tous les contrats... en 1968, 1969 et 1970, Ronald A. Chisholm Limited a toujours agi comme mandant à tous les égards, notamment:

- a) elle a obtenu la poudre des producteurs privés du Canada de la Commission canadienne du lait;
- b) elle a négocié le prix d'achat avec les fournisseurs;
- c) elle a financé l'achat de la poudre à même ses propres ressources;
- d) elle a organisé et payé l'expédition de la poudre au Mexique;
- e) le cas échéant, elle a organisé et payé tous les tests nécessaires de la poudre pour répondre aux exigences de la CONASUPO.» (traduction)

A cet égard, David Schafer a déclaré dans son témoignage:

«Le 9 mai 1969, j'ai appris des fonctionnaires de la CONASUPO que le négociant américain Thomas P. Gonzalez de Los Angeles avait présenté une offre pour l'important appel d'offres de la CONASUPO portant sur une poudre canadienne à l'égard de laquelle il avait apparemment pris des dispositions par l'entremise d'un agent d'achat canadien.

«J'ai immédiatement téléphoné à mon fils George à Montréal pour lui dire que ceci était contraire à la promesse orale de M. Barry et pour lui demander de rappeler à M. Barry que la poudre de lait est subventionnée aux frais des contribuables canadiens et qu'il était injuste pour les Canadiens qu'une société américaine reçoive le bénéfice des subventions canadiennes à l'exportation.

«Le 12 mai 1969, M. Barry a écrit à la société Schafer Bros. Ltd. que, bien que la CCL traitait uniquement avec les sociétés canadiennes en ce qui a trait aux exportations de poudre de lait, il ne pouvait pas adopter une position qui exigerait que les sociétés canadiennes négocient directement avec les acheteurs étrangers plutôt que par l'entremise d'agents.» (traduction) (Pièce 12, vol. 2, p. 396).

Telle est la preuve en ce qui a trait à la situation en 1969.

Par la suite, comme on l'a fait remarquer, au printemps de 1971 la Commission canadienne du lait a fait sa première vente directe de poudre de lait écrémé à la CONASUPO et a cessé de payer des subventions aux négociants privés qui tentaient de

traiter avec la CONASUPO, et a ainsi effectivement exclu tous les négociants privés du marché de la CONASUPO pour la poudre de lait écrémé.

À cet égard, la société Ronald A. Chisholm Ltd. s'est plainte par télex le 2 avril 1971 à l'Honorable H.A. Olson, ministre de l'Agriculture, concernant les mesures prises par la Commission canadienne du lait à l'égard du marché de la CONASUPO pour la poudre de lait écrémé du Canada. La société Ronald A. Chisholm Ltd. a proposé qu'une délégation de trois négociants du secteur privé rencontre le Ministre pour discuter cette question. (Pièce 12 A, vol. 8, p. 1482).

La société Ronald A. Chisholm Ltd. s'est apparemment plainte également à d'autres ministres, y compris le ministre de l'Industrie et du Commerce.

A la suite de cette dernière plainte, M. A.G. Kniewasser, sous-ministre adjoint principal au développement de l'industrie et du commerce au ministère de l'Industrie et du Commerce a écrit à M. Barry, président de la Commission canadienne du lait, le 20 mai 1971. M. Barry répondait à M. Kniewasser le 26 mai 1971, et voici des extraits de sa lettre:

«Au cours des deux dernières années au moins, c'est-à-dire en 1969 et 1970, nous avons établi un taux de subvention que nous payions à quinconque faisait affaire avec la CONASUPO, mais nous avons insisté qu'il devait s'agir d'un contrat direct entre une société canadienne et la CONASUPO.

«Maintenant, je crois savoir quelle société canadienne [Ronald A. Chisholm Ltd.] se plaint le plus des dispositions récentes avec la CONASUPO. Si j'ai raison, il s'agit de celle qui prétend avoir fait le plus d'affaires récemment entre le Canada et la CONASUPO. Cette société s'est également plainte parce que certaines ventes de poudre canadienne ont été faites par des sociétés étrangères.

«En fait, et en dépit de notre insistance que pour être admissible à la subvention, une société canadienne doit traiter directement avec la CONASUPO, cela ne s'est pas produit dans le cas de cette société. Le contrat a été conclu par une société américaine et la société canadienne a tout simplement agi comme agent de la société américaine pour obtenir la poudre au Canada.» (traduction) (Pièce 12, vol. 3, p. 608).

Dans son témoignage oral à l'enquête, M. Barry a déclaré qu'il s'était trompé lorsqu'il a mentionné l'année «1969» dans l'extrait de la lettre cité ci-dessus.

À partir de ceci et de l'ensemble de la preuve, les conclusions sont les suivantes:

En premier lieu, on savait dans le milieu qu'il n'y aurait presque pas de poudre de lait écrémé de disponible des États-Unis pour fournir cette demande de 1969 de la CONASUPO portant sur 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé.

En second lieu, on savait dans le milieu, et ceci comprend David Schafer de la société Schafer Bros. Ltd., que la Corporation Thomas P. Gonzalez de Los Angeles et Mexico avait eu beaucoup de succès à se joindre à divers négociants privés pour conclure des contrats avec la CONASUPO pour la vente de poudre de lait écrémé et d'autres produits.

En troisième lieu, David Schafer pensait probablement que si la Corporation Thomas P. Gonzalez pouvait en quelque sorte être éliminée, les chances de la société Schafer Bros. Ltd. de conclure le contrat avec la CONASUPO seraient meilleures.

Quatrièmement, en conséquence, il a eu la conversation susmentionnée avec M. Barry. David Schafer a compris à la suite de la conversation qu'aucune subvention ne serait payée pour l'exportation de poudre de lait écrémé canadienne si la poudre n'était pas vendue directement par un négociant privé canadien à la CONASUPO, sans passer par un intermédiaire comme Corporation Thomas P. Gonzalez.

Cinquièmement, ce que M. Barry a compris de cette conversation avec David Schafer n'est pas la même chose que ce que David Schafer a compris.

Sixièmement, la société Ronald A. Chisholm Ltd. a exporté du Canada 27,000 tonnes de poudre de lait écrémé canadienne pour exécuter ce contrat avec la CONASUPO en 1969. Bien que la société déclare avoir agi comme mandant à tous égards, la forme du contrat était que la société Ronald A. Chisholm Ltd. vendait la poudre à la Corporation Thomas P. Gonzalez qui à son tour la revendait à la CONASUPO.

A cet égard, la preuve a révélé qu'à cause des plaintes faites à l'égard de cette transaction de 1969 avec la CONASUPO, la forme du contrat a été modifiée pour la vente de 1970 de sorte que, formellement, la société Ronald A. Chisholm Ltd. signait directement le contrat avec la CONASUPO. Mais la question importante et significative est que la Corporation Thomas P. Gonzalez agissait pour la société Ronald A. Chisholm Ltd. à l'égard du contrat de 1970 essentiellement comme elle le faisait à l'égard du contrat de 1969. La seule différence à l'égard du contrat de 1970 était qu'une société du nom de CEPASA, qui agissait souvent comme agent de Thomas P. Gonzalez au Mexique, a officiellement été nommée agent de la société Ronald A. Chisholm Ltd. au Mexique pour les fins de ce contrat.

Les conclusions sont donc que la Commission canadienne du lait a agi dans les limites de ses pouvoirs autorisés lorsqu'elle a payé une subvention à la

société Ronald A. Chisholm Ltd. à l'égard de la vente de 27,000 tonnes de poudre de lait écrémé du Canada à l'exportation en 1969 et que la Commission canadienne du lait n'avait aucune obligation vis-à-vis de David Schafer ou de la société Schafer Bros. Ltd. de limiter les circonstances où elle était prête à verser une telle subvention. Quoiqu'il en soit, il ne s'agit pas là du véritable fondement de la plainte en cause.

Le véritable fondement de la plainte est que David Schafer n'a pas réussi à empêcher la Corporation Thomas P. Gonzalez de participer à la négociation du contrat de 1969 pour la vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. Mais même si cette plainte avait quelque valeur, elle n'est pas pertinente parce que, en fait, la société Schafer Bros. Ltd. n'aurait pas obtenu le contrat. L'offre de la société Schafer Bros. Ltd. était de 61 cents supérieure à l'offre acceptée de Ronald A. Chisholm Ltd. et de la Corporation Thomas P. Gonzalez. A cet égard, l'avocat de la société Ronald A. Chisholm Ltd. a calculé la différence entre les deux offres et a présenté ce calcul à David Schafer lors de son témoignage, calcul auquel ce dernier a dû donner son accord: l'offre de la société Schafer Bros. Ltd. pour 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé était de \$336,000 plus élevée que l'offre acceptée de Ronald A. Chisholm Ltd. et la Corporation Thomas P. Gonzalez.

L'alinéa b) de l'allégation, soit que la Commission canadienne du lait a refusé de mettre ses stocks à la disposition de la société Schafer Bros. Ltd., puis a accepté d'y laisser puiser d'autres exportateurs canadiens est également sans fondement. La preuve montre que la Commission canadienne du lait a envoyé un télex à tous les négociants privés le 11 février 1969 à l'effet que la Commission canadienne du lait ne fournirait pas de poudre pour ce contrat projeté de 1969 avec la CONASUPO, à l'exception de petites quantités en cas d'urgence. (Elle signalait également que le montant de la subvention serait de 13.8 cents.) David Schafer croyait avant la preuve présentée à cette enquête que la société Ronald A. Chisholm Ltd. avait obtenu toute la poudre pour ce contrat des stocks de la Commission canadienne du lait. Il a été prouvé qu'il se trompait à cet égard. La Commission canadienne du lait n'a fourni qu'environ 1,000 tonnes, dans un cas d'urgence, à la société Ronald A. Chisholm Ltd. pour que cette dernière puisse livrer les 27,000 tonnes effectivement demandées en vertu du contrat. En fournissant ces 1,000 tonnes, la Commission canadienne du lait a exigé une prime de 1¢ la livre, soit \$22,000, de la société Ronald A. Chisholm Ltd.

Il n'y a pas non plus de fondement à l'alinéa c) de cette allégation. Le témoignage de David Schafer à cet égard est le suivant:

«Le 28 avril 1969, j'ai téléphoné à M. Barry à Ottawa du Mexique. Il m'a informé que la

Commission canadienne du lait avait l'intention de faire une offre directe à la CONASUPO et que bien qu'il se pourrait qu'il soit prêt, plus tard, si la CCL obtenait le contrat, à discuter la participation possible de la société Schafer Bros. Ltd., il désirait négocier lui-même avec la CONASUPO.

«Le 1^{er} mai 1969, je suis allé à Ottawa voir M. Barry.

«Il m'a dit que la Commission canadienne du lait avait pleinement l'intention de poursuivre ses négociations avec la CONASUPO et qu'il n'était pas prêt à prendre quelques dispositions que ce soit avec la société Schafer Bros. Ltd. avant l'appel d'offres.» (traduction)

Le fait que la Commission canadienne du lait ait présenté une offre n'a pas empêché ni la société Ronald A. Chisholm Ltd. ni quatre autres sociétés de présenter des offres.

L'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., à la fin de la preuve, a convenu que la société Schafer Bros. Ltd. n'avait aucune preuve pour appuyer cette allégation.

(Les incidents relatifs à cette allégation montrent cependant la nature ad hoc d'une bonne partie de la conduite de la Commission canadienne du lait, question à laquelle je reviendrais dans le présent Rapport.)

14. *Allégation A.6*

L'allégation A.6 se lit comme suit:

«En 1969, 1970 et 1971, à la suite de la conduite irrégulière des dirigeants de la C.C.L., la société Schafer Bros. Ltd. a vu lui échapper les contrats de vente à la CONASUPO au profit d'un concurrent.»

L'année 1971 a été ajoutée à cette allégation à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., mais aucune preuve n'a été présentée à l'égard de 1971; ainsi, il faut tenir compte uniquement des années 1969 et 1970.

La source de cette allégation est la lettre adressée par Michel Choquette à Gilles Choquette alors que ce dernier était adjoint exécutif du Ministre de l'Agriculture (pièce 6, vol. VI, pp. 161 et 162), où il écrit: «... ayant, et en 1969 et en 1970, perdu des ventes importantes à la CONASUPO aux mains de Gonzalez/Chisholm en conséquence directe de ce qui, à leur avis, constituait une conduite très irrégulière de la part des cadres supérieurs de la Commission ...» (traduction). En développant ceci, Michel Choquette fait allusion aux soupçons suivants:

1. Le fait d'avoir donné ou aidé à donner des renseignements privilégiés sur les soumissions à

la société Ronald A. Chisholm Ltd. et/ou à la société Thomas P. Gonzalez en 1969 et 1970. (Pièce 6, vol. VI, pp. 7, 139-140; pièce 6, vol VII, p. 78; Transcription pp. 2468, 1841, 2783-86, 733-39, et pièce 12, vol. 3, p. 505).

2. Le fait d'avoir délibérément et a maintes reprises donné des renseignements faux à la société Schafer Bros. Ltd. (pièce 6, vol. VI, p. 174), particulièrement à l'égard:
 - a) de la vente de 770 tonnes au début de 1969 (voir l'allégation A.4), et
 - b) de la conversation téléphonique du 31 mars 1969 entre David Schafer et M. Barry (voir l'allégation A.5(a) (pièce 6, vol. VI. p. 157),
3. La réception alléguée de ristournes de la part de la société Ronald A. Chisholm Ltd. ou de la société Thomas P. Gonzalez en échange d'un traitement de faveur (pièce 6, vol. VI, p. 175, citée ci-dessus);
4. L'emploi du mot «fraude» (pièce 6, vol. VI, p. 175, citée ci-dessus).

A cet égard, il convient de citer ladite lettre de Michel Choquette à Gilles Choquette, particulièrement les pages 174 et 175:

«Responsabilité criminelle: Pour en venir, en premier lieu, aux implications criminelles, je me permets d'attirer votre attention sur ce dont j'ai déjà parlé concernant les actions trompeuses des hauts fonctionnaires de la Commission canadienne du lait qui, au moment de la vente à perte de la société Schafer Bros. Ltd. à la CONASUPO en 1969, ont fait obstacle aux Schafer en leur donnant à maintes reprises des renseignements totalement faux quant aux normes de qualité et à l'emplacement de la poudre enregistrée dans les stocks gouvernementaux — non seulement à l'égard du traitement calorifique dont, pour des raisons connues d'elle seule, la Commission préférerait ne pas tenir de dossiers, mais aussi à l'égard de la numération directe des colonies, dont la Commission tenait très certainement des dossiers.

«Qu'il me soit aussi permis de vous rappeler la façon très irrégulière dont la Commission a agi lorsqu'elle a fourni des renseignements sur les approvisionnements et les subventions au moment des appels d'offres importants de la CONASUPO en 1969 et 1970, ce qui a permis à deux des concurrents de la société Schafer Bros. Ltd. — la société Ronald A. Chisholm Ltd. de Toronto et la société Thomas P. Gonzalez de Los Angeles — de s'unir et d'obtenir les ventes.

«En outre, s'il était prouvé que certains fonctionnaires de la Commission canadienne du lait ont reçu des «ristournes» illégales pour le traitement de faveur accordé à MM. Gonzalez et Chisholm, ou même qu'ils ont accordé un traitement de faveur à ces négociants sans recevoir de rémunération supplémentaire, alors ce transfert clandestin du marché mexicain pour la poudre canadienne de lait écrémé à ces individus favorisés constituerait sûrement un motif de poursuites judiciaires.

«En outre, si, en dépit des déclarations «officielles» de la Commission canadienne du lait à l'effet qu'à compter de 1971 elle avait monopolisé le marché mexicain de la poudre de lait écrémé et que par conséquent elle n'accordait plus de subventions à l'exportation aux négociants privés pour la vente de cette denrée au Mexique, si donc il pouvait être prouvé que les mêmes exportateurs canadiens favorisés ou tous autres exportateurs ont reçu des subventions pour des ventes à la CONASUPO que la Commission canadienne du lait avait refusé d'accorder à la société Schafer Bros., il est probable qu'un tribunal trouverait les anciens hauts fonctionnaires de la Commission coupables de fraude.» (traduction).

A l'enquête, David Schafer, George Schafer et Michel Choquette ont été invités à donner toute preuve qu'ils pouvaient avoir à l'égard de cette allégation. David Schafer a déclaré qu'il n'avait aucune preuve de conduite malhonnête de la part de la société Ronald A. Chisholm Ltd. (transcription, p. 2254). George Schafer a déclaré n'être au courant de rien qui justifie l'allégation de ristournes (transcription, pp. 2374-75). Michel Choquette a déclaré qu'il n'avait rien pour appuyer «l'hypothèse» concernant la société Ronald A. Chisholm Ltd. Il a déclaré qu'il s'agissait uniquement à son avis de questions qui devaient être soulevées. (Transcription, pp. 2358-59).

David Schafer a déclaré que selon lui, si la société Ronald A. Chisholm Ltd. et la Corporation Thomas P. Gonzalez avaient pu présenter une offre très légèrement supérieure à la sienne, ils avaient dû disposer de renseignements privilégiés. Il a déclaré qu'il «pense» que MM. Rodriguez Ayala et Rodriguez Licea lui ont dit que Thomas P. Gonzalez disposait de renseignements privilégiés mais qu'il ne savait pas lesquels.

(Quant à ce dernier point, il n'y a aucune preuve, mais il pourrait bien se trouver que Thomas P. Gonzalez disposait de certains renseignements privilégiés de la CONASUPO. Apparemment, la chose était possible, parce que David Schafer lui-même a déclaré qu'il avait à l'occasion obtenu des renseignements privilégiés de la CONASUPO et que c'est comme

cela qu'il l'avait emporté sur Gonzalez en janvier 1969.)

A l'égard du contrat de 7,000 tonnes avec la CONASUPO en 1970, la société Ronald A. Chisholm Ltd. et Thomas P. Gonzalez ont présenté une offre inférieure d'un dixième de cent à celle de la société Schafer Bros. Ltd. David Schafer a déclaré qu'il s'agissait là d'une très petite différence et que c'était pour cela qu'il soupçonnait que la société Ronald A. Chisholm Ltd. et Thomas P. Gonzalez disposaient de renseignements privilégiés. (Voir la pièce 6, vol. VII, p. 78). Cependant, cette différence de 0.1 cent la livre signifiait une différence de \$15,400 pour l'ensemble du contrat. En fait, la société Ronald A. Chisholm Ltd. et la Corporation Thomas P. Gonzalez l'ont emporté sur d'autres concurrents lors de cet appel d'offres par une marge encore plus étroite que 0.1 cent la livre.

Il n'y a sans aucun doute aucune preuve pour appuyer cette allégation.

Comme je l'ai mentionné ailleurs dans le présent Rapport, il est extrêmement inconvenant, inexcusable et choquant que des allégations aient été faites sous la forme où elles ont été faites dans la lettre de Michel Choquette à Gilles Choquette du 25 juillet 1977 sans aucune preuve à l'appui.

15. *Allégation A.7*

L'allégation A.7 se lit comme suit:

«En 1971, la C.C.L. a empêché la société Schafer Bros. Ltd. de conclure avec le Mexique un contrat de vente de blé et de poudre de lait écrémé en vendant une grande quantité de poudre de lait écrémé à la CONASUPO.»

Dans son témoignage, M. David Schafer a exposé comme suit le fondement de l'allégation:

«En présence de M. Rocchi, M. de la Vega m'a dit que la Commission canadienne du lait avait exprimé son intérêt à traiter directement avec le Mexique et avait informé les fonctionnaires de la CONASUPO que puisque la C.C.L. contrôlait les subventions à l'exportation pour les produits laitiers canadiens, c'est elle qui était le mieux placée pour offrir les prix les plus concurrentiels du Canada.

«Pendant que j'étais au siège de la CONASUPO, j'ai également rencontré le nouveau directeur des achats, M. Manuel Bravo Senties.

«M. Bravo Senties m'a dit que la CONASUPO pourrait avoir besoin de jusqu'à 40,000 tonnes de poudre de lait écrémé pour

l'année en cours, soit 1971, et que le Mexique était également intéressé à acheter une grande quantité de blé.

«Je lui ai suggéré qu'il pourrait être possible que le Canada et le Mexique en arrivent à une entente par laquelle le Canada pourrait livrer la poudre de lait écrémé de même que le blé au Mexique en une vente combinée sur la base d'un crédit à long terme.

«M. Bravo Senties s'est dit intéressé à cette possibilité, m'a demandé de présenter une proposition écrite officielle et m'a dit qu'il me serait très reconnaissant si je pouvais en parler au gouvernement canadien à mon retour au Canada.

«Le 19 février 1971, M. Goodwillie nous a écrit que la C.C.L. ne pouvait s'engager à fournir plus de 1,500 tonnes de poudre pour l'appel d'offres du Chili et que cette quantité ne serait pas disponible avant le mois de mai. M. Goodwillie ajoutait que la subvention serait de dix cents la livre . . .

«Le 24 février 1971, au Mexique, j'ai personnellement remis à M. Bravo Senties à la CONASUPO une lettre exposant les éléments de base d'une vente combinée de poudre de lait écrémé et de blé . . .

«Le 2 mars 1971, de retour à Montréal, j'ai téléphoné à M. Goodwillie à la C.C.L. pour lui dire qu'il y avait une possibilité de faire une vente combinée importante de poudre de lait et de blé à la CONASUPO.

«Le 6 avril 1971, je suis allé à Ottawa pour rencontrer M. Goodwillie; au cours de cette entrevue, je lui ai exposé les détails de la vente combinée projetée de poudre de lait et de blé.

«M. Goodwillie m'a dit que la C.C.L. ne pouvait absolument pas prendre de décision à propos des ventes de céréales et il a refusé de s'engager quant à savoir si la C.C.L. serait intéressée à une telle transaction combinée.

«M. Goodwillie m'a dit à ce moment là que la CONASUPO venait d'acheter une quantité considérable de poudre à haute température de la société Thomas P. Gonzalez à \$575.00 US la tonne (environ 26.2 cents en devises canadiennes la livre).

«Le 6 avril 1971, j'ai rencontré M. N.A. O'Connell, des Opérations de commercialisation à la Direction générale de commercialisation des céréales, afin de discuter cette vente éventuelle. Et M. O'Connell et le sénateur McNamara, ancien commissaire en chef

de la Commission canadienne du blé, m'ont suggéré de communiquer avec la XCAN Grain Limited de Winnipeg, qui s'occupe des exportations de blé des provinces des Prairies.

«Le même jour, j'ai rencontré l'Honorable Otto Lang, Ministre chargé de la Commission canadienne du blé et je lui ai exposé les détails de la vente combinée de lait et de blé envers laquelle M. Bravo Senties de la CONASUPO avait exprimé son intérêt.

«M. Lang a déclaré qu'il parlerait aux fonctionnaires de la Commission canadienne du blé de même qu'à ceux de la Commission canadienne du lait.

«Le 15 avril 1971, j'écrivais à M. E.W. Pierce, directeur général à XCAN, expliquant les détails du projet de vente combinée...

«Le 20 avril, je me rendais en avion à Winnipeg pour y passer deux ou trois jours à étudier les possibilités de vente de blé. A XCAN, j'ai rencontré M. Pierce et également M. George Turner. Ces deux messieurs se sont dits intéressés à travailler à la vente combinée de lait et de blé au Mexique.

«Pendant que j'étais à Winnipeg pour ces discussions, j'ai appris que la Commission canadienne du lait venait de vendre environ 10,000 tonnes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO, ce qui rendait impossible la vente combinée à laquelle je travaillais.» (traduction)

A partir de ce témoignage, de celui de M. Barry et de la preuve documentaire, il est manifeste que bien que la société Schafer Bros. Ltd. ait travaillé à formuler une proposition, on ne saurait dire qu'il s'agissait d'un contrat qui allait se conclure.

La Commission canadienne du lait avait le droit de faire une vente directe de poudre de lait écrémé à la CONASUPO en 1971 et elle l'a effectivement faite. Comme on l'a déjà dit, la Commission canadienne du lait devait le faire, sans quoi la CONASUPO n'aurait pas acheté de poudre de lait écrémé du Canada.

En somme, il n'y a aucune preuve:

- a) que la Commission canadienne du lait a fait la vente à la CONASUPO afin de nuire à la tentative faite par la société Schafer Bros. Ltd. de mettre sur pied une vente de poudre de lait écrémé et de blé à la CONASUPO;
- b) que la vente de la Commission canadienne du lait a eu l'effet de nuire aux efforts de la société Schafer Bros. Ltd., ou

- c) que la vente de poudre de lait écrémé et de blé aurait pu réussir de toute façon. (Il y avait des difficultés considérables à établir la partie de la transaction proposée portant sur le blé. (Voir la pièce 12, vol. 3, p. 627))

En conséquence, il n'y a aucun fondement dans la preuve pour cette allégation.

16. *Allégation A.8*

L'allégation A.8 se lit comme suit:

«Pendant l'hiver de 1975-76, lorsque les Philippines ont fait un appel d'offres pour un important contrat d'une durée de trois ans, la C.C.L. a rendu inutilement difficile à la société Schafer Bros. Ltd., qui était le seul négociant canadien en lice, la tâche de concurrencer les concurrents étrangers:

- a) par son manque de collaboration dans la préparation et le soutien nécessaires à des réunions importantes, ainsi que pour fournir, en temps utile, des garanties sur le prix et les quantités disponibles de poudre de lait écrémé, et
- b) en niant faussement qu'une demande avait été faite de Manille pour que la Commission assiste à une importante réunion.»

La preuve présentée à cette enquête concernant cette allégation comprenait presque exclusivement le témoignage de George Schafer, celui de Richard Tudor Price (directeur de la division des renseignements commerciaux de la Commission canadienne du lait) et certaines preuves documentaires.

Avant d'entrer dans les détails de cette question, il faut d'abord noter que George Schafer a déclaré dans son témoignage oral à l'enquête qu'il avait reçu la collaboration de la Commission canadienne du lait et que la perte de cette vente n'était pas imputable à la Commission ou à ses fonctionnaires. Il a déclaré que la vente a été perdue à cause de certaines questions internes aux Philippines. George Schafer semble blâmer, en partie, son agent aux Philippines.

D'une façon générale, l'essence de ce que l'on pourrait appeler la plainte des Philippines ne porte pas sur la discrimination de la part de la Commission canadienne du lait et de ses fonctionnaires contre la société Schafer Bros. Ltd., mais bien sur un manque d'agressivité de la part de la C.C.L. et sur l'insuffisance de l'aide accordée aux exportateurs canadiens.

A cet égard, on peut signaler que la Commission canadienne du lait, et en particulier, Richard Tudor Price, ne disposaient pas d'un personnel technique considérable. Néanmoins, avec l'aide de M. Tudor Price et d'autres fonctionnaires de la Commission

canadienne du lait, on a surmonté tous les problèmes techniques de cette transaction projetée aux Philippines. (Voir le mémoire de Michel Choquette à Gilles Choquette, pièce 6, vol. V, 30 septembre 1976.)

La pièce 6, vol. V, comprend une série de notes faites par Michel Choquette au moment en cause et par la suite et qui ont toutes été envoyées à Gilles Choquette, qui était alors adjoint exécutif au Ministère de l'Agriculture. Ensemble, ces notes exposent l'idée que Michel Choquette se fait de la position de la société Schafer Bros. Ltd. à l'égard des Philippines.

Les faits sont que la Commission canadienne du lait avait un excédent très considérable de poudre de lait écrémé en 1975 et qu'il était prioritaire de s'en débarrasser le plus tôt possible avant qu'elle ne vieillisse trop. Le ministère de l'Industrie et du Commerce participait lui-même à la recherche de débouchés. L'origine de l'intérêt de la société Schafer Bros. Ltd. pour ce contrat avec les Philippines était la suivante: M. Maravillas, de l'ambassade canadienne aux Philippines, a déclaré à George Schafer que le programme d'achat des Philippines était en voie de réorganisation et que probablement, à l'avenir, tous les achats se feraient par l'entremise d'un nouvel organisme connu sous le nom de Food Terminal Inc. A la suite de ces renseignements, le 25 novembre 1975, la société Schafer Bros. Ltd. offrait à Food Terminal Inc. 50,000 tonnes de poudre de lait écrémé par année pendant trois ans, sous réserve de vérification des prix. Cette offre, en fin de compte, n'a pas été acceptée.

Les raisons pour lesquelles l'offre de la société Schafer Bros. Ltd. n'a pas été acceptée (l'offre de la Commission du lait de la Nouvelle-Zélande a été acceptée) semblent être les suivantes:

- a) Food Terminal Inc. n'est pas effectivement devenue l'agent du gouvernement des Philippines et donc n'avait pas le pouvoir de conclure la transaction avec la société Schafer Bros. Ltd.;
- b) La Nouvelle-Zélande et l'Australie maintenaient une représentation substantielle aux Philippines pour la vente de leur poudre de lait écrémé et avaient établi de nombreux contacts avec les fabricants et les fonctionnaires du pays;
- c) L'agent de la société Schafer Bros. aux Philippines, un nommé Isip, n'a de toute façon pas réussi à obtenir les normes de traitement thermique des fabricants des Philippines. Ces normes ne sont arrivées que bien après la rencontre du 8 janvier 1976 avec les autorités des Philippines, aux Philippines, réunion qui a permis aux exportateurs et aux fonctionnaires canadiens d'assurer les autorités locales que la poudre canadienne de lait écrémé serait conforme aux normes applicables aux utilisations envisagées aux Philippines.

Il est à noter qu'à la suite d'une entente internationale entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Commission canadienne du lait et la CEE, aucun des soumissionnaires pour ce contrat ne pouvait au départ obtenir des approvisionnements de poudre de lait écrémé pour vente aux Philippines à un prix d'achat inférieur à \$520 la tonne. A ce propos, la pièce 165, préparée par M. Tudor Price, se lit en partie comme suit:

«En octobre 1975, la Commission canadienne du lait a conclu une entente officieuse avec d'autres exportateurs intéressés à stabiliser le prix de la poudre de lait écrémé pour consommation humaine à \$520 US la tonne métrique, F.A.B. le pays d'origine. Cette entente a été en vigueur jusqu'au 1er avril 1976, date où le prix est tombé au minimum du GATT. Au début de 1977, le prix pour la consommation humaine avait dépassé le minimum et il a continué d'augmenter jusqu'à maintenant, où il se situe à \$950 US — \$1,000 US la tonne métrique, car l'équilibre du marché a été restauré.» (traduction)

Le prix mentionné par la Commission canadienne du lait à la société Schafer Bros. Ltd. n'avait cependant rien à voir à l'échec de cette vente. En fait, bien que la société Schafer Bros. Ltd. n'ait pas demandé un meilleur prix en décembre 1975 ou en janvier 1976, le 5 avril 1976, alors qu'il y avait coupure des prix parmi ce groupe, la Commission canadienne du lait a baissé son prix pour la société Schafer Bros. Ltd. de \$526 la tonne à \$350 la tonne.

Il y avait une certaine confusion dans la correspondance entre David et George Schafer et la Commission canadienne du lait quant aux quantités, confusion qui n'était pas la faute de la Commission canadienne du lait.

La grande difficulté à obtenir les normes des fabricants des Philippines n'est pas expliquée de façon satisfaisante. Il semble qu'il y avait un certain différend aux Philippines entre les transformateurs et le gouvernement quant à savoir s'il fallait davantage de poudre de lait écrémé et pour quoi. Quoiqu'il en soit, la société Schafer Bros. Ltd. n'a pas fourni les normes à la Commission canadienne du lait à temps pour que celle-ci puisse faire plus qu'elle n'a fait en réalité.

A l'égard de l'allégation que la société Schafer Bros. Ltd. était le seul exportateur canadien en lice pour un contrat avec les Philippines, il se peut que la société Canada Packers Ltd. ait aussi entrepris des négociations pour cette vente, mais il n'y a pas de preuve suffisante pour justifier cette affirmation. La société Canada Packers Ltd. a informé l'enquête que les dossiers pertinents avaient été détruits.

Quant à l'intérêt et à la participation d'autres négociants canadiens à cette possibilité de transac-

tion, le 9 décembre 1975, la société Schafer Bros. Ltd. a demandé à Richard Tudor Price une certaine exclusivité, qui a été «fermement refusée». Michel Choquette a également suggéré l'exclusivité pour la société Schafer Bros. Ltd. dans un de ses mémoires à Gilles Choquette.

A l'égard de l'alinéa b) de l'allégation, il peut y avoir eu un certain malentendu entre George Schafer et Richard Tudor Price à un moment donné; les faits sont que Richard Tudor Price est effectivement allé à Manille, qu'il a assisté à la réunion et qu'il a aidé George Schafer dans toute la mesure du possible. George Schafer a confirmé ce fait dans son témoignage.

En somme, il n'y a aucun fondement dans la preuve pour cette allégation.

17. *Allégation A.9 (a)*

L'allégation A.9 (a) se lit comme suit:

«En 1977, la C.C.L. a, à toute fin pratique, empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit des possibilités d'affaires sous-mentionnées en ne répondant pas ou en tardant sans motif à répondre à ses questions sur les stocks de poudre existants, les subventions ou les possibilités de ventes:

- a) Une demande de renseignements que le Pérou a faite en mars portant sur une certaine sorte de poudre stabilisée à haute température;»

La valeur de cette allégation dépend de la question de savoir si oui ou non six questions posées à diverses reprises entre mars et mai 1977 par la société Schafer Bros. Ltd. à la Commission canadienne du lait ont reçu une réponse de cette dernière. Les questions portaient sur la disponibilité, la quantité, les normes, l'emballage, le crédit et la garantie d'exécution.

Le 12 mai 1977, Richard Tudor Price de la Commission canadienne du lait fournissait à George Schafer par télex (document 1128, pièce 12) les réponses aux six questions:

- a) Disponibilité - «La C.C.L. vous offre par les présentes des options pour de la poudre de lait écrémé de première catégorie... conformément à l'offre d'EP-CHAP.»
- b) Quantité - «Haute température, jusqu'à 60 tonnes métriques; température moyenne, jusqu'à 660 tonnes métriques; basse température jusqu'à 552 tonnes métriques.»

- c) Normes - «Canada première catégorie... conformément à l'offre EPCHAP. La C.C.L. n'offre pas de poudre de matière grasse anhydre stabilisée à la chaleur ni de poudre de lactosérum.»
- d) Emballage - «Poudre de lait écrémé emballée conformément aux normes générales de la C.C.L. d'achat pour livraison.»
- e) Crédit - «La C.C.L. n'offre pas de crédit aux négociants canadiens.»
- f) Exécution - «La C.C.L. n'offre pas de garantie d'exécution aux négociants canadiens.»

Le 13 mai 1977, George Schafer communiquait par télex avec Richard Tudor Price pour accuser réception de ce télex du 12 mai 1977; il faisait remarquer qu'il était «impossible pour nous d'offrir ce dont l'acheteur a besoin compte tenu des conditions que vous nous faites».

Pour ce qui est de la question du crédit, George Schafer a observé que la société Schafer Bros. Ltd. pourrait peut-être obtenir du crédit du secteur privé; à l'égard de la garantie d'exécution, il demandait la «collaboration bienveillante» de la Commission canadienne du lait. En outre, George Schafer demandait la prolongation de la validité de l'offre jusqu'au 31 mai 1977. (Voir le document 1130, pièce 12).

En contre-interrogatoire, David Schafer a convenu que Richard Tudor Price avait effectivement répondu à toutes les questions figurant au télex adressé par George Schafer à Richard Tudor Price le 9 mai 1977. (Transcription, p. 1160). David Schafer a également convenu dans son témoignage que le télex du 25 avril 1977 recevait également une réponse dans le télex du 12 mai 1977. (Transcription, p. 1172).

David Schafer a également déclaré dans son témoignage que trois jours suffisent pour préparer une offre; que les questions ont été posées le 9 mai 1977; que la réponse a été reçue le 12 mai 1977; et que l'appel d'offres se terminait le 16 mai 1977. (Voir la transcription, p. 1161).

En outre, George Schafer a déclaré en contre-interrogatoire que la société Schafer Bros. Ltd. avait reçu de la Commission canadienne du lait des réponses à toutes les questions que la Société Schafer Bros. Ltd. avait posées à la Commission canadienne du lait. (Transcription, p. 1870).

En conséquence, il est difficile de comprendre pourquoi cette allégation a été faite alors que la société Schafer Bros. Ltd. avait en sa possession à

tous les moments pertinents les réponses à chacune des questions qu'elle avait posées à la Commission canadienne du lait. Peut-être l'explication est-elle que cette transaction n'avait guère d'importance pour la société. L'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. n'a présenté aucun argument à l'égard de cette allégation.

Il n'y a donc aucun fondement dans la preuve pour appuyer cette allégation.

18. *Allégation A.9 (b)*

L'allégation A.9 (b) se lit comme suit:

«En 1977, la C.C.L. a, à toute fin pratique, empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit des possibilités d'affaires sous-mentionnées en ne répondant pas ou en tardant sans motif à répondre à ses questions sur les stocks de poudre existants, les subventions ou les possibilités de ventes:

- b) une demande de renseignements que le Mexique a faite en août ayant trait à la vente éventuelle de 30,000 tonnes de poudre de lait écrémé;»

Au moyen d'une entente officielle en date du 17 août 1977, mais en vigueur à compter du 20 mai 1977, la Commission canadienne du lait signait un contrat avec la société Ault Foods (1975) Ltd., nommant cette dernière agent de la Commission canadienne du lait pour les ventes de poudre de lait écrémé du Canada à la CONASUPO.

Nonobstant l'existence de ce contrat entre la Commission canadienne du lait et la société Ault Foods (1975) Ltd., les événements suivants se sont produits.

Le 19 août 1977, George Schafer envoyait un télex à L.J. Marcellus, directeur des transactions commerciales de la Commission canadienne du lait pour lui faire savoir que la société Schafer Bros. Ltd. avait reçu une demande du Mexique portant sur de la poudre de lait écrémé Canada première catégorie pour consommation humaine (Voir le document 1640, pièce 12A).

Le 30 août 1977, la société Schafer Bros. Ltd. envoyait à Gilles Choquette un télex disant qu'elle avait reçu une demande d'une «source officielle au Mexique» portant sur 30,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé Canada première catégorie. (Voir le document 1643, pièce 12A). David Schafer a témoigné à l'enquête que la «source officielle au Mexique» était en fait le secrétaire commercial à Ottawa, M. Olivares, et que lui, David Schafer, lui avait parlé au cours d'une réception en l'honneur du maire Drapeau à Montréal. (Transcription, pp. 1043-46).

David Schafer a témoigné que par la suite Gilles Choquette lui a dit que la Commission canadienne du

lait offrirait de vendre 45,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé à la CONASUPO et que la société Schafer Bros. Ltd. pourrait s'occuper d'une partie de cette quantité si un contrat était signé. David Schafer a déclaré en outre que lorsque M. Choquette est revenu du Mexique en novembre 1977, ce dernier lui a téléphoné pour lui dire que la transaction mexicaine était moins importante qu'il ne s'y attendait et que la transaction serait faite entièrement par Ault Foods (Transcription, pp. 1048-49).

A l'enquête, Gilles Choquette a déclaré que la Commission canadienne du lait avait reçu plusieurs demandes concernant une vente de 30,000 tonnes et qu'en réponse à chacune de ces demandes, ce qui comprend vraisemblablement celle de la société Schafer Bros. Ltd., la Commission canadienne du lait avait déclaré que l'exportateur devrait pouvoir assurer la Commission canadienne du lait que la CONASUPO désirait traiter directement avec cet exportateur pour que la vente puisse être discutée davantage. En l'absence d'une telle assurance, la Commission canadienne du lait traiterait directement avec la CONASUPO. Ceci est conforme aux renseignements recueillis lors des entrevues au Mexique.

Gilles Choquette a également déclaré à propos de l'appel d'offres projeté portant sur 30,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé pour la CONASUPO, qu'en novembre 1977 David Schafer était venu à son bureau pour dire que la société Schafer Bros. Ltd. voulait être l'agent de la Commission canadienne du lait pour les ventes de poudre de lait écrémé au Mexique mais que Gilles Choquette l'avait avisé que la Commission canadienne du lait avait déjà nommé un agent, soit la société Ault Foods (1975) Ltd., qui avait déjà commencé à faire des livraisons de poudre de lait écrémé à la CONASUPO au Mexique en vertu de cette entente.

En conséquence, il n'y avait pas de preuve pour suggérer que la Commission canadienne du lait avait négligé de répondre aux demandes de la société Schafer Bros. Ltd. dans cette affaire ni qu'elle avait retardé indûment les renseignements quant à la disponibilité des approvisionnements, des subventions ou quant aux possibilités de ventes.

Encore une fois, l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. n'a fait aucune représentation à l'égard de cette allégation, si ce n'est en réponse à la présentation conjointe de les avocats de la Commission canadienne du lait et des autres parties. La réponse n'était pas pertinente à l'allégation.

19. *Allégation A.9 (c)*

L'allégation A.9 (c) se lit comme suit:

«En 1977, la C.C.L. a, à toute fin pratique, empêché la société Schafer Bros. Ltd. de tirer profit des possibilités d'affaires sous-mention-

nées en ne répondant pas ou en tardant sans motif à répondre à ses questions sur les stocks de poudre existants, les subventions ou les possibilités de ventes:

- c) un appel d'offres que l'Algérie a fait en novembre portant sur 10,000 tonnes de poudre de lait écrémé et de 6,000 tonnes de lait anhydre.»

Le 13 octobre 1977, la société Schafer Bros. Ltd. envoyait un télex à Gilles Choquette à l'effet qu'elle avait reçu une demande de l'Algérie quant à la possibilité de lui fournir 6,000 tonnes métriques de matière grasse laitière anhydre et 10,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé.

Le 26 octobre 1977, David Schafer visitait Richard Tudor Price à Ottawa et discutait avec lui de cette demande algérienne. David Schafer a déclaré à ce moment là qu'il n'avait pas vu de document relatif à l'appel d'offres.

Le 8 novembre 1977, Richard Tudor Price demandait par télex à David Schafer les dates de fermeture de l'appel d'offres.

Le 8 novembre 1977, David Schafer faisait savoir à Richard Tudor Price qu'il fournirait plus tard la date de fermeture de cet appel d'offres algérien.

Le 16 novembre 1977, au lieu de répondre à M. Tudor Price, George Schafer écrivait à Gilles Choquette pour demander à la Commission canadienne du lait si elle pouvait fournir les stocks et, si oui, à quel prix, et pour lui fournir les conditions de l'appel d'offres. Les 23 et 24 novembre 1977, David Schafer envoyait un télex à Gilles Choquette pour lui dire qu'il n'avait reçu aucune réponse à son télex du 13 octobre 1977 non plus qu'à la lettre du 16 novembre 1977 et il déclara qu'il devait répondre à l'appel d'offres au plus tard le 25 novembre 1977.

Richard Tudor Price a déclaré dans son témoignage qu'après la réponse de George Schafer du 8 novembre déclarant qu'il lui communiquerait par télex plus tard les dates de fermeture de l'appel d'offres, il n'avait plus entendu parler de l'affaire de la part de la société Schafer Bros. Ltd. avant le 25 novembre 1977, date où il a remarqué le télex envoyé le 25 novembre 1977 par la société Schafer Bros. Ltd. à Gilles Choquette dans le bureau de ce dernier alors que M. Choquette était absent d'Ottawa.

Richard Tudor Price a déclaré qu'il a téléphoné à George Schafer, qui lui a dit que l'offre devait être faite le lendemain et qu'ensuite il a informé George Schafer que la Commission canadienne du lait ne pouvait pas offrir de matière grasse laitière anhydre, mais il lui a indiqué un prix pour la poudre de lait écrémé. M. Tudor Price a déclaré que George Schafer devait communiquer avec la Commission cana-

dienne du lait pour fournir les normes algériennes et pour obtenir la réaction au prix indiqué, mais qu'il ne l'avait pas fait. Selon M. Tudor Price, les détails de cette conversation téléphonique ont été confirmés dans un télex envoyé le lundi 28 novembre 1977.

David Schafer a déclaré dans son témoignage qu'il s'était adressé directement à Gilles Choquette dans cette affaire parce qu'il avait perdu confiance en Richard Tudor Price. Il a convenu qu'il avait perdu un peu de temps en essayant de communiquer directement avec Gilles Choquette. Il a également convenu que Richard Tudor Price avait téléphoné à George Schafer le 25 novembre 1977 et, en outre, il a confirmé le compte rendu de cette conversation donné dans le témoignage de M. Tudor Price.

Enfin, David Schafer a déclaré dans son témoignage qu'il ne se souvenait pas si oui ou non la société Schafer Bros. Ltd. avait fait une offre en réponse à cette demande de l'Algérie.

D'après cette preuve, il n'y a aucun fondement de plainte de la part de la société Schafer Bros. Ltd.

Il faut également noter à cet égard que l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. n'a présenté aucun argument à l'égard de cette allégation.

20. *Allégation A.10*

«En 1977, la C.C.L. a inutilement exigé un certificat d'attestation pour l'exportation, par la société Schafer Bros. Ltd., de 1,000 tonnes de lait écrémé devant servir à l'alimentation des animaux au Chili.»

A compter au moins du 10 mai 1976, conformément à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, un certificat d'attestation étant exigé du pays importateur dans le cas de la poudre de lait écrémé destinée à l'alimentation animale, certificat à l'effet que le produit importé serait utilisé uniquement pour l'alimentation animale dans ce pays et non pour la consommation humaine. Ce certificat devait être émis dans les trente jours de la vente et mis à la disposition du pays exportateur.

Le 13 mai 1976, la Commission canadienne du lait convoquait une réunion des négociants privés à laquelle assistait David Schafer; lors de cette réunion, la Commission canadienne du lait a expliqué les exigences de GATT.

La preuve montre que David Schafer et George Schafer étaient au courant de cette exigence. En outre, David Schafer a admis dans son témoignage que la Commission canadienne du lait était obligée de demander ce certificat et qu'il avait eu tort de faire cette allégation.

Encore une fois, l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. n'a pas plaidé cette allégation, bien que l'alléga-

tion ait été ajoutée au début des auditions publiques à sa propre demande.

Il n'y a donc aucun fondement à cette allégation.

21. *Allégation B.1*

L'allégation B.1 se lit comme suit:

«La C.C.L. a concurrencé inutilement des exportateurs privés canadiens.»

Lors du contre-interrogatoire par l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., M. Lawrence Skeoch a dit que le fait qu'un office de commercialisation soit en concurrence avec les exportateurs privés n'entraîne pas nécessairement des implications nuisibles au titre de l'efficacité. Selon les propres termes de M. Skeoch, «plus il y a de gens qui tentent d'explorer les occasions du marché et ainsi de suite, mieux cela vaut.» (traduction). A son avis, il n'y avait aucune raison pour que la concurrence de l'office de commercialisation décourage le secteur privé — «la concurrence douce n'est pas vraiment ce que nous visons dans ce monde...» (traduction). M. Skeoch a déclaré que les offices de commercialisation devraient travailler énergiquement sur tous les fronts et ne devraient pas se fier totalement à certains individus. Il a donné la Commission canadienne du blé en exemple d'une commission qui fait un excellent travail de commercialisation à l'étranger.

M. Skeoch a déclaré qu'il n'y avait rien d'injuste à ce qu'un gouvernement intervienne, même lorsqu'un individu a dépensé du temps et de l'argent pour développer un marché.

Il a déclaré en outre, en réponse à une question de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., que le bien-être des négociants privés ne devrait pas être le principal élément d'une décision gouvernementale de donner des surplus alimentaires dans le cadre d'un programme international d'aide. Voici un extrait du contre-interrogatoire de M. Skeoch par l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. (transcription, pp. 376-78, 384-85):

«Q. Si nous pouvions prendre un exemple précis, par exemple la vente de poudre de lait écrémé au cours des années disons 1967 à 1976, chaque négociant devait payer un dépôt comptant de deux cents sur tout ce qu'il voulait exporter. Ce dépôt exigeait un certain financement si la quantité de poudre qu'il voulait exporter était considérable. En outre, le négociant devait payer soit cinq pourcent ou même moins pour une garantie d'exécution afin de garantir que toute la quantité serait exportée et naturellement le négociant devait payer ses voyages à tout autre pays de même que les divers problèmes de personnel ou de financement, si vous

voulez, en calculant les taux nécessaires. Si l'on prend ça d'un côté et de l'autre côté un organisme gouvernemental de mise en marché qui a à sa disposition des employés qui calculent les taux de transport et qui sont payés par le gouvernement, qui ne doit faire face à aucun problème de financement afin d'emprunter de l'argent pour payer soit la somme totale rendue nécessaires par les achats ou même une petite somme comme le dépôt comptant de deux cents la livre requis par le gouvernement, tous ces problèmes n'existent pas pour un gros gouvernement, mais ils existent n'est-ce pas pour le négociant privé. Comment est-ce juste — c'est la question que je vous pose d'après votre réponse à ma question précédente — pour un négociant privé d'entrer dans le marché et d'être au même niveau que le gouvernement surtout, si je peux compléter ma question, puisqu'un négociant privé doit prévoir une marge de bénéfice dans ses chiffres, alors que le gouvernement ne doit pas nécessairement prévoir une marge de bénéfice pour exister?

«R. Le gouvernement, en tant que représentant des producteurs, n'a aucune obligation de voir à ce que qui que ce soit d'autre puisse le faire ou soit subventionné d'une façon ou d'une autre, en dressant la liste des coûts et ainsi de suite. Le gouvernement n'a aucune obligation. Le gouvernement travaille pour les producteurs. Il n'est vraisemblablement pas intéressé à faire quoi que ce soit d'autre. S'il croit pouvoir être plus efficace, alors je crois qu'il devrait avoir l'occasion. Si l'individu est prêt à le faire... il doit évidemment se financer. Cela est évident de toute façon, mais il n'y a aucune raison particulière pour laquelle le gouvernement devrait accepter la tâche de lui fournir le financement. Supposons qu'il ne fasse pas du bon travail? Je ne vois aucun... Je pense que vous essayez évidemment d'établir la notion qu'il y a certains secteurs réservés où le gouvernement ne doit pas pénétrer, même au nom des producteurs du pays, si un vendeur privé veut y aller. Je ne suis pas convaincu qu'on puisse poser cette condition.

«Q. Mais le gouvernement représente également les exportateurs et les contribuables de même que les producteurs?

«R. Oui dans une certaine mesure, mais il n'a aucune obligation de les subventionner.

«Q. Non. M. Skeoch, est-ce que vous considérez donc qu'il est efficace de la part du gouvernement d'intervenir et de s'approprier des marchés qui ont été développés par des

négociants privés? Croyez-vous que cela est économiquement efficace, ou est-ce que cela décourage les négociants de développer d'autres marchés?

«R. Le fait que quelqu'un développe un marché au pays ne signifie pas que ce marché lui est garanti indéfiniment. D'autres peuvent l'envahir très rapidement et en réalité cela se fait tout le temps. C'est ce que l'on entend par la concurrence. Le fait qu'on soit établi dans un marché, qu'on ait dépensé de l'argent à développer un marché ne signifie pas que l'on acquiert par le fait même le droit de continuer à détenir ce marché indéfiniment. Maintenant, si vous faisiez quelque chose mieux que les autres, on devrait vous permettre de la faire et on ne devrait pas permettre de discrimination arbitraire, mais l'essence d'une société concurrentielle n'est pas d'avoir des positions sûres à l'abri des autres gens, des autres concurrents, qu'il s'agisse d'un gouvernement ou d'autres organismes...»

«Q. Si nous pouvions postuler que ces choses sont vraies, qu'il y a eu appropriation des deux plus grands marchés pour la vente de la poudre de lait écrémé du Canada par la Commission canadienne du lait et que ces deux marchés sont de loin les plus importants, alors ne diriez-vous pas que ce genre d'intervention décourage les négociants privés de développer d'autres marchés?

«R. Eh bien, je ne crois pas qu'on devrait trop s'en inquiéter au titre de la politique publique. Je ne crois pas qu'on devrait trop s'inquiéter de savoir si cela les éliminera du marché; la question est plutôt de savoir s'ils ont réussi, au moyen des méthodes de commercialisation qu'ils employaient, à améliorer les revenus que les producteurs obtenaient. C'est cela qu'ils sont censés faire. Vous savez qu'ils ne sont pas censés s'inquiéter trop des autres négociants. Leur responsabilité, si je me souviens bien de leurs objectifs, il n'y est pas question de protéger les intérêts des exportateurs. S'ils ne faisaient pas un meilleur travail, s'ils ne faisaient pas un meilleur travail d'exploitation, de développement du marché d'exportation, alors à mon avis ils devraient donner des explications quant à la raison pour laquelle ils ont fait ce que vous dites qu'ils ont fait. Je ne dis pas qu'ils l'ont fait, mais d'après ce que vous — les faits que vous donnez, je dirait qu'il faut leur demander: «Avez-vous mieux réussi à promouvoir les intérêts des groupes, particulièrement les producteurs, dont vous êtes chargés, dont vous êtes chargés de promouvoir les inté-

rêts»? Et dans ce cas, je crois qu'ils auraient une base logique pour défendre ce qu'ils ont fait. Dans le cas contraire — mais sur ce point, je pense, monsieur le Commissaire, que vous en saurez beaucoup plus long après la fin de ces procédures que je n'en pourrais dire maintenant. Je ne veux pas m'aventurer dans ce domaine.» (traduction)

M. Barry expose son opinion sur la position de la Commission canadienne du lait à cet égard, d'une façon générale, dans une lettre à M. A.G. Kniewasser, premier sous-ministre adjoint (Expansion de l'Industrie et du Commerce), ministère de l'Industrie et du Commerce, en date du 26 mai 1971 en réponse à une lettre de M. Kniewasser en date du 20 mai 1971. M. Kniewasser a répondu à M. Barry dans une lettre en date du 7 juin 1971. Il est utile de reproduire cette correspondance en entier.

Le 20 mai 1971

M. S.C. Barry
Président
Commission canadienne du lait
2197, Promenade Riverside
Ottawa, Ontario K1A 0Z2

Monsieur,

Vente d'exportation de poudre de lait écrémé
par la Commission canadienne du lait

Je désire me reporter à la vente récente de poudre de lait écrémé par la Commission canadienne du lait à l'organisme d'achat du gouvernement mexicain, la CONASUPO.

Je comprends les circonstances de cette vente, mais, comme il fallait s'y attendre, nous avons reçu des plaintes des exportateurs qui s'inquiètent de voir la Commission vendre directement aux marchés d'exportation, ce qui pourrait nuire à leurs propres ventes à l'exportation.

Je partage leur inquiétude et j'ai cru devoir porter cette question à votre attention.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma très haute considération.

Sincèrement vôtre,

A.G. Kniewasser
Premier sous-ministre adjoint
Expansion de l'Industrie et du Commerce
(Traduction)

Le 26 mai 1971

M. A.G. Kniewasser
Premier sous-ministre adjoint
Expansion de l'Industrie et du Commerce
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Place de Ville
112, Kent
Ottawa, Ontario
K1A 0H5

Monsieur,

Vente d'exportation de poudre de lait écrémé
par la Commission canadienne du lait.

J'ai bien reçu votre lettre du 20 mai qui mentionne les plaintes que vous avez reçues de la part des exportateurs à propos de la vente mentionnée ci-dessus. Nous avons également reçu des représentations en ce sens.

Pour replacer la question dans une juste perspective, il me faut d'abord signaler que nous ne nous occupons d'exportation que lorsqu'il s'agit de subventions à l'exportation ou de la vente d'un produit qui nous appartient à un prix inférieur au prix de revient. Nous ne participons aucunement à l'exportation à des prix commerciaux.

Le coût de ces subventions, ou des pertes sur la vente d'un produit que nous avons acheté en vertu d'un programme de soutien, n'est pas à la charge du gouvernement. La plus grande partie des fonds nécessaires proviennent d'une retenue sur le prix payé aux cultivateurs pour leur lait. C'est nous qui établissons les taux de la retenue. Elle est perçue par les organismes provinciaux de commercialisation ou sous leur autorité et nous est remise.

Nous employons donc l'argent des producteurs pour couvrir ces subventions ou ces pertes. En dernière analyse, c'est eux que nous sommes responsables pour la bonne gestion de l'opération.

Les ventes de poudre de lait écrémé à l'exportation pour lesquelles nous fournissons des subventions ou des produits à même nos stocks se divisent en deux grandes catégories.

La première est purement commerciale, entre des entreprises commerciales du Canada et des entreprises commerciales de l'étranger. Sur ce genre de commerce, où une subvention peut être nécessaire, nous nous contentons d'établir un taux de subvention et ce sont les entreprises commerciales qui font les transactions.

L'autre catégorie implique des achats par des organismes gouvernementaux ou semi-gouvernementaux

du pays acheteur, ou sous leur autorité. Généralement, cela se fait par appel d'offres. Les achats mexicains centralisés par la CONASUPO tombent dans cette catégorie.

Dans ce cas également, notre méthode générale a consisté à fixer un taux de subvention ou un prix de vente pour notre produit, sur quoi les exportateurs peuvent fonder leurs soumissions.

Jusqu'à ce que survienne la question actuelle de la CONASUPO, nous n'avons dérogé à ce principe que pour deux marchés.

Le premier est Cuba. Dans ce cas, nous négocions un prix de base avec les autorités cubaines. Elles désignent alors un agent canadien qui s'occupe de l'expédition. L'agent nous paie la poudre au prix convenu avant que nous le laissions la sortir des stocks et lui, à son tour, se fait payer par les Cubains. Nous lui payons sa commission, encore une fois à un taux convenu par négociation.

L'autre cas, qui ne s'est produit jusqu'ici qu'à une seule reprise, est l'Inde. L'ACDI avait fait un don de poudre de lait écrémé à l'Inde à la condition que ce pays achète une quantité équivalente de poudre canadienne. Les autorités indiennes ont insisté pour traiter directement avec nous. Nous aurions évidemment pu refuser, mais nous ne l'avons pas fait. La vente s'est faite franco à quai. Nous nous sommes contentés d'engager un expéditeur qui a organisé le transport jusqu'au quai et assemblé les documents et les Indiens nous ont payés directement.

Ceci m'amène au Mexique et à la CONASUPO.

Jusqu'à dernièrement, et à part ses achats de la C.C.L. aux États-Unis, qu'elle a négociés directement, la procédure de la CONASUPO a été d'inviter des soumissions des exportateurs de divers pays. Il ne s'agissait pas d'un véritable appel d'offres.

Au cours des deux dernières années au moins, c'est-à-dire en 1969 et 1970, nous avons établi un taux de subvention que nous payions à quiconque les contrats de la CONASUPO, mais nous avons insisté qu'il devait s'agir d'un contrat direct entre une société canadienne et la CONASUPO.

Maintenant je crois savoir quelle société canadienne se plaint le plus des dispositions récentes avec la CONASUPO. Si j'ai raison, il s'agit de celle qui prétend avoir fait le plus d'affaires récemment entre le Canada et la CONASUPO. Cette société s'est également plainte parce que certaines ventes de poudre canadienne ont été faites par des sociétés étrangères.

En fait, et en dépit de notre insistance que pour être admissible à la subvention, une société canadienne devait traiter directement avec la CONASUPO, cela ne s'est pas produit dans le cas de cette

entreprise. Le contrat a été conclu par une société américaine et la société canadienne a tait simplement agi comme agent de la société américaine pour l'achat de la poudre au Canada.

Nous avons particulièrement insisté sur un contrat direct par une société canadienne en 1970 et nous ne nous sommes rendus compte qu'il n'en était rien que lorsque la société canadienne nous a donné les détails de la quantité, de l'expédition, etc. Il y avait certaines dispositions que nous n'avions pas prévues et qui nous auraient coûté plus cher.

Nous avons procédé à une vérification auprès du Mexique et nous avons découvert que les renseignements qui nous avaient été donnés étaient inexacts. Lorsque nous avons présenté ces faits à la société canadienne, elle a confirmé qu'elle n'avait pas conclu le contrat avec la CONASUPO, mais qu'elle avait pris la parole de l'entrepreneur américain. Elle a offert de nous faire parvenir un exemplaire du contrat, mais ne l'a jamais fait.

Les transactions avec la CONASUPO par la filière commerciale ont présenté des problèmes presque incessants. Chaque fois qu'il y a eu un appel d'offres, les nombreux agents du Mexique ont essayé d'obtenir des soumissions d'un grand nombre de sociétés canadiennes, qu'elles connaissent ou non ce commerce.

Il est arrivé qu'une autre société canadienne, qui se plait également chaque fois qu'il y a la moindre suggestion que nous négocions directement, a conclu un petit contrat avec la CONASUPO pour un type particulier de poudre. Nous lui avons indiqué le prix auquel nous pensions vendre notre poudre mais nous l'avons avertie que nous ne savions pas lesquels de nos stocks de poudre seraient conformes aux normes auxquelles cette société s'était engagée, non plus que la quantité. Nous lui avons donné les numéros des lots qui, à notre avis, seraient les plus proches et nous avons permis à cette société de prendre des échantillons pour analyse. Elle a eu du mal à exécuter son contrat, les livraisons ont été en retard, ce qui a embarrassé la CONASUPO; la société en question a tenté de nous faire porter le blâme.

Que ce soit ou non à la suite d'expériences de ce genre, un représentant de la CONASUPO est venu récemment à Ottawa et nous a demandé s'il était possible de négocier un achat directement avec nous. Nous avons accepté. Nous leur avons donné un prix soit franco à quai, soit coût et fret et nous leur avons laissé le choix.

S'ils avaient acheté coût et fret, avec toutes les complications de l'expédition, nous aurions probablement eu un agent canadien pour s'en occuper. Cependant, ils ont acheté franco à quai, de sorte que nous avons simplement engagé un expéditeur pour amener la poudre au quai, réunir les documents, etc. Nous ne

pouvions guère justifier de payer un agent jusqu'à cinq dollars la tonne de l'argent des cultivateurs.

Je m'excuse de la longueur de cette lettre. Nous ne sommes pas intéressés à devenir exportateurs exclusifs des produits laitiers canadiens non plus qu'à accaparer la fonction non seulement légitime mais très utile des entreprises commerciales. Cependant, étant donné les plaintes que vous avez reçues, j'ai cru bon d'exposer toutes les circonstances de l'affaire.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Bien à vous,

Le Président
S.C. Barry

(Traduction)

Le 7 juin 1971

M. S.C. Barry
Président
Commission canadienne du lait
2197, Promenade Riverside
Ottawa, Ontario
K1A 0Z2

Monsieur,

Vente à l'exportation de poudre de lait écrémé
par la Commission canadienne du lait

Je vous remercie de votre lettre détaillée du 26 mai à ce sujet.

J'ai pris acte des circonstances en vertu desquelles vous avez effectué vos ventes directes à Cuba, à l'Inde et au Mexique et je comprends votre position à cet égard.

Je suis heureux que vous m'ayez assuré que vous n'êtes pas intéressé à devenir l'exportateur exclusif des produits laitiers canadiens ni à accaparer la fonction légitime des entreprises commerciales.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Sincèrement vôtre.

A.G. Kniewasser
Premier sous-ministre adjoint
Expansion de l'Industrie et du Commerce

(Traduction)

Le 2 avril 1971, la société Ronald A. Chisholm Ltd. communiquait par télex avec l'Honorable H.A. Olson, alors ministre de l'Agriculture, pour protester contre le fait que le secteur privé ait été exclu de la

vente de poudre de lait écrémé canadienne au Mexique et proposant au ministre une rencontre avec une délégation de trois représentants du secteur privé.

M. Timothy Chisholm de la société Ronald A. Chisholm Ltd. a déclaré à ce sujet:

«En 1971, la Commission canadienne du lait a rendu virtuellement impossible à tout négociant privé canadien d'exporter de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO, en vendant elle-même directement à la CONASUPO à un prix inférieur à ce qui était alors le prix mondial courant, nonobstant le fait que la société Ronald A. Chisholm ait officiellement déclaré à des représentants de la Commission canadienne du lait qu'aucune subvention à l'exportation n'était nécessaire, que l'entreprise privée était en mesure de répondre aux besoins de la CONASUPO et que nous le faisons effectivement depuis trois ans. La décision de la Commission canadienne du lait de vendre directement à la CONASUPO a eu comme effet direct de mettre fin aux dispositions établies de vente que la société Ronald A. Chisholm Ltd. avait avec la CONASUPO en 1968, 1969 et 1970 et a privé la société Ronald A. Chisholm Ltd. d'une occasion importante d'exporter des quantités considérables de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. Cette décision a abouti à la perte d'occasions substantielles par la société Ronald A. Chisholm Ltd. en 1971 et au cours des années suivantes. Je croyais à l'époque, et je continue à croire, qu'un organisme de la Couronne comme la Commission canadienne du lait doit aider et compléter le secteur privé dans son effort pour attirer et conserver les ventes à l'exportation au lieu de concurrencer directement le secteur privé, puisque les négociants privés peuvent conserver une marge concurrentielle par le moyen de leurs connaissances et de leur expérience en matière de commercialisation et par la motivation du profit qui est inhérente au secteur privé.

«Je crois que cette opinion est appuyée par le fait qu'en 1977 la Commission canadienne du lait a décidé de revenir au secteur privé en nommant un agent canadien pour s'occuper de l'exportation de la poudre de lait à la CONASUPO.

«Même si j'appuie la décision de la Commission canadienne du lait de revenir au secteur privé, je dois néanmoins exprimer mon désaccord par rapport à la décision de le faire en nommant un agent exclusif. A mon avis, selon mon expérience et celle de ma société,

la meilleure façon de servir les intérêts des producteurs, des transformateurs et des négociants de lait au Canada consiste à permettre aux négociants canadiens, qui ont la compétence et l'expertise nécessaires en matière de commercialisation internationale, de se concurrencer les uns les autres pour tenter d'obtenir le meilleur prix pour le produit disponible à l'exportation.» (traduction)

Le 1^{er} février 1972, l'Association canadienne des fabricants de poudre de lait adoptait une résolution protestant contre la vente directe de poudre de lait écrémé canadienne à la CONASUPO par la Commission canadienne du lait.

Il y a une différence substantielle entre le fait, pour la Commission canadienne du lait, de concurrencer les négociants privés et celui d'utiliser ses pouvoirs considérables pour exclure la concurrence. A compter de 1967-68, elle a commencé à faire concurrence. L'exclusion qui s'est produite en 1971, n'était pas, comme on l'a dit ci-dessus, le résultat d'un acte de la Commission canadienne du lait; c'était plutôt le résultat d'une politique du gouvernement mexicain.

En conséquence, cette allégation n'est pas fondée.

22. *Allégation B.2*

L'allégation B.2 se lit comme suit:

«La C.C.L. ne s'est pas montrée plus favorable aux exportateurs canadiens qui traitaient directement avec les acheteurs étrangers, qu'aux exportateurs faisant affaires par l'entremise d'agents étrangers».

Cette allégation est très semblable à l'allégation A.5 (a) et je ne vais pas répéter ici ce qui a été dit à ce propos.

Avant de discuter cette allégation, il convient de noter que la *Loi sur la Commission canadienne du lait* n'exige pas que la Commission agisse (aux frais du public) dans l'intérêt des exportateurs, canadiens ou autres. Quoiqu'il en soit, à propos de cette allégation, il s'agit ici uniquement de l'appel téléphonique fait à M. Barry par David Schafer au Mexique en mars 1969, appel qui a porté David Schafer à croire que la société Schafer Bros. Ltd. aurait dû être favorisée par rapport à la société Ronald A. Chisholm Ltd. et à la société Thomas P. Gonzalez Ltd. pour l'obtention d'un contrat de 25,000 tonnes portant sur la vente de poudre de lait écrémé.

La conclusion est qu'il n'y a aucun fondement légal à la plainte. En outre, il est impossible d'accepter la conception que se fait David Schafer de ce qui constitue une politique correcte pour la Commission canadienne du lait à cet égard.

23. *Allégation B.3*

L'allégation B.3 se lit comme suit:

«La C.C.L. n'a fourni aux exportateurs privés canadiens une aide raisonnable, à savoir:

- a) elle ne leur a pas donné plein accès à ses stocks de poudre de lait écrémé, et
- b) elle a été inflexible en ce qui concerne les modalités de financement des opérations commerciales envisagées et la fixation des subventions à l'exportation.»

Les seules preuves à l'égard de cette allégation ont déjà été mentionnées ailleurs à propos d'autres allégations.

La conclusion est qu'il n'y a aucun fondement à ces allégations.

24. *Allégation B.4*

L'allégation B.4 se lit comme suit:

«La C.C.L. n'a pas aidé de façon efficace ni dynamique les exportateurs canadiens à obtenir et à conserver des débouchés pour les excédents de poudre de lait écrémé, bien qu'ils aient eu à faire face à une forte concurrence.»

La seule preuve à l'égard de cette allégation est celle qui a été donnée à l'égard de l'allégation A.8 concernant les Philippines.

La conclusion est qu'il n'y a aucun fondement à cette allégation.

25. *Allégation B.5 et partie de l'allégation B.8*

Il est commode de traiter ensemble l'allégation B.5 et une partie de l'allégation B.8 parce que les preuves relatives à ces allégations concernaient le même incident. Elles se lisent comme suit:

B.5 «Les critères et le mode de sélection des agents exclusifs de la C.C.L. chargés de ses ventes à l'étranger n'ont pas été suffisamment soumis à l'examen du public.»

B.8 (Partie)

«La C.C.L. a privilégié certains exportateurs canadiens de poudre de lait écrémé autres que la société Schafer Bros. Ltd. . . en les désignant comme agents de commercialisation de la C.C.L. pour certains marchés internationaux...»

Le sujet de ces allégations concerne les circonstances entourant la nomination de la société Ault Foods (1975) Ltd. comme agent de la Commission canadienne du lait pour la vente de poudre de lait écrémé à la CONASUPO; cette nomination a été faite en 1977. Les principaux témoignages oraux

pertinents à ces allégations ont été donnés par MM. Tudor Price, Gilles Choquette et Samuel Ault. En outre, trois fonctionnaires du Cabinet du Conseil Privé ont témoigné sur un aspect de la question mentionné plus bas.

Les documents les plus pertinents proviennent de la Commission canadienne du lait et portent sur les raisons de chercher un agent, la méthode de sélection et le contrat avec l'agent.

Il est commode de résumer la preuve point par point, sans pour le moment faire de jugement sur son exactitude:

1. Les rapports entre la Commission canadienne du lait et la CONASUPO se sont détériorés à la fin de 1976 à la suite de l'élection du nouveau gouvernement au Mexique. Il y a eu à la CONASUPO des changements considérables parmi le personnel avec lequel la Commission canadienne du lait faisait affaires; ceci a non seulement mis fin à des contacts établis, mais a introduit des personnes moins expérimentées à la CONASUPO. Parmi les causes immédiates d'inquiétude étaient le fait que la nouvelle administration de la CONASUPO regrettait l'achat fait par la CONASUPO de la Commission canadienne du lait en décembre 1976 de 14,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé de 1976. (Voir la déposition écrite de Gilles Choquette, paragraphes 17 à 24; Procès-verbal de la Commission canadienne du lait, rédigé le 18 mai pour le 10 mai 1977 — pièce 12b, pp. 1797-99).

2. En janvier 1977, la Commission canadienne du lait offrait à la CONASUPO de vendre 25,000 tonnes métriques de plus de poudre de lait écrémé à la CONASUPO. M. Tudor Price est allé au Mexique en mars à l'égard de cette vente éventuelle et à son retour il envoyait une note de service en date du 17 mars 1977 à Gilles Choquette. Dans cette note, il signalait que la CONASUPO venait d'acheter 25,000 tonnes métriques de poudre de lait écrémé (il ne s'agissait pas de la commande pour laquelle la Commission canadienne du lait avait présenté une offre) de la Commission du lait de la République irlandaise et déclarait en outre:

«Il semble que les Irlandais ont été en mesure de faire cette vente parce qu'ils pouvaient, surtout par leur agent mexicain, garder un contact beaucoup plus étroit et exercer une pression plus grande sur l'équipe nouvelle et relativement inexpérimentée de la CONASUPO que ne pouvait le faire la C.C.L. avec un personnel aussi limité de commercialisation et sans agent au Mexique.

«Puisque la CONASUPO constitue pour nous un marché extrêmement important (environ 35,000 tonnes métriques par année)

il semble qu'il y ait des risques très grands à continuer de fonctionner comme nous le faisons maintenant et que la Commission pourrait vouloir étudier la possibilité de renforcer ses efforts de commercialisation au Mexique par l'utilisation d'agents.

«Il serait contraire à la politique actuelle de la C.C.L., qui vise à maintenir un secteur privé fiable pour les exportations de produits laitiers, d'engager directement un agent mexicain. L'engagement d'un agent canadien, avec l'entente qu'il concentrera ses efforts au Mexique, soit directement soit par l'entremise d'un sous-agent mexicain, serait conforme à la politique actuelle . . .

«Peut-être auriez-vous la bienveillance d'étudier cette question.» (traduction)

(Voir l'énoncé de témoignage de Gilles Choquette, paragraphes 25 à 27, la note de service de R. Tudor Price à Gilles Choquette, 17 mars 1977 — pièce 103).

3. Dans son témoignage, M. Gilles Choquette décrit comme suit les événements subséquents:

«Je me rendis au Mexique en avril 1977;

«Une rencontre avait été organisée avec les principaux directeurs de CONASUPO afin de conclure la vente de 25,000 tonnes métriques de lait en poudre;

«Suite à mon refus de rencontrer un M. Nordermann à la suggestion des Mexicains, lequel devait servir comme agent de la Commission canadienne du lait, la rencontre et la vente de lait en poudre furent annulées;

«Je pus néanmoins rencontrer pour quelques instants le directeur général de CONASUPO qui me reçut froidement.»

4. Le 22 avril 1977, à son retour du Mexique, M. G. Choquette est allé voir M. James R. Midwinter, qui était alors haut fonctionnaire au Cabinet du Conseil Privé. Il avait demandé la rencontre par téléphone. M. Midwinter a pris en note les sujets discutés à la réunion dans une note préparée immédiatement après la réunion. Les points saillants de cette note sont les suivants:

a) M. Choquette a demandé la réunion «pour faire rapport de façon plus détaillée d'une irrégularité possible des arrangements de vente de la Commission canadienne du lait au Mexique» (traduction)

b) Les transactions entre la Commission canadienne du lait et la CONASUPO avaient été «propres» par le passé, mais «maintenant, les personnes qui font partie

de la CONASUPO ou qui en sont proches ont déclaré à la C.C.L. que les ventes devraient passer par un agent mexicain nommé par eux. La C.C.L. offre présentement la poudre de lait à 16.5 cents la livre. Selon l'arrangement proposé, la Commission facturerait à un prix plus élevé et la différence, soit environ 3.5%, irait à l'agent pour distribution appropriée. Il y aurait une marge semblable pour les ventes d'huile de beurre. Sur 25,000 tonnes de poudre de lait écrémé et 2,000 tonnes d'huile de beurre, dont il s'agit présentement, le paiement dépasserait \$400,000.» «(Environ le quart de la commission pourrait se justifier comme pourcentage légitime sur les ventes, pour le traitement des documents, l'inspection des livraisons et ainsi de suite, le reste constituant manifestement pour quelqu'un une prime non méritée)». (Traduction).

c) M. Choquette a signalé qu'on lui avait dit au Mexique que si la Commission canadienne du lait ne se conformait pas à ces exigences, elle se verrait graduellement éliminée comme fournisseur favorisé de poudre de lait écrémé.

d) M. Choquette a déclaré à M. Midwinter qu'il ne désirait pas que la Commission canadienne du lait participe à un tel arrangement d'argent, mais il s'interrogeait quant à la possibilité de vendre à un exportateur canadien à 16.5 cents la livre «laissant l'exportateur prendre ses propres arrangements, quel qu'ils soient, avec les Mexicains.» «La société à laquelle il pense est Ault Foods Ltd. . . la société Ault vend apparemment des produits laitiers au Mexique depuis quelques années et il serait possible de faire valoir un argument possiblement plausible à l'effet que cette société constitue un véhicule de vente plus efficace pour la C.C.L. que ses propres employés». «Choquette aimerait faire affaires avec Ault . . . si la C.C.L. vendait à la société Ault ou par son entremise, elle déclarerait probablement en réponse à toute question qu'elle était prête à vendre à ce prix à n'importe quel exportateur canadien.» (traduction). (Voir: note de James R. Midwinter, 22 avril 1977 — pièce 174A)

5. M. Midwinter a déclaré à M. Choquette, sur la base des limites contenues dans les directives gouvernementales pour les sociétés de la Couronne que la Commission canadienne du lait ne devrait pas sciem-

ment prendre part à tout arrangement qui aboutirait à ce que des paiements injustifiés soient faits au Mexique. Il recommandait également à M. Choquette, dans une lettre en date du 9 mai 1977, que si la Commission canadienne du lait décidait d'utiliser un agent à l'égard de ses ventes à la CONASUPO, elle «devrait s'assurer que tous les exportateurs canadiens de bonne réputation aient une occasion égale de participer selon les pratiques commerciales habituelles.» (traduction). M. Midwinter terminait comme suit sa lettre du 9 mai:

«Si je vous ai bien compris, la Commission continuerait à vendre directement à la CONASUPO à son prix d'exportation courant, mais elle engagerait un agent canadien pour s'occuper de la transaction en échange d'une commission de l'ordre de trois pourcent. Malheureusement, un tel arrangement ne permettrait toujours pas à la Commission de traiter à distance et ne serait pas conforme aux directives à moins que l'organisme choisi comme représentant de la Commission ne puisse rendre compte convenablement des dépenses encourues en gagnant sa commission. Il va sans dire que la Commission aurait du mal à expliquer pourquoi elle avait maintenant besoin d'un agent pour faire des transactions qu'elle avait effectuées elle-même avec succès sans intermédiaire.» (traduction). (Voir: lettre de M. Midwinter à M. Choquette, 9 mai 1977 — pièce 176).

6. Un procès-verbal de la Commission canadienne du lait en date du 10 mai 1977 et préparé en fait par M. Tudor Price le 18 mai 1977, indique que les principaux concurrents de la Commission pour le marché mexicain d'importation de poudre de lait écrémé, soit la Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Irlande utilisaient tous des agents pour faire des ventes à la CONASUPO et que la Commission canadienne du lait avait décidé de faire de même «au moins pour un an». Le procès-verbal se terminait comme suit:

«La Commission a résolu de choisir le(s) agent(s) utilisé(s) selon les critères suivants:

- a) L'agent (les agents) choisi(s) doit (doivent) être canadien(s) ou, s'il s'agit d'une société ou d'une coopérative, à propriété canadienne selon la définition de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.
- b) L'agent (les agents) doit (doivent) avoir l'expérience de la commercialisation à l'exportation des produits laitiers du Canada.
- c) L'agent (les agents) doit (doivent) avoir fait preuve de compétence à traiter avec la CONASUPO du Mexique ou avec un

organisme semblable d'un pays étranger achetant des produits laitiers du Canada.

- d) L'agent (les agents) doit (doivent) être prêt(s) à fournir les services dont la C.C.L. a besoin dans ses efforts pour soutenir et améliorer sa part du marché des produits laitiers au Mexique.
- e) On demandera aux négociants canadiens de fournir des demandes par écrit et seuls ceux qui le feront dans les délais impartis seront considérés.
- f) La C.C.L. choisira l'agent (les agents) au mérite d'après les présentations écrites et d'après les entrevues et les discussions que la Commission peut juger à propos.
- g) L'agent (les agents) choisi(s) devra (devront) signer un contrat avec la C.C.L., contrat préparé conformément aux directives du Conseil du Trésor à l'intention des agents des sociétés de la Couronne.» (traduction)

7. Le 11 mai 1977, la Commission canadienne du lait envoyait des télex identiques à quinze négociants canadiens, y compris Schafer Bros. Ltd., Ault Foods (1975) Ltd., Ronald A. Chisholm Ltd., Eastern Townships Produce Ltd. et la Coopérative de Granby par lesquels elle sollicitait des demandes pour l'occasion d'aider la Commission à commercialiser les produits laitiers canadiens au Mexique. Les critères de sélection étaient exposés comme suit dans les télex:

«La Commission prévoit choisir l'aide commerciale au mérite, en tenant compte des facteurs suivants:

A. L'aide que vous indiquez pouvoir fournir dans votre présentation écrite et

B. L'expérience et la compétence à fournir de tels services au Mexique ou dans des situations semblables impliquant des produits laitiers.» (traduction) (Voir la pièce 12, pp. 1113, 1115).

Quatorze demandes ont été reçues, notamment de chacun des négociants mentionnés ci-dessus.

8. Une note de service interne de la Commission canadienne du lait préparée le ou vers le 19 mai 1977 déclare que parmi les candidats, quatre répondaient à tous les critères exposés par la Commission canadienne du lait: Ronald A. Chisholm Ltd., Eastern Townships Produce Ltd., la Coopérative de Granby et Ault Foods. La note déclarait que la société Ault était recommandée par le personnel de la Commission à cause de ses rapports récents et étroits avec la CONASUPO (Voir: pièce 40).

9. Un procès-verbal de la Commission canadienne du lait en date du 20 mai 1977 porte que la société Ault Foods a été choisie comme agent de la Commission et que les treize autres demandes ont été repoussées. (Voir: pièce 12, volume 6, p. 1155)

10. Dans une note de service constituant un rapport au Ministre de l'Agriculture en date du 31 mai 1977, Gilles Choquette déclarait qu'un tel agent était nécessaire pour faire face à la concurrence dans l'important marché mexicain. Voici des extraits pertinents de cette note de service:

«La Nouvelle-Zélande, l'Australie et l'Irlande ont des représentants résidents qui sont en contact avec la CONASUPO. L'agent sur place est disponible en tout temps pour reconnaître les occasions et renseigner sur les produits disponibles au Canada, discuter les devis et la qualité et les autres questions connexes, ce qui facilite un accès maximal du produit canadien au marché mexicain.

«Le récent changement du gouvernement mexicain a entraîné une façon d'aborder la situation qui diffère de celle qui avait cours antérieurement et d'après laquelle la CONASUPO, organisme commercial d'État, traitait directement avec la Commission canadienne du lait. Le nouveau personnel de la CONASUPO n'est pas encore pleinement au courant et se fie davantage sur les agents pour des renseignements...

«C'est également un fait que les transactions directes antérieures ont été entreprises à une époque où la concurrence était moins grande et où il y avait pénurie du produit sur le marché mondial.

«Dans sa lettre du 14 avril 1971 au président de la Commission canadienne du lait, la CONASUPO exprimait comme suit son intérêt à traiter directement avec la C.C.L.:

'En vertu de la rareté du lait déshydraté à travers le monde, nous sommes très intéressés à conclure des ententes de gouvernement à gouvernement avec le Canada par l'entremise de votre Commission, dont les objectifs légaux coïncident avec la loi mexicaine applicable à la CONASUPO.'

«La Commission a besoin de l'aide d'un agent pour donner la meilleure qualité de service à son client, c'est-à-dire pour pouvoir traiter plus rapidement des plaintes portant sur la qualité, pour accélérer l'échéancier des livraisons, la présentation des documents, la réception des argents dûs et d'autres services nécessaires pour présenter une bonne image des produits canadiens vendus au Mexique.

La Commission a également besoin de renseignements sur les prix et sur l'activité des concurrents afin de porter son efficacité au maximum. La Commission a récemment subi des plaintes de la CONASUPO quant à la qualité à l'égard de particules brûlées dans la poudre de lait écrémé et de valeurs excessives de peroxyde dans l'huile de beurre; ceci exige une attention permanente et quotidienne aux ventes et au service, que la Commission n'est pas en mesure de fournir sans les services d'un agent.

ÉCONOMIES RÉALISÉES PAR L'EMPLOI D'UN AGENT

Une économie est réalisée en combinant les achats de la C.C.L. avec les livraisons au Mexique. Ceci permettra de charger les livraisons directement du premier entrepôt, ce qui entraînera une économie de 56 cents les 100 livres de poudre de lait écrémé, soit \$12.35 la tonne métrique. Sur un commerce total prévu de 30,000 tonnes métriques, cette économie se chiffre à \$370,500.

«La réception rapide du paiement dû à la C.C.L., qui serait organisée par un agent, réduira les frais d'intérêt. Sur la base du chèque habituel de \$2,000,000, cette économie est d'environ \$500 par jour.

«La principale économie réalisée par l'emploi d'un agent pourrait être le fait de conserver le commerce mexicain au prix courant pour la consommation humaine de 16.8 cents la livre au lieu du prix de 10 cents pour l'alimentation animale. Sur la base d'un volume prévu de 30,000 tonnes métriques (66 millions de livres) cette économie se chiffrera à \$4.5 millions.

«En outre, si le marché mexicain ne se concrétisait pas, les chances sont que la Commission encourra d'autres frais d'entreposage et d'intérêt. Au taux de \$3.52 la tonne métrique par mois pour l'entreposage et \$2.86 la tonne métrique par mois pour l'intérêt (sur la poudre à 16.8 cents) cela signifie un total de \$6.38 la tonne métrique par mois. Sur un volume de 30,000 tonnes métriques, ceci s'élèverait à \$191,400 par mois et, sur une période de 6 mois, le coût s'élèverait à \$1.1 million.» (traduction)

11. Bien que la négociation des détails du contrat entre la Commission canadienne du lait et la société Ault Foods (1975) Ltd. ait pris un certain temps et que le contrat n'ait pas été exécuté avant le 17 août 1977, la société Ault Foods a commencé à servir d'agent de la Commission dès après le 20 mai 1977.

Elle a également commencé à employer la société de M. Nordermann, Intercontinental de Mexico, S.A., immédiatement comme son agent local, de sorte que les commissions ont été payées sur une base qui comporte une commission sur une vente importante faite peu après le 20 mai 1977.

12. Le contrat entre la Commission canadienne du lait et la société Ault Foods (1975) Ltd. décrivait Ault comme un «représentant commercial non exclusif» (traduction). Il déclarait également expressément que la société Ault n'était pas un «mandataire légal» de la Commission canadienne du lait. La société Ault ne devait fournir ses services qu'à l'égard de «certaines transactions de vente» définies comme suit: «certaines transactions spécifiées de vente entre la C.C.L. et la CONASUPO que la C.C.L. à sa discrétion peut spécifier expressément par écrit» (traduction). La société Ault devait être rémunérée pour ses services au taux de 3.326% de la valeur des produits livrés en vertu des transactions de vente en cause. Elle ne devait pas engager de sous-représentants pour s'acquitter de certaines de ses responsabilités sans l'autorisation écrite préalable et le consentement de la Commission canadienne du lait.

Les paragraphes 7 et 8 du contrat se lisent comme suit:

«7. La société Ault garantit qu'en fournissant des services à la C.C.L. en vertu du présent contrat elle:

- a) ne prendra ni directement ni indirectement de mesure à l'égard de transactions en vertu du présent contrat qui violent les lois du Canada et les lois du pays où ces transactions ont lieu;
- b) ne donnera ni n'acceptera de pot-de-vin ni tout autre bénéfice indû;
- c) n'exercera pas d'influence induue sur toute personne ou autorité;

«8. La société Ault s'engage à observer la politique et les directives concernant les pratiques commerciales des sociétés de la Couronne du gouvernement du Canada, dont copie figure à l'annexe A du présent contrat et accepte pleinement que la C.C.L. se conformera également à cette politique et à ces directives». (traduction)

Les directives mentionnées, jointes au contrat, se lisent en partie comme suit:

LES PRATIQUES COMMERCIALES DES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

1. Dans le cours de leurs transactions commerciales, les fonctionnaires des sociétés

fédérales de la Couronne ne doivent pas, directement ou indirectement:

- 1) prendre au Canada des mesures qui ne sont pas conformes aux lois du Canada, ni prendre à l'extérieur du Canada des mesures qui enfreignent les lois du lieu où la transaction se produit, ou qui, si elles avaient été prises au Canada, auraient enfreint le Code criminel du Canada;

- 2) donner ou accepter des ristournes ou d'autres bénéfices indûs;

- 3) exercer des influences indues.

2. En retenant les services d'agents de ventes et d'achats, les sociétés de la Couronne doivent observer les principes suivants:

1) Sélection

Les sociétés de la Couronne doivent adopter une méthode établie de sélection pour assurer que la compétence des agents à faire le travail est clairement prouvée et évaluée.

2) Contrats

- a) Les ententes doivent être officiellement écrites et comprendre un engagement exprès par les agents de se conformer aux lois du lieu où la transaction se produit.
- b) La rémunération en vertu des ententes doit se fonder sur des pratiques commerciales justifiables et saines.
- c) Les paiements doivent être strictement conformes à l'entente écrite officielle.» (traduction) (Voir pièce 12 B, pp. 1824-32)

13. Dans une lettre en date du 22 août 1977, la Commission canadienne du lait approuvait officiellement la nomination de la société Intercontinental de Mexico, S.A. (la société de M. Nordermann) par la société Ault Foods (1975) Ltd. comme son «sous-agent» au Mexique pour les fins du contrat. (Voir pièce 12A, p. 1641).

14. Sur une commission globale de \$15.20 la tonne métrique payée par la Commission canadienne du lait à la société Ault Foods, \$13 ont été payés par Ault Foods à la société Intercontinental. (Voir le témoignage de M. S. Ault, transcription, p. 4197).

15. La société Ault Foods (1975) Ltd. a servi d'agent de la Commission canadienne du lait pour toutes ses ventes de poudre de lait à la CONASUPO jusqu'en 1979; depuis lors, la Commission traite directement avec la société Intercontinental de Mexico, S.A. qui lui sert d'agent au Mexique. Même

lorsque la société Ault servait d'agent à la Commission, bon nombre des contacts de la Commission se sont faits directement avec la société Intercontinental.

16. MM. Gilles Choquette, Richard Tudor Price et Samuel Ault ont tous témoigné qu'ils n'avaient aucune raison de croire que des paiements indus aient jamais été faits au Mexique en rapport avec des ventes ou des ventes éventuelles de poudre de lait écrémé par la Commission canadienne du lait à la CONASUPO.

Ceci termine le résumé de la preuve sans faire de jugement sur son exactitude.

Les entrevues avec les témoins mexicains, qui ont eu lieu en octobre 1980, ont fourni des renseignements supplémentaires sur les événements de 1977:

- a) Il y a eu confirmation du témoignage donné par M. Barry à l'effet que la Commission canadienne du lait n'a pas utilisé d'agent pour ses ventes à la CONASUPO entre 1971 et 1976 et qu'elle a pu fonctionner parfaitement bien sans agent au cours de cette période.
- b) Bon nombre des nouveaux cadres supérieurs de la CONASUPO qui sont entrés en fonction à la fin de 1976, notamment le directeur et d'autres fonctionnaires, sont demeurés en fonction pendant environ un an et demi. Apparemment, pendant qu'ils étaient en fonction, l'administration de la CONASUPO a connu un certain désordre. Toutes les personnes qui tentaient de faire des affaires avec la CONASUPO ont éprouvé de grandes difficultés. Sans discuter certains des détails de cette situation, il suffit de dire que le gouvernement du Mexique, à l'époque, s'est senti obligé de remplacer le directeur général et certains autres cadres supérieurs de la CONASUPO, ce qu'il a fait, en redonnant leurs fonctions à l'ancien directeur général et à certains autres fonctionnaires qui avaient été à l'emploi de la CONASUPO avant 1976. Depuis que ces personnes ont repris leurs fonctions, l'administration de la CONASUPO vis-à-vis des exportateurs et d'autres personnes semble avoir été satisfaisante. Depuis 1978, certains des fonctionnaires les moins importants qui étaient en fonction pendant cette période d'un an et demi (76-78) ont été accusés devant les tribunaux criminels du Mexique en rapport avec certains actes posés alors qu'ils étaient à l'emploi de la CONASUPO.

- c) M. F. Argüelles, agent commercial de l'Ambassade canadienne à Mexico, a déclaré que le rôle des agents pour la vente de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO s'est modifié au milieu des années 60, alors que le secteur privé était en concurrence pour les ventes à la CONASUPO. Il a déclaré que les agents travaillaient davantage à rechercher des ventes et à négocier des contrats qu'ils ne le font maintenant. Maintenant, le travail d'un agent en rapport avec les importations de poudre de lait écrémé au Mexique par la CONASUPO consiste surtout à s'occuper des connaissements et des autres documents et à livrer le produit en vertu de contrats négociés directement entre la CONASUPO et les fournisseurs, qui sont des organismes de gouvernements étrangers.

Mes conclusions quant aux deux allégations faites par la société Schafer Bros. Ltd. à l'égard de cette question, d'après la preuve documentaire et orale, sont les suivantes:

- a) La Commission canadienne du lait avait le droit de mettre sur pied le processus inscrit aux documents pour le choix d'un agent, et il ne lui incombait pas d'informer le public des critères et de la méthode de sélection.
- b) Quelles que soient les raisons du choix de la société Ault Foods (1975) Ltd., il n'y a aucune preuve de discrimination induite contre la société Schafer Bros. Ltd. de la part de la Commission canadienne du lait dans la nomination de la société Ault Foods (1975), ni aucune preuve de préférence induite accordée à la société Ault Foods (1975) Ltd. Il n'y a aucun motif de croire que la société Ault Foods (1975) Ltd. constituait un choix déraisonnable parmi les candidats au travail d'aider la Commission canadienne du lait à la commercialisation de ses produits au Mexique.

En disant que les conclusions ci-dessus sont les seules que permet la preuve, je ne veux pas laisser entendre que tout ce qui entoure les événements de 1977 a été expliqué complètement par la preuve. A cet égard, par exemple, M. Timothy Chisholm, président de la société Ronald A. Chisholm Ltd., a déclaré dans son témoignage:

«...à l'égard du choix de son agent exclusif en 1971 (la société Ault Foods (1975) Ltd.), je reconnais que cette société avait l'expérience de l'exportation des ingréd-

dients pour les préparations pour nourrissons à la CONASUPO, mais je mettrais en doute le choix de cette société pour exporter de la poudre de lait écrémé à la CONASUPO, puisqu'elle n'avait jamais eu de transactions avec la CONASUPO pour cette denrée par le passé et qu'en fait elle n'avait aucune expérience de l'exportation en vrac de poudre de lait écrémé à quelque pays que ce soit. Nous avons donc trouvé sa nomination par la Commission canadienne du lait à tout le moins étonnante, l'emploi par la société Ault d'un agent mexicain mystérieux et les dispositions financières entre la société Ault et son agent mexicain encore plus mystérieuses.» (traduction)

Par exemple, on n'a pas pleinement expliqué la raison pour laquelle le contrat avec la société Ault Foods (1975) Ltd. prévoyait l'emploi par la société Ault d'un agent mexicain qui ne serait pas obligé de rendre compte à la Commission canadienne du lait de ses coûts et de ses activités. A cet égard, étant donné la publicité faite en 1976 à l'égard de certaines autres sociétés de la Couronne, publicité qui a suscité la rédaction des directives et d'un amendement au Code criminel, étant donné la rencontre de M. Choquette avec M. Midwinter, et étant donné le temps qu'il a fallu pour négocier et rédiger le contrat entre la Commission canadienne du lait et la société Ault, on se serait attendu à ce qu'un soin plus grand soit apporté à prévoir des contrôles suffisants dans le contrat.

Nonobstant les conclusions ci-dessus quant aux allégations B.5 et B.8, il convient de faire les observations suivantes avant de quitter ce sujet:

La nature des allégations B.5 et B.8 exigeait l'identification des «critères et du mode» utilisés pour le choix de la société Ault Foods en tant qu'agent et l'étude du fondement de la préférence accordée à Ault Foods. Le contenu des discussions entre M. Midwinter et M. Gilles Choquette était manifestement pertinent à cette fin bien que, tout aussi manifestement, il ne soit pas concluant dans la mesure où ces discussions ont eu lieu avant les dates indiquées à la documentation de la Commission canadienne du lait quant au choix d'un agent.

Parce que M. Gilles Choquette a nié dans son témoignage avoir dit à M. Midwinter les choses que M. Midwinter a notées dans ses notes de 22 avril 1977, dont il a été fait état ci-dessus, concernant ce qu'on avait dit au Mexique à M. Choquette et concernant la préférence exprimée à ce moment pour la société Ault Foods, et parce que M. Choquette a été très catégorique dans ses dénégations à chacune des deux reprises où il a témoigné, il était nécessaire d'entendre d'autres témoignages. Le but de ces autres témoi-

gnages était d'établir si oui ou non M. Choquette avait dit à M. Midwinter ce que M. Midwinter avait noté et non pas d'établir si oui ou non ce qui était noté était vrai.

Quant à la question de savoir si oui ou non M. Choquette avait dit ce que M. Midwinter avait noté et à la demande de l'avocat de la Commission canadienne du lait, M. Midwinter a été appelé à témoigner. M. John Tait et M. Steven Rosell, deux autres fonctionnaires du Cabinet du Conseil Privé qui ont assisté à diverses parties de l'entretien entre M. Midwinter et M. Choquette ont également été appelés à témoigner. M. Midwinter a réaffirmé l'exactitude de ses notes à tous les égards. M. Tait, qui avait assisté à la première partie de la rencontre, a pris ses propres notes portant sur la partie de l'entretien à laquelle il avait assisté. Ses notes ont été déposées en preuve et confirmaient l'exactitude des notes prises par M. Midwinter. M. Rosell n'a pas pris de notes quant à la partie de l'entrevue à laquelle il a assisté lorsqu'il a remplacé M. Tait, mais il relu les notes de M. Midwinter après la réunion, le même jour, et il a témoigné qu'il se souvenait avoir été d'avis à ce moment-là que les notes de M. Midwinter étaient exactes en autant qu'il pouvait en juger d'après la partie de l'entretien à laquelle il avait assisté.

Ma conclusion à l'égard de cette nouvelle question est que la preuve donnée par M. Midwinter, M. Tait et M. Rosell, y compris les notes de M. Tait, ainsi que les renseignements reçus au cours des entrevues avec les témoins à Mexico, confirment hors de tout doute l'exactitude des notes de M. Midwinter et les témoignages donnés par MM. Midwinter, Tait et Rosell. Le témoignage de M. Choquette à cet égard, dans la mesure où il contredit de façon substantielle les témoignages donnés par MM. Midwinter, Tait et Rosell ou les notes de M. Midwinter en date du 22 avril 1977, ne mérite pas foi.

Ce jugement sur la crédibilité ne doit évidemment pas s'interpréter comme un jugement quant à savoir si oui ou non il s'est effectivement passé quelque chose d'indu. Aucune preuve n'a été apportée quant à l'existence d'un complot impliquant un fonctionnaire quelconque de la Commission canadienne du lait ou toute autre personne au Canada en vue de commettre au Canada une infraction à une loi étrangère. Il n'y avait non plus aucune preuve que l'on ait enfreint les directives, même si le contrat entre la Commission canadienne du lait et la société Ault Foods était rédigé de telle sorte que des paiements indus auraient pu être faits au Mexique sans la connaissance de la Commission canadienne du lait, de ses fonctionnaires ou employés.

Finalement, quant à la question de savoir si oui ou non une personne quelconque au Mexique a enfreint une loi mexicaine quelconque à l'égard d'une partie quelconque d'une vente quelconque de poudre cana-

dienne de lait écrémé par la Commission canadienne du lait à la CONASUPO, il est facile de comprendre qu'il n'était pas dans le cadre du mandat de la présente Commission d'enquête de tenter de faire une telle enquête. Je ne veux pas laisser entendre par là que la présente Commission a été saisie de quelque preuve à l'effet qu'une telle infraction se soit produite et personne ne devrait interpréter cette déclaration en ce sens.

26. *Allégation B.6*

L'allégation B.6 se lit comme suit:

«La C.C.L. n'a pas tenu compte suffisamment des exigences des pays importateurs lorsqu'elle prenait des mesures visant l'expansion de l'industrie laitière nationale.»

La seule preuve pertinente à cette allégation est la preuve à l'égard de la vente de 770 tonnes de poudre de lait écrémé à la CONASUPO réalisée par la société Schafer Bros. Ltd. en 1969 (Voir l'allégation A.4).

Comme on l'a vu ci-dessus, le problème était que la Commission canadienne du lait, à ce moment-là, ne disposait pas d'un système suffisant de dossiers pour être en mesure d'informer convenablement le secteur privé ou toute autre personne des caractéristiques de ses stocks de sorte que ces personnes puissent être en mesure de répondre convenablement aux exigences des pays importateurs.

Rien dans la preuve n'a laissé entendre que la Commission canadienne du lait ne revoie pas continuellement ses exigences d'achat et ses dossiers des stocks, dans la mesure où cela lui semble nécessaire de temps à autre pour lui permettre de continuer à servir au mieux les besoins des clients des exportations canadiennes. Cela ne signifie pas qu'il ne saurait y avoir de délai entre le moment où un nouveau besoin est repéré et celui où les méthodes de la Commission en tiennent compte.

La conclusion est donc qu'il n'y a pas de preuve suffisante à l'appui de cette allégation.

27. *Allégation B.7*

L'allégation B.7 se lit comme suit:

«En 1969, la C.C.L. avait dans ses stocks de la poudre de lait écrémé dont les caractéristiques bactériennes étaient loin de répondre à ses propres exigences d'achat.»

Cette allégation a été ajoutée à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd. et semble se fonder en grande mesure sur les caractéristiques bactériennes de la poudre fournie par la Commission canadienne du lait pour la vente de 770 tonnes par la société Schafer Bros. Ltd. au Mexique en 1969.

La présentation de la preuve à l'égard de cette allégation a pris plus de temps que n'en justifiait son importance, puisque l'allégation est mineure.

La preuve présentée n'était pas concluante.

Il y avait certaines contradictions dans la preuve quant à la nature et au but des tests effectués sur des échantillons de cette poudre pour la société Schafer Bros. Ltd. par M. Henri Trochu, chimiste à l'emploi des Laboratoires industriels et Commerciaux Limitée. Les échantillons de poudre de lait écrémé provenaient de divers entrepôts de l'Ontario et du Québec.

M. Trochu a déclaré qu'à dix reprises, entre février et mai 1969, il a analysé au total 86 échantillons de poudre de lait «afin d'estimer et de quantifier la présence des bactéries et de protéines de lactosérum non dénaturées.» Les copies de ses rapports à la société Schafer Bros. Ltd. sur les échantillons fournis, annexées à sa déposition écrite, indiquent des niveaux bactériens allant de 8,000,000 à 525,000,000 par gramme.

Lorsqu'il a été contre-interrogé par l'avocat de la Commission canadienne du lait, M. Trochu a déclaré que les tests effectués étaient des numérations sur plaque, par opposition à la numération directe des colonies. La numération sur plaque mesure les niveaux de bactéries vivantes alors que la numération directe des colonies mesure les niveaux de bactéries vivantes et mortes, et les deux tests sont différents.

Un manuel intitulé «Standard Methods for the Examination of Dairy Products», déposé par l'avocat de la Commission canadienne du lait au cours de son contre-interrogatoire de M. Trochu, déclare que «les normes pour les poudres de lait comprennent la numération sur plaque, la numération des coliformes et la numération directe des colonies». (p. 154) Après avoir décrit la méthode de préparation, le manuel donne les directives suivantes pour la préparation, l'incubation et la numération des plaques (pp. 155-56):

«D. Préparation, incubation et numération des plaques:

Faire incuber les plaques à 32° C. pendant 48±3 heures. Compter les colonies conformément au paragraphe 5.11. Puisque les échantillons peuvent contenir un nombre appréciable de sporulateurs aérobiques, les plaques peuvent contenir des colonies en expansion qui rendent difficile de compter précisément les colonies. Un recouvrement de 3-5 ml d'agar stérile en réduirait le nombre et la taille sans réduire de façon importante la numération sur plaque. Si des particules non dissoutes de poudre de lait risquent d'être confondues avec des colonies, vérifier l'identité des colonies douteuses à la basse puissance du microscope.

E. Compte rendu des résultats:

Présenter les résultats sous forme de numération sur plaque par gramme de produit laitier sec. Puisque les expertises par la méthode de la plaque d'agar ne révèlent pas toutes les conditions sanitaires de la production, de la transformation et de l'entreposage, l'examen des échantillons au moyen de la méthode de numération directe [14.4] et d'autres analyses micro-biologiques [10.3 (G, H, I)] peuvent s'avérer utiles.»

Immédiatement après, au paragraphe F, on trouve les instructions pour la numération microscopique directe des colonies.

«F. Numération directe des colonies:

Étant donné l'effet progressivement mortel de la transformation et de l'entreposage sur les micro-organismes de la poudre de lait, la détermination du nombre de bactéries viables pourrait ne pas indiquer de façon fiable sa qualité hygiénique antérieure ou le traitement hygiénique du lait cru avant séchage. L'examen microscopique direct de préparation teinte de lait sec donnera des renseignements supplémentaires utiles [14.4].

- 1) Comment préparer et teindre les pellicules: dans le cas d'échantillons facilement solubles, suivre le paragraphe 10.3 (G) (11 g de lait dans une base de 99ml d'eau). Au moyen d'un microscope bino-culaire, préférablement avec un facteur de 500,000-600,000 [14.12], compter un nombre suffisant de champs [14.14, 14.18] et assurer un bon éclairage [14.11]. Pour éviter les particules non dissoutes de caféine dans les pellicules préparées à partir d'échantillons moins facilement solubles, utiliser des bases de citrate de sodium 1.25% pour la dilution 1:10. Appliquer la teinture Levowitz-Weber à solution unique [14.7]. Ne pas réfrigérer la teinture et la jeter à l'apparition d'un précipité ou de corps étrangers. Faire uniquement des numérations microscopiques directes des colonies [14.6] en suivant la définition de «colonies» donnée en 14.18. Certaines cellules prennent mal la teinture mais doivent être comptées si l'on peut les identifier comme des micro-organismes. Il faut se rendre compte que dans des comparaisons d'échantillons uniques, les différences de numération entre les laboratoires peuvent être assez considérables.

- 2) Présentation des résultats: En utilisant un facteur microscopique approprié [14.12],

multiplier le compte par 10 (pour compenser la dilution 1:10), corriger si nécessaire en fonction de la superficie de pellicule utilisée et prendre des précautions [14.16]. Présenter les résultats sous forme de numération directe des colonies par gramme de lait sec.» (traduction)

M. Trochu a déclaré que tous les résultats dont il a fait rapport aux Schafer mesuraient des bactéries vivantes. Il a déclaré que certains des résultats les plus élevés, comme 375 millions et 525 millions de bactéries par gramme étaient «très élevés».

Lors du contre-interrogatoire par l'avocat de la société Ronald A. Chisholm Ltd., M. Trochu a déclaré qu'une numération directe des colonies pouvait être plus élevée ou plus basse qu'une numération sur plaque et que, étant donné le même échantillon de poudre de lait, la numération directe des colonies devrait être plus élevée. Il n'était pas certain si les deux tests pouvaient être effectués sur le même échantillon de lait, ou si au contraire, l'échantillon pourrait être détruit par l'un ou l'autre des tests.

M. J.A. Elliott, expert conseil en microbiologie alimentaire, qui avant sa retraite avait été scientifique supérieur auprès de l'Institut de recherches alimentaires, a mis en doute dans son témoignage l'exactitude de l'affirmation de M. Trochu à l'effet que les tests qu'il a exécutés mesuraient les numérations sur plaque. M. Elliott a déclaré que «à moins que la numération sur plaque ne soit faite très soigneusement par quelqu'un qui connaît bien les méthodes microbiologiques, des erreurs significatives peuvent se produire.» (traduction). Il a déclaré en outre que:

«Une numération sur plaque de 525 millions se retrouve d'ordinaire dans certains produits comme le yogourt et certains babeurre. Un échantillon de lait ordinaire devrait littéralement fermenter pour produire une numération aussi élevée.» (traduction).

M. Elliott a déclaré que dans un bon laboratoire avec un personnel compétent, on s'attendrait à une répétabilité de peut-être 20%, plus ou moins 20%; cependant, les erreurs inhérentes au testing biologique sont assez considérables et l'on pourrait rencontrer des erreurs aussi élevées que 100%. Il a néanmoins déclaré qu'il ne considérait pas qu'il soit possible d'obtenir des numérations sur plaque aussi élevées que celles signalées par M. Trochu, qui, selon lui, se retrouvaient d'ordinaire dans les produits laitiers fermentés.

En contre-interrogatoire par l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd., M. Elliott a déclaré qu'il serait impossible d'obtenir les résultats de M. Trochu pour une numération sur plaque, mais qu'ils étaient caracté-

téristiques des numérations directes des colonies. Il a déclaré qu'il ne pouvait, en fait, penser à aucun autre test effectué sur la poudre de lait écrémé qui donnerait de tels résultats.

Quoiqu'il en soit, la confusion de M. Trochu quant aux tests qu'il a effectivement exécutés jette en elle-même des doutes sur l'exactitude ou la fiabilité de ses résultats.

Ainsi donc, l'allégation à l'effet qu'en 1969 la Commission canadienne du lait avait dans ses stocks de la poudre de lait écrémé dont les qualités bactériologiques étaient loin de répondre à ses propres exigences d'achats n'est pas prouvée.

28. *Allégation B.8*

L'allégation B.8 se lit comme suit:

«La C.C.L. a privilégié certains exportateurs canadiens de poudre de lait écrémé autres que la société Schafer Bros. Ltd. en entreposant des excédents de poudre de lait dans leurs entrepôts, en accordant à certains d'entre eux une place au sein du comité consultatif, en les désignant comme agents de commercialisation de la C.C.L. pour certains marchés internationaux et en citant leurs noms à d'autres ministères du gouvernement canadien et à des clients de l'étranger comme adjudicataires éventuels.»

Cette allégation est une de celles qui ont été ajoutées au début des auditions à la demande de l'avocat de la société Schafer Bros. Ltd.

La preuve a révélé que la Commission canadienne du lait entreposait effectivement la poudre de lait écrémé qu'elle achetait des fabricants dans les entrepôts de ces fabricants. La Commission canadienne du lait ne possédait apparemment pas d'entrepôts.

La société Schafer Bros. Ltd. n'était pas un fabricant de poudre de lait écrémé. Elle n'avait pas d'entrepôt à cette fin.

Il n'y a aucune preuve que la Commission canadienne du lait ait manifesté quelque préférence que ce soit à l'endroit des fabricants qui avaient des entrepôts. Certains des fabricants se trouvaient également être des exportateurs en plus de fabriquer de la poudre de lait écrémé.

Quant au fait que la Commission canadienne du lait aurait manifesté une préférence en nommant certains exportateurs canadiens au Comité consulta-

tif, la Commission canadienne du lait n'avait pas le pouvoir de faire de telles nominations. C'est la prérogative et la responsabilité du Ministre en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la Commission canadienne, du lait*. Quoiqu'il en soit, il n'y a aucune preuve que ce soit qu'une préférence de cette nature ait été accordée pour quelque motif que ce soit autre que le mérite.

La partie de l'allégation à l'effet que la Commission canadienne du lait aurait manifesté une préférence en nommant certains agents de commercialisation pour certains marchés internationaux a été discutée à l'égard de l'allégation A.5 portant sur la nomination de la société Ault Foods (1975) Ltd.

Quant à la partie de l'allégation portant que la Commission canadienne du lait a manifesté une préférence en suggérant les noms de certains exportateurs canadiens comme adjudicataires éventuels à d'autres ministères du gouvernement canadien et à des clients de l'étranger, il y a une certaine preuve, sous la forme de deux ou trois lettres, que la Commission canadienne du lait, en réponse à certaines demandes de l'étranger portant sur les noms de certains exportateurs, a effectivement envoyé en réponse une liste restreinte de noms d'exportateurs canadiens privés. Il se peut que cela ne soit pas une pratique recommandable, mais il n'y a aucune preuve permettant d'étayer une suggestion à l'effet que la Commission canadienne du lait aurait manifesté une préférence d'aucune autre façon non plus qu'il en soit découlé des dommages à ces deux ou trois reprises. C'est là une question sans importance.

D'après la preuve, il n'y a donc aucun fondement à cette allégation.

29. *Partie II de l'Exposé des allégations*

Cette partie se lit comme suit:

«Vu les procédés dont fait état dans la partie I, la société Schafer Bros. Ltd. a subi des pertes dont elle est en droit d'être indemnisée.»

D'après les jugements ci-dessus quant aux allégations figurant à la partie I de *l'Exposé des allégations*, et également d'après l'analyse de la demande d'indemnité qui se trouve au chapitre V ci-dessus, il est manifeste que la société Schafer Bros. Ltd. n'a subi aucune perte à la suite des agissements mentionnés à la partie I et qu'elle n'a droit à aucune indemnité.