



**Rapport du groupe spécial sommaire constitué en vertu du
paragraphe 1702(2) saisi du
différend préexistant portant sur les mesures de l'Ontario
à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers**

24 Septembre 2010

ISBN # 978-1-894055-75-8

TABLE DES MATIÈRES

	Page
DÉFINITIONS	ii
1. INTRODUCTION	1
2. RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE PLAINTÉ	3
3. LA PLAINTÉ	4
3.1 Position de la Partie plaignante.....	4
3.2 Position des intervenants.....	8
4. POSITION DE LA PARTIE INTIMÉE	9
5. CONCLUSIONS DU GROUPE SPÉCIAL SOMMAIRE	15
5.1 Compétence du groupe spécial en vertu de l'article 1702.....	15
5.2 Conformité des règlements avec l'Accord.....	21
5.2.1 Article 401 : Non-discrimination réciproque.....	21
5.2.2 Article 402 : Droit d'entrée et de sortie.....	23
5.2.3 Article 403 : Absence d'obstacles.....	24
5.2.4 Article 404 : Objectifs légitimes.....	25
5.2.5 Article 406 et article 907 : Transparence.....	29
6. DÉTERMINATION DE L'ENTRAVE AU COMMERCE ET DU PRÉJUDICE	30
7. RECOMMANDATIONS	32
8. ATTRIBUTION DES COÛTS	33
ANNEXE A DÉCISION PROCÉDURALE DU GROUPE SPÉCIAL SOMMAIRE SUR LA DEMANDE DE L'ONTARIO	35
ANNEXE B PARTICIPANTS AUX AUDIENCES DU GROUPE SPÉCIAL SOMMAIRE	40

DÉFINITIONS

Accord	<i>Accord sur le commerce intérieur</i>
CCI	Comité sur le commerce intérieur
LPOC	<i>Loi sur les produits oléagineux comestibles</i> de l'Ontario
CFPTIA	Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection agroalimentaire
Règlements	Règlement 753, modifié par les règlements 163/04 et 443/04, et règlement 761, modifié par le règlement 444/04 de la <i>Loi sur le lait</i> de l'Ontario
Groupe spécial	Groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 saisi du de 2004 différend soulevé par l'Alberta et la Colombie-Britannique contre l'Ontario et portant sur les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers
282	Règlement 282 de la <i>Loi sur les produits oléagineux comestibles</i>

RAPPORT DU GROUPE SPÉCIAL SOMMAIRE CONSTITUÉ EN VERTU DU PARAGRAPHE 1702(2) SAISI DU DIFFÉREND PRÉEXISTANT PORTANT SUR LES MESURES DE L'ONTARIO À L'ÉGARD DES SUCCÉDANÉS ET DES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS

1. INTRODUCTION

En 2004, un groupe spécial a rendu son rapport au sujet d'une plainte formulée par l'Alberta et la Colombie-Britannique à l'encontre de l'Ontario¹. Ce rapport portait sur les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers. L'Ontario interdisait ou restreignait la vente ou la fabrication de différents produits qui ressemblent à des produits faits avec du lait ou des ingrédients laitiers, ou qui les imitent. Le groupe spécial de 2004 a conclu que la loi de l'Ontario qui contenait ces mesures, la *Loi sur les produits oléagineux comestibles* (« LPOC »), ne respectait pas l'*Accord sur le commerce intérieur* (l'« Accord »). Le groupe spécial de 2004 a conclu que ces mesures :

- constituaient de la discrimination, en contravention avec l'article 401; les produits laitiers de l'Ontario constituaient un « produit similaire », et l'Ontario leur accordait un meilleur traitement;
- portaient atteinte au droit d'entrée et de sortie, en contravention avec l'article 402; la *Loi sur les produits oléagineux comestibles* restreignait ou empêchait la circulation entre les provinces des produits et des services connexes;
- créaient un obstacle au commerce, en contravention avec l'article 403.

Le groupe spécial de 2004 a conclu que ces dispositions n'étaient pas justifiées en vertu de l'article 404, qui porte sur les « objectifs légitimes » et que, de différentes façons, l'Ontario n'avait pas respecté les exigences en matière de transparence prévues aux

¹ *Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 saisi du différend soulevé par l'Alberta et la Colombie-Britannique contre l'Ontario et portant sur les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers*, 10 novembre 2004.

articles 406 et 907 de l'Accord. Sous la rubrique « Recommandations », le groupe spécial de 2004 a statué que :

- l'Ontario devait procéder comme prévu à l'abrogation de la LPOC;
- avant d'adopter toute mesure soumise à l'Accord, la Partie intimée et toutes les Parties à l'Accord devaient soigneusement prendre acte des conclusions du groupe spécial sur les obligations de transparence prévues aux articles 406 et 907.

Après la publication du Rapport du groupe spécial de 2004, l'Ontario a abrogé la LPOC – mais, à peu près au même moment, a adopté des modifications² à deux règlements en vertu de la *Loi sur le lait*³ : le règlement 753, *Grades, Standards, Designations, Classes, Packing and Marking* et le règlement 761, *Milk and Milk Products* (les « règlements »).

En 2009, les procédures de règlement des différends prévues à l'Accord ont été renforcées par le Dixième protocole de modification. Ce nouveau régime, qui comprend des pénalités financières en cas de non-conformité, vise les différends à venir. Les Parties à l'Accord ont reconnu, toutefois, que certains différends qui avaient fait l'objet de rapports de groupe spécial en vertu du régime antérieur n'étaient toujours pas réglés. Les Parties ont créé un processus de groupe spécial sommaire pour décider, de façon expéditive, si les mesures examinées par le groupe spécial antérieur sont ou seraient incompatibles avec l'Accord. Si le groupe spécial sommaire conclut qu'elles le sont, il peut alors prononcer ses propres conclusions et recommandations. Le nouveau régime de règlement des différends renforcé s'applique alors.

L'Alberta, appuyée par la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba à titre d'intervenants, plaide que le groupe spécial sommaire était compétent pour statuer sur les règlements de l'Ontario. L'Alberta affirme qu'il ne s'agit pas de nouvelles mesures substantives, mais plutôt de mesures essentiellement équivalentes à celles qui ont été jugées non conformes par le groupe spécial de 2004, et qu'elles demeurent non

² Règlements de l'Ontario 163/04 et 443/04 modifiant le règlement 753 et règlement de l'Ontario 444/04 modifiant le règlement 761.

³ L.R.O. 1990, chapitre M. 12.

conformes. L'Ontario admet qu'en adoptant les règlements, elle n'a pas respecté les obligations de transparence prévues aux articles 406 et 907. L'Ontario soutient toutefois que les règlements sont de nouvelles mesures et non des mesures de remplacement ayant un effet équivalent sur le fond et que, de toute façon, elles ne sont pas incompatibles avec les disciplines de l'Accord ou que, si elles le sont, elles sont justifiées par des objectifs légitimes.

Le groupe spécial sommaire, pour les motifs expliqués ci-dessous, est d'accord avec l'Alberta. Les règlements sont, en substance, un prolongement des mesures jugées incompatibles par le groupe spécial de 2004. Le groupe spécial sommaire recommande donc que l'Ontario se conforme à l'Accord, en ce qui concerne les produits en cause en l'espèce, et ce, d'ici le 1^{er} février 2011.

2. RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE PLAINTÉ

Le 30 mars 2010, l'Alberta a demandé la création d'un groupe spécial sommaire. Les Parties au différend ont échangé des observations dans les délais prévus par l'Accord⁴.

Conformément à l'article 1703, toute Partie qui a un intérêt substantiel a le droit d'intervenir aux procédures du groupe spécial à titre d'intervenant; la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba ont fourni l'avis d'intention d'intervenir aux procédures du groupe spécial exigé, et déposé des observations écrites à l'appui de la position de la Partie plaignante.

En tant que Parties au différend, l'Alberta et l'Ontario ont assisté aux audiences et plaidé oralement. La Colombie-Britannique était présente et a fait des arguments oraux; la

⁴ Le 1^{er} juin 2010, l'Ontario a demandé une prorogation de délai de deux mois pour préparer sa réponse aux observations de l'Alberta, invoquant notamment la complexité et l'importance du dossier et sa prétention que les règlements sont nouveaux et n'étaient pas visés par le rapport du groupe spécial de 2004. Le groupe spécial sommaire, dans sa décision procédurale écrite, a conclu que, bien des prorogations de délai puissent être accordées, elles ne devraient pas être accordées de façon routinière ou à la légère. Le groupe spécial sommaire a souligné que les auteurs de l'Accord avaient fixé les délais, que les différends portaient généralement sur des questions d'une certaine importance ou complexité et il a conclu qu'il n'était pas convaincu qu'une prorogation de délai soit nécessaire. L'Alberta informe l'Ontario, depuis de nombreuses années, de ses préoccupations au sujet de la non-conformité des règlements, et la demande de création d'un groupe spécial sommaire ne pouvait pas constituer une surprise. La décision procédurale du groupe spécial sommaire sur la demande de l'Ontario se trouve à l'annexe A du présent rapport.

Saskatchewan a assisté aux audiences, mais n'a pas plaidé, tandis que le Manitoba n'y a pas assisté. Les intervenants ont appuyé et complété les observations de l'Alberta.

Conformément à l'annexe 1702 (4), le groupe spécial sommaire dans son rapport doit :

- a) indiquer les conclusions de fait;
- b) indiquer, motifs à l'appui, si la mesure est ou serait incompatible avec le présent Accord;
- c) si une réponse affirmative a été donnée en vertu de l'alinéa b), indiquer, motifs à l'appui, si la mesure nuit ou nuirait au commerce intérieur et cause ou causerait un préjudice;
- d) faire, si une Partie au différend en fait la demande, des recommandations visant à faciliter le règlement du différend;
- e) indiquer la répartition des coûts opérationnels, conformément aux règlements 54 à 57 de l'annexe 1705(1).

3. LA PLAINTÉ

3.1 Position de la Partie plaignante

Le 1^{er} janvier 2005, l'Ontario a abrogé la LPOC qui encadrait les mélanges et les succédanés de produits laitiers et qui avait été jugée incompatible avec l'Accord par le groupe spécial de 2004. La Partie plaignante soutient que l'abrogation de cette loi par l'Ontario règle le différend pour les succédanés, mais que le différend sur les mélanges de produits laitiers demeure non réglé parce que le jour même de l'abrogation, l'Ontario a réglementé à nouveau les mélanges de produits laitiers, en adoptant des modifications aux règlements 753 et 761.

La Partie plaignante soutient que les règlements sont des mesures qui faisaient l'objet du différend préexistant au sens de l'article 1702 de l'Accord. Le rapport du groupe spécial de 2004 décrit la portée du différend comme étant : « *l'accès au marché ontarien de*

certaines produits alimentaires à base d'huiles végétales et de graines oléagineuses »⁵. Le groupe spécial de 2004 a été informé qu'il était possible que des règlements soient adoptés en application de la *Loi sur le lait* et ce, pour remplacer les dispositions de la LPOC et pour limiter la vente ou la production de succédanés ou de mélanges de produits laitiers en Ontario. Le groupe spécial de 2004 n'a pas fait de recommandation spécifique à cet égard parce qu'on lui a assuré que l'Ontario n'entendait pas poursuivre dans cette voie et qu'il n'était pas saisi du texte d'une quelconque mesure proposée. Le groupe spécial de 2004 a toutefois rendu une conclusion précise selon laquelle : « *Toute mesure de remplacement qui aurait le même effet que la section 3 et les exigences de permis de la LPOC et qui ne serait pas admissible en vertu de l'article 404 comme une mesure nécessaire pour réaliser un objectif légitime (ou qui serait autrement permmissible en vertu de l'Accord) serait également incompatible avec l'Accord* »⁶.

Essentiellement, les règlements rendent illégales la fabrication ou la vente des catégories suivantes de produits en Ontario :

- Mélanges de produits laitiers – Liquides – (i) produits du lait liquide, comme le lait, la crème ou la crème à fouetter contenant de l'huile végétale ou des gras; et (ii) boissons contenant du lait qui contiennent 51 % ou plus (par volume) de lait, ainsi que des huiles végétales ou des gras⁷;
- Mélanges de produits laitiers – Produits à tartiner – tout produit qui combine des ingrédients d'huile végétale contenant moins de 50 % de matières grasses du lait et qui est un substitut du beurre⁸.

La Partie plaignante soutient que les règlements interdisent, sauf quelques exceptions très circonscrites, la fabrication et la vente de mélanges de produits laitiers liquides et qu'ils réglementent, de façon discriminatoire, les tartinades laitières. À ce titre, les règlements ne respectent pas les articles 401 (Non-discrimination réciproque), 402 (Droit d'entrée et

⁵ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 8.

⁶ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 34

⁷ Règl. 753, articles 3, 4, 5, 18.

⁸ Règl. 753, paragraphes 4(1)(4), et 4(2) et articles 13.1 et 18.

de sortie), 403 (Absence d'obstacles) et 905 (Mesures autres que sanitaires ou phytosanitaires) et qu'ils ne sont pas justifiés en vertu de l'article 404 (Objectifs légitimes). La Partie plaignante soutient que l'objectif de la réglementation des mélanges de produits laitiers n'est pas lié à la santé ou à la protection des consommateurs, parce que le régime national de réglementation en matière alimentaire est efficace pour protéger les consommateurs contre les déclarations trompeuses et la fraude relatives aux produits laitiers à base d'huile végétale.

La Partie plaignante soutient aussi que l'Ontario a omis de respecter les obligations en matière de transparence prévues au paragraphe 406(2) et à l'article 907, parce qu'elle a omis de donner un préavis et une copie de la mesure proposée à la Partie plaignante et aux intervenants avant d'adopter les règlements. Le 22 décembre 2004, la Partie plaignante a reçu un courriel de l'Ontario l'avisant que la LPOC serait abrogée et que la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario [TRADUCTION] « envisageait des modifications aux règlements adoptés en vertu de la Loi sur le lait de l'Ontario pour traiter des produits laitiers qui contiennent certains succédanés comestibles à base d'huile végétale »⁹. Aucun autre avis n'a été fourni par l'Ontario avant l'adoption des modifications aux règlements le 1^{er} janvier 2005. La Partie plaignante soutient que la violation par la Partie intimée des obligations de transparence prévues dans l'Accord est d'autant plus répréhensible compte tenu conclusions du groupe spécial de 2004 sur la question.

La Partie plaignante soutient que le groupe spécial de 2004 a conclu que la perte d'occasions (1) pour les emballeurs et les fabricants de mélanges de produits laitiers qui ne peuvent vendre leurs produits en Ontario, et (2) pour les producteurs et transformateurs de graines oléagineuses qui ne peuvent vendre leurs produits à des fabricants de mélanges de produits laitiers dans l'ensemble du Canada, à cause de l'absence de marché en Ontario, constituait un préjudice et que cette perte d'occasions persiste du fait des règlements. La fermeture continue du marché ontarien empêche aussi l'innovation et le développement de nouveaux produits laitiers à base d'huile végétale et

⁹ Observations de l'Alberta, annexe B, onglet 9.

touche les consommateurs qui souhaitent acheter des produits avec une teneur réduite en graisses saturées, mais qui ont des choix limités dans ces produits.

À l'audience, la Partie plaignante a soutenu que la demande de la Partie intimée de bénéficier d'une période de transition de 18 mois pour appliquer le rapport du groupe spécial sommaire ne devrait pas lui être accordée. L'Ontario n'a qu'à abroger les modifications adoptées en janvier 2005, ce qui ne demande pas plus de 60 jours, comme le prévoit l'annexe 1702 qui permet à une Partie au différend de demander une nouvelle convocation du groupe spécial sommaire, à titre de groupe spécial de l'observation des décisions, 60 jours après la date à laquelle le rapport du groupe spécial sommaire est publié. La Partie plaignante ajoute que la période de transition demandée par l'Ontario est encore plus longue que le délai d'un an prévu au paragraphe 1707(9) pour se conformer au rapport en vertu du processus « normal » de règlement des différends.

La Partie plaignante demande au groupe spécial sommaire de prononcer les conclusions suivantes :

- a) les règlements étaient visés par le rapport du groupe spécial de 2004 et le groupe spécial sommaire en est donc dûment saisi conformément à l'article 1702;
- b) le différend qui a mené au rapport du groupe spécial de 2004 n'est pas réglé, et l'Ontario ne s'est pas conformée au rapport du groupe spécial;
- c) les règlements sont incompatibles avec les articles 401, 402 et 403 et ne sont pas justifiés par la réalisation d'un objectif légitime au sens de l'article 404;
- d) l'Ontario n'a pas respecté le paragraphe 406(2) et les articles 905 et 907, au moment de l'adoption des règlements;
- e) les règlements ont restreint le commerce intérieur et causé un préjudice.

La Partie plaignante demande que le groupe spécial sommaire recommande ce qui suit :

- a) l'Ontario doit immédiatement rendre la *Loi sur le lait* et ses règlements conformes à l'Accord;
- b) jusqu'à ce qu'elle modifie la *Loi sur le lait* et ses règlements, l'Ontario doit cesser d'appliquer les règlements en ce qui concerne les mélanges de produits laitiers;
- c) l'Ontario doit s'abstenir de réintroduire des mesures similaires non conformes;
- d) les coûts opérationnels doivent être adjugés dans leur totalité à l'Ontario.

3.2 Position des intervenants

Les intervenants appuient les arguments et les demandes de conclusions et de recommandations de la Partie plaignante. Ils soutiennent que le processus du groupe spécial sommaire a été conçu pour permettre un recours dans les cas de différends non réglés, lorsque les Parties intimées ne tiennent tout simplement pas compte de la recommandation du groupe spécial d'éliminer les mesures incompatibles. Ils affirment que l'intégrité et la réputation de l'Accord sont menacées par les Parties qui ne respectent pas le rapport d'un groupe spécial et ils invitent donc le groupe spécial sommaire à contribuer à changer une perception croissante parmi les travailleurs, les entreprises et les investisseurs, selon laquelle l'Accord est inefficace parce qu'il est dépourvu d'effet ou de caractère exécutoire.

Les intervenants soulignent qu'en vertu de l'annexe 1702(3), il incombe au destinataire de la plainte de démontrer que la mesure n'est pas incompatible avec ses obligations prévues à l'Accord. Ils plaident que l'Ontario n'a pas réussi à démontrer au groupe spécial sommaire que les règlements respectent ses obligations en vertu de l'Accord. Ils font valoir que les restrictions actuellement imposées par l'Ontario continuent à causer des préjudices à leurs producteurs respectifs de mélanges de produits laitiers et aux producteurs de graines et huiles végétales servant à faire des mélanges de produits laitiers.

À l'audience, la Colombie-Britannique a plaidé que l'Ontario a démontré qu'elle pouvait régler les mélanges de produits laitiers avec une rapidité remarquable et qu'un délai maximal de 90 jours devait lui être accordé pour se conformer au rapport du groupe spécial sommaire.

4. POSITION DE LA PARTIE INTIMÉE

La Partie intimée soutient que les règlements ne sont pas les mesures qui faisaient l'objet du différend préexistant. Le différend initial, qui a été soumis au groupe spécial de 2004, portait sur l'effet de la LPOC et du règlement 282, pris en application de celle-ci, sur la distribution et la vente de pain de soya et de simili-fromage en Ontario. Bien que le groupe spécial de 2004 ait conclu qu'il était compétent pour rendre des conclusions et des recommandations sur les mesures proposées, il a aussi conclu qu': « [i]l n'existe à l'heure actuelle aucune mesure ou proposition de mesure du genre qui pourrait faire l'objet d'un examen de la part de ce groupe spécial »¹⁰. Les règlements ne sont pas des mesures, effectives ou proposées, dont le groupe spécial de 2004 était saisi, et le rapport du groupe spécial ne contient aucune conclusion ou recommandation définitive quant à savoir si une mesure hypothétique serait conforme aux engagements de l'Ontario en vertu de l'Accord.

La Partie intimée soutient que, pour les fins de la présente procédure sommaire, le groupe spécial sommaire doit se limiter à l'examen de la mesure qui faisait l'objet du différend préexistant. Les règlements ne constituent pas des mesures de remplacement ou de substitution ayant pour but de régler la fabrication et la vente de mélanges de produits laitiers en Ontario, vu qu'ils diffèrent de la LPOC, pour ce qui est de l'objectif, de la conception, de la portée et de l'application de la législation. Les règlements s'inscrivent dans le cadre d'un régime complet de réglementation du lait et des produits laitiers, et ils sont conçus, entre autres objets, pour protéger l'intérêt public. À ce titre, la conformité des règlements avec les engagements de l'Ontario, en vertu de l'Accord, doit être traitée comme une nouvelle enquête, et les règlements doivent être évalués comme de nouvelles mesures effectives.

¹⁰ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 38.

La Partie intimée a respecté la première recommandation faite par le groupe spécial de 2004 en abrogeant la LPOC, mais concède qu'elle n'a pas entièrement respecté la recommandation relative aux exigences de transparence. Toutefois, la Partie intimée souligne que, lorsqu'elle a avisé les autres Parties de son projet d'élaboration de nouveaux règlements sur les mélanges de produits laitiers, le 22 décembre 2004, aucune province, y compris la Partie plaignante et les intervenants, n'a exigé de supplément d'informations ni formulé de commentaires en réponse à son avis tardif.

La Partie intimée soutient que les règlements ne violent pas l'article 401 (Non-discrimination réciproque), parce que tous les produits laitiers à matière grasse végétale et toutes les tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles sont traités d'une façon uniforme en vertu des règlements, sans égard à la province d'origine. Les tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles sont assujetties aux mêmes exigences de permis que le beurre, le comparateur approprié; les produits laitiers à matière grasse végétale, qui visent à remplacer les produits du lait liquides standard, sont interdits parce qu'ils seraient considérés comme un produit adultéré, au sens de la législation fédérale.

La Partie intimée soutient que, comme il a été décidé dans le Rapport sur la margarine au Québec, l'article 402 (Droit d'entrée et de sortie) vise la liberté de circulation. Les règlements ne limitent ni n'empêchent les produits de traverser les frontières de l'Ontario et ne violent donc pas l'article 402.

En ce qui concerne l'article 403 (Absence d'obstacles), la Partie intimée concède que les règlements relatifs aux produits laitiers à matière grasse végétale pourraient, en théorie, constituer un obstacle au commerce intérieur. Toutefois, la Partie plaignante n'a pas démontré qu'il existe des produits effectivement disponibles dans d'autres provinces qui sont privés d'accès au marché ontarien, de sorte qu'on ne peut conclure que les produits laitiers à matière grasse végétale se voient refuser la possibilité de faire concurrence en Ontario. Quant aux tartinades à base de produits laitiers, la Partie plaignante n'a pas démontré que les exigences en matière d'étiquetage, de composition et d'identité, qui s'appliquent aussi au beurre standard, ont restreint l'accès au marché ontarien pour qui que ce soit, de quelque manière que ce soit.

La Partie intimée soutient que la Partie plaignante et les intervenants n'ont pas suffisamment développé leur plainte en vertu de l'article 905. Les règlements sont des mesures sanitaires adoptées conformément aux objectifs de la *Loi sur le lait* en matière de protection de la santé et de la sécurité alimentaire, et il n'a pas été démontré qu'ils ont restreint le commerce intérieur d'une marchandise agricole ou alimentaire.

Si les règlements sont jugés incompatibles avec les articles 401, 402 ou 403 de l'Accord, la Partie intimée soutient qu'ils peuvent être maintenus à titre d'objectifs légitimes, conformément à l'article 404. Les règlements peuvent être justifiés au regard de deux objectifs légitimes reconnus à l'article 200 : la protection du consommateur et la protection de la santé. La Partie intimée soutient que les normes de composition et les normes d'identité aident les consommateurs à trouver et à comparer le lait et les produits laitiers aux points de vente, et que la nécessité d'un étiquetage exact et détaillé des produits laitiers pré-emballés est reconnue dans d'autres provinces et au niveau international. Selon l'évaluation de la législation fédérale et de sa propre législation faite par l'Ontario, lorsque le rapport spécial de 2004 a été publié, le régime législatif en place ne réglementait pas adéquatement la fabrication, la distribution et la vente des produits laitiers à matière grasse végétale et des tartinades utilisées comme substitut du beurre. L'Ontario prévoyait que le gouvernement fédéral développerait un cadre approprié pour les mélanges de produits laitiers dans un proche avenir, et s'attendait donc à ce que les règlements aient un caractère provisoire.

La Partie intimée soutient que les règlements ne permettent pas la distribution et la vente en Ontario de tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles composées de moins de 50 % de gras de lait, à cause du risque de confusion, pour les consommateurs, avec le beurre ou la margarine standard. Comme les consommateurs utilisent ces tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles comme substitut du beurre, ils s'attendent à ce que le produit soit principalement constitué de beurre dans sa composition, et un produit qui a un plus faible pourcentage de gras de lait risquerait davantage de tromper le consommateur sur la véritable nature du produit.

La Partie intimée soutient que le règlement 753 interdit la fabrication et la vente de produits laitiers à matière grasse végétale en Ontario, parce que la législation existante au Canada n'est pas adéquate pour assurer aux Ontariens que les produits laitiers à matière grasse végétale seront fabriqués dans des installations laitières réglementées, conformément à des normes appropriées, et qu'ils seront étiquetés d'une façon juste et transparente. Vu l'objectif légitime incontestable de protéger la santé humaine, et l'absence d'un cadre approprié pour la fabrication et la distribution de produits laitiers à matière grasse végétale, la Partie intimée soutient que les règlements ne causent pas de restrictions au commerce, au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime.

La Partie intimée soutient aussi que la Partie plaignante n'a pas démontré qu'il y avait eu un obstacle au commerce intérieur ou qu'un préjudice avait été causé ou pourrait l'être, du fait du règlement. La Partie plaignante n'a offert qu'un seul exemple de produit laitier à matière grasse végétale mis en vente dans une ou plusieurs provinces et qui ne serait pas admissible à la vente selon les règlements, et elle n'a donné aucune preuve que ce produit continue d'être offert en vente dans l'Ouest du Canada. La Partie plaignante n'a pas donné d'exemple de tartinades à base de produits laitiers dont la vente ne serait pas permise en vertu du règlement et elle devrait, au minimum, être tenue de présenter une preuve concrète des pertes d'occasions et, quoi qu'il en soit, une information plus pertinente et plus objective que les données globales de vente à la ferme de céréales et de graines oléagineuses dans les provinces de l'Ouest, pour appuyer le lien entre les mesures contestées et toute perte d'occasions.

Si le groupe spécial sommaire conclut que les règlements violent les obligations de la Partie intimée en vertu de l'Accord et ne peuvent pas être justifiés au regard de l'article 404, la Partie intimée soutient que le redressement demandé par la Partie plaignante ne devrait pas être accordé. Comme le groupe spécial sommaire n'est pas saisi des nouvelles mesures proposées, il excéderait sa compétence s'il prononçait une conclusion ou une recommandation sur la manière dont la Partie intimée devrait ou pourrait élaborer une loi à l'avenir relativement aux mélanges de produits laitiers.

De plus, si le groupe spécial sommaire recommande que la Partie intimée révoque ou modifie les articles pertinents des règlements, l'Ontario aurait besoin d'une période de 18 mois, à compter de la date du rapport final du groupe spécial sommaire, pour élaborer un cadre réglementaire approprié pour certains mélanges de produits laitiers, qui serait conforme à l'Accord et à l'objet législatif de la *Loi sur le lait*. Pendant la période de transition, la Partie intimée doit continuer d'appliquer les règlements pour assurer que le lait et les produits laitiers sont fabriqués dans des usines dotées de permis et distribués et vendus dans le respect de toutes les lois applicables.

En ce qui concerne les coûts opérationnels, la Partie plaignante et les intervenants n'ont pas expliqué pourquoi ces coûts devraient être attribués dans leur totalité à l'Ontario, ce qui serait une répartition inhabituelle. La Partie intimée propose plutôt la répartition suivante : 33,3 % à l'Alberta, 33,3 % à l'Ontario et 11,1 % à chacun des intervenants.

La Partie intimée ajoute qu'elle a pris des mesures importantes pour régler les véritables préoccupations qui ont été soulevées en modifiant le règlement 282, en abrogeant la LPOC et en élaborant des règlements qui portent uniquement sur certaines catégories de mélanges de produits laitiers. Les circonstances entourant le présent différend ne comportent aucune justification pertinente permettant de faire supporter la totalité, voire la majorité des coûts opérationnels par l'Ontario.

La Partie intimée demande au groupe spécial sommaire de prononcer les conclusions suivantes :

1. Aucune disposition des règlements ne constitue la mesure qui faisait l'objet du différend préexistant.
2. Les règlements ne sont pas des mesures effectives ou proposées dont le groupe spécial de 2004 était saisi, et leur contenu n'a pas été mentionné dans les deux recommandations du rapport du groupe spécial de 2004 pour aider à régler le différend.
3. L'Ontario a respecté de bonne foi les recommandations de fond contenues dans le rapport du groupe spécial de 2004 et a tenu compte des conclusions du groupe

spécial de 2004 en modernisant le cadre réglementaire applicable aux produits laitiers, y compris aux mélanges de produits laitiers.

4. À moins de pouvoir examiner les produits spécifiques touchés par les règlements, aucune conclusion ne peut être prise sur la compatibilité des règlements avec les engagements de l'Ontario aux termes des articles 401, 402 et 403 de l'Accord.
5. Si l'une ou l'autre des mesures contenues dans les règlements est jugée incompatible avec les engagements de l'Ontario en vertu de l'Accord, en particulier les articles 401, 402 et 403, cette mesure est justifiée pour atteindre un objectif légitime au sens de l'article 404.
6. Les règlements ne sont pas incompatibles avec les engagements de l'Ontario aux termes de l'article 905 de l'Accord.
7. Il n'a pas été prouvé que les règlements nuisent au commerce intérieur ou causent de préjudice, et la preuve est insuffisante pour appuyer une conclusion en ce sens.
8. Le groupe spécial sommaire ne peut se prononcer sur la compatibilité avec les engagements de l'Ontario, en vertu de l'Accord, de mesures hypothétiques que l'Ontario pourrait introduire à l'avenir; ces mesures devraient être examinées dans leur contexte et évaluées de façon précise par rapport à de véritables produits.

La Partie intimée demande au groupe spécial sommaire de faire la recommandation suivante :

Rejeter la plainte de la Partie plaignante et celle des intervenants, et recommander dans son rapport que, pour aider à régler les différends ultérieurs sur les mesures de l'Ontario qui visent à réglementer les succédanés et les mélanges de produits laitiers, les Parties à l'Accord devraient traiter tout différend relatif à ces mesures selon le processus normal de consultation et de plainte prévu à l'Accord.

5. CONCLUSIONS DU GROUPE SPÉCIAL SOMMAIRE

5.1 Compétence du groupe spécial sommaire conformément à l'article 1702

La procédure relative au « groupe spécial sommaire » a été ajoutée à l'Accord par le Dixième protocole de modification, en 2009. Cet ensemble de modifications visait à renforcer pour l'avenir le processus de règlement des différends. On y trouve de nouvelles dispositions, comme le pouvoir d'imposer une pénalité financière en cas de non-respect du rapport du groupe spécial. Les Parties à l'Accord ont adopté la procédure relative au groupe spécial sommaire à titre de mesure transitoire, pour les cas où le différend demeure à l'égard de la mise en œuvre des rapports de groupe spécial publiés avant 2009. Plusieurs de ces différends ont été identifiés par le Comité ministériel sur le commerce intérieur. À la rencontre de juin 2008, l'Alberta a soutenu que le différend relatif aux produits oléagineux comestibles, qui fait l'objet du rapport du groupe spécial de 2004, était dans cette catégorie, et l'Ontario a déclaré qu'elle avait respecté ce rapport¹¹.

L'article 1702 prévoit expressément que pendant une « période de transition », une Partie à l'Accord peut demander au groupe spécial sommaire « de décider si la mesure qui a donné lieu au différend préexistant est ou serait incompatible avec l'Accord ». Un différend préexistant est défini comme étant un « différend à propos duquel un rapport d'un groupe spécial a été présenté et qui n'est pas encore réglé » à la date de la signature du Dixième protocole par la dernière Partie.

L'annexe 1702 prévoit que le groupe spécial sommaire doit suivre à plusieurs égards le processus habituel de règlement des différends en vertu du Dixième protocole¹². Il y a cependant des caractéristiques distinctes pour tenir compte du fait que le différend a fait l'objet d'observations antérieures par les Parties et d'un rapport de groupe spécial. Le Secrétariat fournit à chacun des membres du groupe spécial sommaire une copie du

¹¹ Comité du commerce intérieur, compte rendu de décisions, 10 juin 2008, Observations de l'Alberta, annexe B, onglet 3.

¹² Voir articles 1702(4) (les procédures ordinaires pour constituer un groupe spécial s'appliquent) et annexe 1702.5 (sauf disposition contraire, les stipulations du chapitre Dix-sept sur le règlement des différends entre gouvernements s'appliquent).

dossier relatif au différend préexistant¹³, et ce dossier est admissible pour la procédure du groupe spécial sommaire¹⁴. L'annexe 1702.3 prévoit qu' : « [a]u cours d'une procédure devant le groupe spécial sommaire, il incombe au destinataire de la plainte de démontrer que la mesure n'est pas incompatible avec ses obligations en vertu du présent accord. »

Les dispositions que nous venons de voir ne prévoient pas que le groupe spécial sommaire est entièrement lié par la preuve ou les conclusions d'un rapport antérieur de groupe spécial. Le destinataire d'une plainte peut faire échec à la preuve présentée au groupe spécial antérieur en présentant une preuve nouvelle et plus convaincante. Il peut réussir à convaincre un groupe spécial sommaire que l'interprétation de l'Accord adoptée par le groupe spécial antérieur était erronée, que le groupe a erré dans l'application du droit aux faits et que les réalités factuelles ou juridiques ont changé depuis le rapport du groupe antérieur et qu'elles militent en faveur d'une conclusion différente. Mais l'admissibilité du rapport du groupe spécial antérieur et l'attribution du fardeau au destinataire de la plainte donnent un poids considérable aux procédures du groupe spécial antérieur dans son ensemble.

Pour qu'un groupe spécial sommaire puisse appliquer les caractéristiques distinctes et expéditives du groupe spécial sommaire, toutes les conditions pour l'exercice de sa compétence doivent être réunies. Autrement, le destinataire d'une plainte se trouverait dans une position désavantageuse injustifiée par comparaison au processus habituel de règlement des différends qu'a créé le Dixième protocole.

Pour ce qui est du délai, il ne fait pas de doute que l'Alberta, qui était partie aux procédures antérieures, a présenté sa demande de constitution d'un groupe spécial sommaire pendant la période de transition prévu à l'article 1702.

L'Alberta a fait remarquer, dans sa plainte de 2004, que le mandat d'un groupe spécial consistait aussi à déterminer « si la mesure *actuelle ou proposée* ou tout autre point litigieux, est ou *pouvait* être incompatible avec l'Accord. » Le groupe spécial de 2004 a conclu – à bon droit à notre avis – que « compte tenu de la portée limitée des éléments

¹³ Annexe 1702.1.

¹⁴ Annexe 1702.2.

qui peuvent être déposés dans une demande de constitution de groupe spécial, une fois la demande dûment déposée, il jouit d'une liberté considérable pour formuler les conclusions qu'il juge nécessaires pour régler la question soumise à son attention »¹⁵.

Le groupe spécial de 2004 a conclu que la LPOC était incompatible avec l'Accord et que « Toute mesure de remplacement qui aurait le même effet que la section 3 et les exigences de permis de la LPOC et qui ne serait pas admissible en vertu de l'article 404 comme une mesure nécessaire pour réaliser un objectif légitime (ou qui serait autrement permmissible en vertu de l'Accord) serait également incompatible avec l'Accord »¹⁶. Le groupe spécial de 2004 a été invité par l'Alberta à examiner la possibilité que l'Ontario, à la demande de l'association Dairy Farmers of Ontario, se serve de la *Loi sur le lait* pour limiter la vente et la distribution de succédanés ou de mélanges de produits laitiers. Le groupe spécial de 2004 a accepté l'assurance donnée par l'Ontario qu'elle n'entendait pas poursuivre ce type d'action. Le groupe spécial de 2004 a souligné qu' : « Aucune mesure proposée suffisamment élaborée pour faire l'objet d'un débat à savoir si elle est ou non conforme à l'Accord n'a été soumise à l'attention du groupe spécial. En conséquence, il n'y a pas de mesure *spécifique* proposée par la Partie intimée qui pourrait faire l'objet d'un examen logique de conformité de la part du groupe spécial. »¹⁷. Le groupe spécial de 2004 a ajouté « qu'il serait utile que [l'Ontario] spécifie qu'il n'entend pas utiliser la *Loi sur le lait* pour mettre en œuvre des limitations relatives à la vente des succédanés et des mélanges de produits laitiers similaires aux limitations imposées par la LPOC. »¹⁸

L'Ontario soutient que les seules recommandations, par opposition aux conclusions, du groupe spécial de 2004 étaient les suivantes :

- L'Ontario devrait procéder comme prévu à l'abrogation de la LPOC le 1^{er} janvier 2005;
- « L'Ontario et toutes les Parties [doivent prendre] soigneusement note des conclusions du groupe spécial en ce qui a trait aux obligations de

¹⁵ Rapport du groupe spécial 2004, p. 30.

¹⁶ Rapport du groupe spécial 2004, p. 31.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Id.*, p. 34.

transparence de l'Accord prévues par les articles 406 et 907 et que, lorsqu'elles entendent adopter quelque mesure que ce soit assujettie à ces articles, elles le fassent conformément aux exigences détaillées de transparences qui y sont exposées. »¹⁹

Le groupe spécial sommaire n'est pas d'accord pour dire que le « différend à propos duquel un rapport d'un groupe spécial a été présenté et qui n'est pas encore réglé », au sens de l'article 1702 se limite, en l'espèce, aux questions pour lesquelles le groupe spécial de 2004 a exprimé son avis sous forme de « recommandation », plutôt que de « conclusion ». Le libellé de l'article 1702 ne comporte pas de telle distinction ou restriction. Il serait contraire aux objectifs de l'article 1702, dont celui de régler les différends en suspens qui ont été traités par un groupe spécial, d'adopter une interprétation aussi restrictive.

Quoi qu'il en soit, le groupe spécial sommaire refuserait l'interprétation proposée par l'Ontario des « recommandations » formulée dans le rapport du groupe spécial de 2004. La recommandation de « procéder comme prévu à l'abrogation de la LPOC » a été faite dans le contexte où le groupe spécial de 2004 prenait acte de l'assurance de l'Ontario selon laquelle l'abrogation prévue n'inclurait pas des mesures similaires en vertu de la *Loi sur le lait*²⁰. L'abrogation recommandée par le groupe spécial de 2004 était une véritable abrogation, et non un simple transfert des mesures contestées d'une loi à l'autre, et, en particulier, dans la *Loi sur le lait*.

Le groupe spécial sommaire souligne aussi que le rapport du groupe spécial de 2004 avait recommandé que les obligations en matière de transparence de l'Accord soient respectées et que l'Ontario ne l'a pas fait. Les dispositions de l'article 907 exigent que les autres Parties à l'Accord reçoivent un préavis de vingt jours de toute mesure proposée, notamment son texte intégral. Les autres Parties ont le droit de faire des commentaires à ce sujet. La Partie qui fait la proposition doit, sur demande, discuter des commentaires et prendre le résultat de ces discussions en considération. Au lieu de cela, l'Alberta a reçu

¹⁹ *Id.*, p. 39.

²⁰ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 31; lettre du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario en date du 30 juin 2004, annexe 15 des observations de l'Ontario au groupe spécial de 2004.

un courriel, le 22 décembre 2004 – à un moment où bon nombre de fonctionnaires ne sont pas disponibles – l’informant seulement que des modifications réglementaires à la *Loi sur le lait* étaient envisagées²¹; les règlements sont entrés en vigueur dix jours plus tard, soit le 1^{er} janvier 2005. L’Ontario admet ne pas avoir respecté l’article 907. Son non-respect des obligations en matière de transparence, découlant tant de l’Accord que de la recommandation expresse du rapport du groupe spécial de 2004, fait partie intégrante du caractère non résolu du « différend à propos duquel un rapport d’un groupe spécial a été présenté ». L’Alberta a été privée de la possibilité d’apprécier le fond et l’objet des règlements et peut-être d’influer sur leur contenu.

Le groupe spécial sommaire conclut de plus que les règlements contestés sont des « mesures » qui faisaient l’objet du différend préexistant. L’Ontario ne semble pas contester qu’un groupe spécial sommaire a effectivement l’autorité de traiter de mesures qui peuvent être considérées à juste titre comme des « mesures de remplacement ». Il ne serait pas sérieux de soutenir le contraire. L’Accord porte sur la substance des mesures, pas seulement sur leur forme. Les exigences de l’Accord ne peuvent être évitées en modifiant l’aspect matériel d’une mesure gouvernementale. Le terme « mesure » est défini à l’article 200 comme incluant « des lois, règlements, directives, exigences, prescriptions, lignes directrices, programmes, politiques, pratiques administratives ou autres procédures ». Un gouvernement ne peut échapper à ses disciplines en intégrant un obstacle au commerce dans un type de texte (p. ex., un énoncé de politique), au lieu de le mettre dans la loi, ou tout simplement en adoptant une pratique administrative au lieu de reconnaître directement une norme dans un énoncé officiel, quel qu’il soit. Les « principes convenus » énoncés dans l’Accord incluent des mécanismes de règlement des différends et de respect qui soient « accessibles, crédibles et efficaces, et qui permettent d’agir en temps utile »; les auteurs de l’article 1702 n’ont sûrement pas envisagé que les procédures du groupe spécial sommaire pour régler les différends en instance ne s’appliquent pas dans les cas où une mesure contestée a été simplement reformatée au lieu d’être modifiée sur le fond.

²¹ Observations de l’Alberta, Annexe B, onglet 9.

L'argument de l'Ontario selon lequel les mesures attaquées se trouvent dans un régime légal différent ne nous convainc pas, puisqu'il n'a pas été démontré que le changement de cadre législatif est une question de fond et non de simple géographie législative. Quant à la portée de la LPOC par rapport aux règlements, il est vrai que les règlements ne portent pas sur les succédanés de lait, qui étaient visés par la LPOC. Toutefois, la plainte de l'Alberta devant le groupe spécial sommaire porte sur les mélanges de produits laitiers. Les restrictions actuelles imposées par l'Ontario à cet égard sont essentiellement équivalentes dans les faits à celles qui ont été jugées non conformes par le groupe spécial de 2004 :

- la fabrication ou la vente de mélanges de produits laitiers était interdite par la LPOC. Les règlements contiennent des dispositions semblables;
- La vente de tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles était interdite par la LPOC. Les fabricants en Ontario devaient être titulaires d'un permis. Les règlements contiennent des dispositions semblables.

Le groupe spécial sommaire reconnaît qu'il existe certaines différences de détails entre la LPOC et les règlements. Cependant, que l'on examine les dispositions individuellement ou de façon cumulative, aucune distinction portée à l'attention du groupe spécial par l'Ontario ne dissipe l'avis du groupe spécial sommaire selon lequel les règlements contiennent une série d'interdictions et de restrictions qui correspondent à une réadoption de certaines mesures jugées non conformes par le groupe spécial de 2004.

Le groupe spécial sommaire conclut que dans les circonstances de l'espèce, toutes les conditions pour l'exercice de la compétence par le groupe spécial sommaire sont réunies, en particulier que les règlements sont essentiellement l'équivalent de la LPOC qui faisait l'objet du rapport du groupe spécial de 2004, et constituent un différend préexistant au sens de l'article 1702.

5.2 Conformité des règlements avec l'Accord

Plusieurs dispositions du règlement 753 définissent certains produits comme des produits laitiers. Ces définitions visent une gamme de produits, y compris le lait, les boissons laitières, le lait à matière grasse végétale et les tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles. Des normes de composition pour ces produits laitiers sont établies. L'article 18 interdit de produire ou de vendre des produits qui ne respectent pas le règlement. L'effet de ces normes de composition et des autres dispositions du règlement est d'interdire bon nombre de mélanges de produits laitiers, en particulier le lait à matière grasse végétale. De la même manière, les tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles qui sont en concurrence avec le beurre et dont la principale composante de graisse ou d'huile est l'huile végétale, sont aussi interdites.

Le règlement 761 contient des dispositions exigeant que les installations qui produisent et vendent des produits laitiers soient titulaires d'un permis et respectent les conditions énoncées par le Directeur, notamment que le titulaire du permis se conforme à la loi et aux règlements, dont le règlement 753. De la même manière, les distributeurs sont tenus d'être titulaires de permis et de respecter la *Loi sur le lait* et les règlements.

5.2.1 Article 401 : Non-discrimination réciproque

Les dispositions pertinentes de l'article 401 sont les suivantes :

1. Sous réserve de l'article 404, chaque Partie accorde aux produits d'une autre Partie un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde :
 - a) à ses propres produits, qui sont semblables, directement concurrents ou substituables;
 - b) aux produits semblables, directement concurrents ou substituables de toute autre Partie ou tierce partie.
2. Sous réserve de l'article 404, chaque Partie accorde aux personnes, aux services et aux investissements d'une autre Partie un traitement non moins

favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde, dans des circonstances analogues :

- a) à ses propres personnes, services ou investissements;
- b) aux personnes, services ou investissements de toute autre Partie ou tierce partie. [...]

4. Les Parties reconnaissent que le fait d'accorder un traitement identique ne suffit pas forcément à assurer le respect du paragraphe 1, 2 ou 3.

Certains groupes spéciaux antérieurs²² ont conclu que deux facteurs doivent être pris en compte afin de déterminer si une mesure est compatible avec l'article 401(1) :

1. La mesure exerce-t-elle une discrimination contre les produits d'une des Parties en faveur des produits d'une autre Partie?
2. Les produits ayant fait l'objet de discrimination sont-ils « semblables, directement concurrents ou substituables » aux produits d'une autre Partie?

Sur le second critère, le groupe spécial de 2004 a conclu que les produits laitiers mélangés étaient des produits « semblables » ou « directement concurrents » par rapport aux produits laitiers²³. Le groupe spécial sommaire est d'accord avec cette conclusion.

En ce qui concerne le premier critère, en interdisant la vente de lait à matière grasse végétale et de certains types de tartinades dans la province, l'Ontario n'accorde pas à ces produits provenant d'autres provinces le meilleur traitement qu'elle offre aux produits laitiers en Ontario.

²² Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1716 concernant le différend entre l'entreprise Farmers Co-operative Dairy Limited de la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick au sujet des mesures prises par le Nouveau-Brunswick relativement aux permis du lait liquide, 13 septembre 2002; Rapport du groupe constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre l'Alberta et le Canada au sujet de la Loi sur les additifs à base de manganèse; 12 juin 1998.

²³ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 22.

Le groupe spécial sommaire conclut que les dispositions des règlements 753 et 761 relatives aux mélanges de produits laitiers sont incompatibles avec l'article 401 de l'Accord.

5.2.2 Article 402 : Droit d'entrée et de sortie

L'article 402 se lit comme suit :

Sous réserve de l'article 404, les Parties ne peuvent adopter ou maintenir une mesure qui restreint ou empêche la circulation entre les provinces, des personnes, des produits, des services ou des investissements.

Certains groupes spéciaux antérieurs ont adopté des interprétations différentes de l'article 402. Dans le différend sur la margarine entre l'Alberta et le Québec²⁴, le groupe spécial l'a interprété comme visant la liberté de transit au Québec. Dans l'affaire *Farmers Cooperative/Nouveau-Brunswick*²⁵ et dans l'affaire de l'industrie laitière l'Î-P-É/Nouvelle-Écosse²⁶, l'article 402 a été interprété comme visant une restriction à l'importation ou un obstacle à l'entrée dans une province. Le groupe spécial de 2004²⁷ a aussi interprété l'article 402 comme interdisant un obstacle à l'entrée en Ontario.

De l'avis du groupe spécial sommaire, l'article 402 pourrait s'appliquer dans les situations suivantes :

- les restrictions à l'entrée d'une marchandise ou d'un service dans une province;
- les restrictions à la sortie d'un produit d'une province (c.-à-d. l'interdiction d'exporter une matière première d'une province);

²⁴ Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre l'Alberta et le Québec au sujet de la mesure prise par le Québec relativement à la vente au Québec de la margarine colorée, pp. 25-26.

²⁵ *Supra*, note 22, pp. 16-17.

²⁶ Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard au sujet des modifications apportées au Règlement de la Loi de l'industrie laitière, p. 9.

²⁷ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 18.

- les restrictions au transit d'une marchandise à travers une province.

Le groupe spécial sommaire convient avec la majorité des autres groupes spéciaux que la portée de l'article 402 inclut une restriction à l'entrée d'une marchandise dans une province.

Le règlement 753 interdit la vente de lait à matière grasse végétale et de bon nombre de catégories de tartinades en Ontario; il interdit donc l'entrée de ces produits provenant d'autres provinces sur le marché ontarien.

En conséquence, le groupe spécial sommaire conclut que les dispositions des règlements 753 et 761, dans la mesure où ils portent sur les mélanges de produits laitiers, restreignent l'entrée en Ontario et sont incompatibles avec l'article 402 de l'Accord.

5.2.3 Article 403 : Absence d'obstacles

L'article 403 énonce ce qui suit :

Sous réserve de l'article 404, chaque Partie s'assure que les mesures qu'elle adopte ou maintient n'ont pas pour effet de créer un obstacle au commerce intérieur.

L'interdiction de vendre des mélanges de produits laitiers, particulièrement du lait à matière grasse végétale et certains types de tartinades à base de produits laitiers et d'huiles comestibles, a un effet préjudiciable direct, tant sur la vente des produits existants qui sont en concurrence avec les produits laitiers, que sur le développement de nouveaux produits de cette nature.

L'Ontario est le plus grand marché du Canada pour les produits de consommation, notamment les produits laitiers et leurs concurrents directs. En restreignant la vente et la fabrication de produits concurrentiels, c'est-à-dire les mélanges de produits laitiers, par le truchement des règlements, un obstacle est créé, non seulement à la vente des produits fabriqués dans d'autres provinces, mais aussi au développement de nouveaux produits concurrentiels dans d'autres provinces et en Ontario. Quant à l'interdiction de fabriquer des mélanges de produits laitiers en Ontario, les règlements créent un obstacle au

commerce des huiles végétales provenant des autres provinces et que les usines de l'Ontario pourraient utiliser dans leur production. Le groupe spécial de 2004 a conclu que des interdictions similaires dans la LPOC constituaient un obstacle au commerce²⁸.

Le groupe spécial sommaire conclut que les dispositions du règlement 753 qui interdisent la production et la vente de mélanges de produits laitiers, ainsi que les exigences en matière de permis prévues au règlement 761 relatives aux mélanges de produits laitiers, ne sont pas compatibles avec l'article 403 de l'Accord.

5.2.4 Article 404 : Objectifs légitimes

L'article 404 énonce ceci :

Lorsqu'il est établi qu'une mesure est incompatible avec l'article 401, 402 ou 403, cette mesure est néanmoins permise par le présent accord si les conditions suivantes sont réunies :

- a) la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime;
- b) la mesure n'a pas pour effet d'entraver indûment l'accès des personnes, des produits, des services ou des investissements d'une Partie qui respectent cet objectif légitime;
- c) la mesure ne restreint pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime;
- d) la mesure ne crée pas une restriction déguisée du commerce.

La définition d'objectif légitime se trouve à l'article 200, savoir :

objectif légitime – L'un des objectifs suivants, poursuivis sur le territoire d'une Partie :

- a) la sécurité du public;

²⁸ Rapport du groupe spécial de 2004, p. 18.

- b) l'ordre public;
- c) la protection de la vie ou de la santé des humains, des animaux ou des végétaux;
- d) la protection de l'environnement;
- e) la protection des consommateurs;
- f) la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs;
- g) les programmes de promotion sociale à l'intention des groupes défavorisés;

L'Ontario prétend que même si les dispositions des règlements qui font l'objet du différend sont incompatibles avec l'Accord, elles sont permises en vertu de l'article 404. En particulier, l'Ontario cite c) la protection de la santé et e) la protection des consommateurs, à titre d'objectifs légitimes visés par les règlements.

Les produits alimentaires, en particulier les produits laitiers, font l'objet d'un degré important de réglementation de la part du gouvernement fédéral et de toutes les provinces. Ces mesures portent sur la sécurité et l'hygiène associées à la transformation des aliments, à la distribution et à la vente. Elles servent aussi à informer et à protéger les consommateurs par voie d'exigences en matière d'étiquetage.

En examinant les observations écrites et orales des parties, le groupe spécial sommaire n'a pas trouvé beaucoup de justification lui permettant de conclure que les mesures qui font l'objet du différend appuient un objectif légitime.

En ce qui concerne la protection de la santé publique, rien n'indique au dossier pourquoi il faut interdire les mélanges de produits laitiers alors que les produits laitiers eux-mêmes peuvent être produits, distribués et vendus légalement. Comme l'Alberta l'a fait remarquer, l'Ontario ne réglemente pas de façon distincte le mélange de produits laitiers avec d'autres produits dans différents autres contextes, et n'explique pas pourquoi elle a besoin de le faire lorsque les produits laitiers sont mélangés avec des huiles comestibles.

Il est aussi difficile de comprendre, d'après la preuve présentée, pourquoi des problèmes de sécurité publique se posent si la quantité d'huile comestible ajoutée forme un certain pourcentage d'un produit, mais pas autrement. Les tartinades qui contiennent plus de 50 % d'huile sont interdites; l'Ontario n'explique pas pourquoi la sécurité des produits est soudain menacée une fois passé ce seuil. De petites quantités d'huiles comestibles peuvent être ajoutées au lait pour lui donner une saveur, ou à titre de supplément d'Oméga 3; la preuve au dossier n'explique pas pourquoi le fait d'ajouter une plus grande quantité d'huile entraînerait un véritable problème de santé.

En ce qui concerne les questions de santé et de sécurité du consommateur, l'Ontario n'a pas présenté de preuve d'experts, de publications scientifiques ou techniques ou d'explications raisonnées de la part d'autorités réglementaires qui appuieraient les interdictions et restrictions contestées. Rien n'indique que des problèmes de santé et de sécurité du consommateur soient effectivement survenus dans les provinces qui permettent la fabrication et la vente des produits contestés.

En 2001, l'Ontario a fait partie d'un Comité fédéral-provincial-territorial de l'inspection agroalimentaire, qui a étudié la réglementation des succédanés de produits laitiers et les règlements. Le rapport de ce Comité mentionne ce qui suit :

[TRADUCTION]

« La majorité des groupes contactés appuient la position exprimée par le groupe de travail, savoir que les provinces devraient déréglementer les produits qui imitent les produits laitiers, ou leur ressemblent, que ces produits contiennent ou non des ingrédients laitiers, et s'en remettre aux processus de réglementation fédérale actuels qui encadrent l'information aux consommateurs et les problèmes de fraude.

L'utilisation de la terminologie laitière est bien encadrée par les lois fédérales actuelles. Le groupe de travail appuie la révision du Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments, afin de clarifier les dispositions pertinentes. Le groupe de travail estime aussi qu'il est difficile de justifier d'interdire aux consommateurs l'accès à des produits alimentaires nutritifs, uniquement pour empêcher une incidence négative potentielle sur un secteur de l'économie. D'autres secteurs sont susceptibles d'en bénéficier et les consommateurs seraient sûrement avantagés puisque la mise en application des recommandations éliminerait les restrictions aux choix dont ils disposent.

La mise en application des recommandations éliminerait les entraves au commerce interprovincial pour ces catégories d'aliments. Ces entraves ont depuis longtemps et souvent été déclarés indésirables. »²⁹.

L'Ontario soutient que les règlements fédéraux sont inadéquats et qu'elle a cherché en vain à travailler avec le gouvernement fédéral pour les améliorer, mais elle n'a fourni aucune démonstration convaincante dans la preuve présentée des prétendues lacunes de la réglementation fédérale.

Pour plus de clarté, le groupe spécial sommaire ne conclut pas que l'Ontario ne peut en aucun cas adopter des mesures d'hygiène ou de protection des consommateurs qui complètent les règlements fédéraux, ou qui vont au-delà des mesures adoptées dans d'autres provinces. L'article 405 et l'annexe 405.1 demandent aux Parties de chercher à réconcilier les normes par « par différents moyens, notamment par voie d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle », mais cette disposition n'exclut pas la possibilité qu'une administration puisse raisonnablement conclure qu'elle a besoin de maintenir ses propres normes distinctes. Toutefois, lorsque les mesures adoptées par l'Ontario sont incompatibles avec les dispositions sur la liberté du commerce de l'Accord, il lui incombe de prouver que ces mesures sont justifiables pour des motifs comme la protection de la santé publique et des consommateurs. Ce fardeau existe dans le cadre de l'application des dispositions ordinaires de l'Accord, en plus du fardeau spécial qui est imposé à la Partie intimée dans une procédure de groupe spécial sommaire.

Dans ses observations au groupe spécial de 2004, l'Ontario a reconnu que la LPOC n'était pas conforme à l'Accord et n'a même pas cherché à définir un objectif reconnu par l'Accord qui puisse justifier ces mesures. Ni le dossier de la procédure du groupe spécial en 2004, ni celui du groupe spécial sommaire ne démontre l'existence d'un objectif reconnu dans l'Accord, comme la santé publique ou la protection du consommateur.

Les règlements contestés en l'espèce ont été adoptés par la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario, dans le cadre de la *Loi sur le lait*.

²⁹ *Succédanés et produits laitiers : Rapport de consultation et recommandations*, le 8 février 2001, pièce jointe 21, Observations de l'Ontario.

Les objectifs de la Commission, conformément à l'alinéa 2a), consistent à stimuler, à accroître et à améliorer la production de lait en Ontario, mais aussi, en vertu de l'al. 2c), à réglementer la qualité des produits. La preuve produite par l'Ontario devant le groupe spécial sommaire n'établit pas que la Commission a adopté les règlements contestés en raison de préoccupations véritables et majeures en matière de qualité, plutôt qu'afin de promouvoir les intérêts économiques des producteurs.

Même si l'Ontario avait pu identifier des objectifs compatibles avec l'Accord pour ces mesures, comme la protection de la santé ou des consommateurs, il lui aurait fallu démontrer que les mesures adoptées n'entravent pas le commerce « indûment » et qu'elles ne « restreignent pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire ». À cet égard, l'Ontario n'a pas démontré que la seule façon de protéger la santé publique et les consommateurs est d'adopter les interdictions et les restrictions prévues aux règlements. Il semble y avoir bon nombre d'autres possibilités à étudier pour réaliser les objectifs légitimes d'une façon moins nuisible pour le commerce.

En conséquence, le groupe spécial sommaire conclut que les dispositions des règlements 753 et 761 qui interdisent les mélanges de produits laitiers ou les réglementent de façon discriminatoire sont incompatibles avec les articles 401, 402 et 403 de l'Accord et ne sont pas permmissibles en vertu de l'article 404 comme étant nécessaires pour réaliser un objectif légitime.

5.2.5 Article 406 et article 907 : Transparence

Tant les articles 406 et 907 énoncent l'obligation d'une Partie d'informer les autres Parties avant d'adopter certaines mesures pouvant avoir un impact sur le commerce intérieur. Le paragraphe 406(2) se lit comme suit :

La Partie qui se propose d'adopter ou de modifier une mesure pouvant avoir un impact sur l'application du présent accord en informe, dans la mesure où cela est possible de le faire en pratique, toute autre Partie intéressée et lui fournit le texte de la mesure proposée, sur demande.

L'article 907 porte expressément sur les produits agricoles et alimentaires et se lit en partie comme suit :

1. En complément de l'article 406 (Transparence), la Partie qui se propose d'adopter ou de modifier une mesure susceptible d'influer sur le commerce d'un produit agricole ou alimentaire doit suivre la procédure suivante :

- a) au moins 20 jours avant l'adoption ou la modification de la mesure, publier un avis de la mesure ou modification proposée et remettre au Comité des politiques de commerce et aux autres Parties une copie de l'avis et le texte intégral de la mesure ou modification proposée;

L'Ontario a reconnu qu'elle n'a pas respecté ses obligations prévues aux articles 406 et 907 de l'Accord³⁰. L'absence d'avis doit être considéré tant dans le contexte des obligations de l'Ontario en vertu de l'Accord que de la recommandation expresse du groupe spécial de 2004 relativement aux articles 406 et 907 et de sa mise en garde en ce qui concerne les mesures de remplacement³¹.

Le groupe spécial sommaire conclut que l'Ontario n'a pas respecté les articles 406 et 907 de l'Accord ni la recommandation du groupe spécial de 2004 lorsqu'elle a élaboré les modifications aux règlements relatives aux mélanges de produits laitiers.

6. DÉTERMINATION DE L'ENTRAVE AU COMMERCE ET DU PRÉJUDICE

L'alinéa 4c) de l'annexe 1702, qui porte sur les groupes spéciaux sommaires, prévoit que si un groupe spécial conclut qu'une mesure est incompatible avec l'Accord, il doit indiquer, motifs à l'appui, si la mesure nuit ou nuirait au commerce intérieur et cause ou causerait un préjudice. Le groupe spécial de 2004 s'est prononcé sur une question similaire.

Le groupe spécial sommaire est d'accord avec l'interprétation suivante du groupe spécial de 2004, qui s'appuyait sur un rapport antérieur dans l'affaire de 2002, *Farmers Co-operative/New Brunswick* :

- un plaignant n'est pas tenu de prouver un montant en dollars spécifique pour établir le préjudice ou son étendue;

³⁰ Observations de l'Ontario, p. 11.

³¹ Rapport du groupe spécial de 2004, pp. 28 et 39.

- le refus de permettre la mise en marché d'un produit dans une autre province constitue un préjudice en soi.

Le groupe spécial de 2004 a fait référence à une preuve selon laquelle le marché potentiel pour les mélanges de produits laitiers au Canada était de l'ordre d'un quart de milliard de dollars par an et, avec des innovations et en éduquant des consommateurs, que le marché des mélanges de produits laitiers en Ontario pourrait représenter jusqu'à cinq à dix pour cent du marché des produits laitiers et oléagineux³².

Le groupe spécial sommaire est d'accord avec l'approche juridique du groupe spécial de 2004 et avec ses conclusions de fait de l'époque, en ce qui concerne le préjudice.

L'Alberta a présenté la preuve suivante pour établir que la situation demeure la même et que le refus de permettre la mise en marché persiste.

En 2005, le Vegetable Oil Industry of Canada (« VOIC »), qui représente plus de cinquante mille producteurs d'oléagineux, a écrit au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario pour l'informer que les membres du VOIC avaient dépensé un million de dollars en recherche et développement, frais de main-d'oeuvre et essais en usine (dans une usine ontarienne sous-utilisée) en vue de développer un mélange de produits laitiers/huile végétale, mais que le lancement de ce produit a été torpillé par les modifications prises en vertu de la *Loi sur le lait*³³.

Au début de 2010, le VOIC a déclaré qu'il s'attendait à ce que le marché potentiel pour les mélanges d'huile végétale laitiers ait pris de l'ampleur depuis 2004. Il a fait valoir que le préjudice s'étendait à plus de 12 000 producteurs de canola et cinq grandes usines de traitement d'oléagineux en Alberta, du fait de la suppression de la demande d'huile végétale³⁴.

³² Rapport du groupe spécial de 2004, p. 39.

³³ Lettre de VOIC au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de l'Ontario, en date du 28 juillet 2005, Observations de l'Alberta, annexe B, onglet 10.

³⁴ Lettre de VOIC au ministre des relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta, en date du 5 février 2010, Observations de l'Alberta, annexe B, onglet 11.

Le groupe spécial sommaire accepte cette preuve et conclut que le refus de permettre la mise en marché qui constitue un préjudice au commerce intérieur persiste.

Le groupe spécial sommaire conclut que les conclusions du groupe spécial de 2004 sur le préjudice étaient légalement et factuellement correctes et que le même type de préjudice persiste à cause des mesures de remplacement prises par l'Ontario.

7. RECOMMANDATIONS

Le groupe spécial sommaire prend au sérieux les arguments de l'Ontario voulant que la vente des produits alimentaires peut entraîner des problèmes graves en matière de santé et de protection des consommateurs. Toutefois, en fonction du dossier dont il dispose, le groupe spécial sommaire a conclu que les règlements contestés ne sont pas conformes à l'Accord.

Le groupe spécial sommaire ne peut toutefois pas écarter la possibilité qu'au lieu d'abroger purement et simplement les mesures contestées sans en adopter de nouvelles, l'Ontario décide, après avoir fait les consultations exigées, de remettre en place des mesures plus circonscrites et plus soigneusement rédigées qui soit répondent à toutes les normes de la liberté du commerce en vertu de l'Accord, soit puissent être justifiées au regard de l'article 404. Le groupe spécial sommaire ne veut pas laisser entendre qu'il est d'avis que certaines nouvelles mesures seraient effectivement justifiées par des préoccupations en matière de santé ou de protection du consommateur, mais tout simplement qu'il s'abstient de tout jugement préconçu et inutile en l'absence de preuve à cet égard.

Pour ce qui est du délai accordé à l'Ontario pour se conformer à l'Accord, le groupe spécial sommaire tient compte du fait que l'Ontario a été informée des objections aux mesures qui entravent le commerce des mélanges de produits laitiers il y a plus d'une décennie, que le groupe spécial de 2004 a tranché à l'unanimité à l'encontre de l'Ontario et que l'Alberta a formellement et de façon répétée protesté et informé l'Ontario que les règlements contestés ne respectent pas l'Accord. L'Ontario a eu amplement de temps et d'avertissements pour se développer un plan d'urgence dans l'éventualité où le groupe

spécial sommaire rejetterait ses prétentions. Le groupe spécial sommaire n'a cependant pas été informé avec certitude que l'Ontario a effectivement développé un tel plan d'urgence. Par excès de prudence envers l'intérêt public, le groupe spécial sommaire a donc décidé que l'Ontario devrait avoir jusqu'au 1^{er} février 2011 pour se conformer à l'Accord. En conséquence, les recommandations du groupe spécial sommaire sont les suivantes :

1. Pour ce qui est de la réglementation de ses produits examinés en l'espèce, l'Ontario devrait se conformer avec l'Accord au plus tard le 1^{er} février 2011;
2. L'Ontario devrait s'assurer de respecter toutes les dispositions de l'Accord en matière de transparence si elle décide d'examiner et de mettre en œuvre toute nouvelle mesure.

8. ATTRIBUTION DES COÛTS

Les règlements 55 à 57 de l'annexe 1705 (1) (*Règles de procédure de l'Accord*) donnent au groupe spécial toute la latitude nécessaire pour répartir les coûts opérationnels d'un groupe spécial entre les Parties au différend.

L'Alberta et les intervenants ont recommandé que les coûts opérationnels soient attribués dans leur totalité en Ontario. Toutefois, ils n'offrent pas de justification à l'appui de cette position. L'une des considérations qui intervient dans la répartition des coûts peut être la conduite d'une Partie dans le contexte d'une instance. L'Ontario a bien coopéré au processus de 2010 et respecté tous les délais et règles de procédure. L'Ontario propose que la répartition se fasse ainsi : 33,3 % à l'Alberta, 33,3 % à l'Ontario et 11,1 % à chacun des intervenants. Elle fait valoir le caractère inhabituel de la répartition recommandée par l'Alberta et les intervenants, la complexité du différend, ainsi que les incidences d'intérêt public du résultat de cette affaire.

Compte tenu des conclusions du groupe spécial sommaire selon lesquelles les mesures sont des mesures de remplacement de la LPOC qui ont été jugées incompatibles avec l'Accord, du non-respect par l'Ontario des dispositions sur la transparence dans l'Accord et de la recommandation connexe du groupe spécial de 2004, et du fait que les mesures

de remplacement sont aussi incompatibles avec l'Accord, le groupe spécial sommaire répartit les coûts opérationnels de la manière suivante (devant être payés à la publication du rapport du groupe spécial sommaire) :

- 70 % à l'Ontario
- 15 % à l'Alberta
- 5 % à la Colombie-Britannique
- 5 % à la Saskatchewan
- 5 % au Manitoba

ANNEXE A**Décision du groupe spécial sommaire sur un point de procédure**

**Concernant un différend préexistant portant sur les mesures de l'Ontario
à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers et
le rapport du groupe spécial du 10 novembre 2004**

Le 10 juin 2010

<p>CONCERNANT LA DEMANDE DE PROROGATION DE DÉLAI DE DEUX MOIS FAITE PAR L'ONTARIO POUR RÉPONDRE AUX OBSERVATIONS DE L'ALBERTA</p>
--

Introduction

Le 30 mars 2010, l'Alberta a soumis au Secrétariat sa demande de groupe spécial sommaire.

L'article 1702(2) prévoit qu'un tel groupe peut être constitué pour décider « si la mesure qui a donné lieu au différend préexistant est ou serait incompatible » avec l'ACI.

En réponse à cette demande, le groupe a maintenant été constitué. La Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan sont intervenus.

L'Alberta, dans ses observations sur le bien-fondé, en date du 12 mai 2010, soutient ce qui suit :

- Le 10 novembre 2004, un groupe de l'ACI a conclu que les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers étaient incompatibles avec l'ACI;
- Le 1^{er} janvier 2005, l'Ontario a abrogé la *Loi sur les produits oléagineux comestibles*, qui jusqu'alors avait régi les succédanés et les mélanges de produits laitiers;
- Toutefois, le jour même, l'Ontario a aussi adopté deux règlements d'application de la *Loi sur le lait* qui contrevenaient au rapport du groupe. Selon les observations de l'Alberta, les deux règlements d'application de la *Loi sur le lait* sont des mesures qui ont donné lieu au différend préexistant devant le groupe original;
- Au cours d'une rencontre du Comité du commerce intérieur en date du 6 juin 2005, il y a eu une discussion sur la nouvelle convocation éventuelle du groupe original pour déterminer si l'Ontario avait respecté ses obligations;
- Les 24 et 28 février 2005, les ministres albertains de l'agriculture, de l'alimentation et du développement rural et des relations internationales et intergouvernementales ont écrit à leurs homologues de l'Ontario pour déclarer de

façon précise que les deux règlements d'application de la *Loi sur le lait* contrevenaient aux conclusions du groupe original;

- Le 11 octobre 2005, le ministre albertain des relations internationales et intergouvernementales a écrit au ministre ontarien du Développement économique et du Commerce pour demander une nouvelle convocation du groupe original;
- Le 5 février 2006, le ministre de l'Ontario a répondu qu'il avait respecté ses engagements en vertu de l'ACI en abrogeant le *Loi sur les produits oléagineux comestibles*;
- Un compte rendu de décisions pour 2005, 2008 et 2009 du Comité du commerce intérieur explique que, selon l'Alberta, le rapport du groupe original n'a pas été entièrement appliqué.

L'Ontario n'a pas encore soumis sa réaction sur le fond. Conformément aux règles de l'AIC, la province aurait habituellement 45 jours après la présentation des observations de l'Alberta pour y présenter sa réponse. Le 1^{er} juin 2010, toutefois, l'Ontario a soumis une demande de prorogation de délai jusqu'au 27 août 2010.

Arguments de l'Ontario en faveur de la prorogation

À l'appui de sa demande de prorogation, l'Ontario a soutenu ce qui suit :

- Caractère nouveau : les deux règlements d'application du *Loi sur le lait* sont « des nouvelles mesures » qui n'étaient pas présentées au groupe original. Le 12 mai 2010 est la date à laquelle l'Ontario a vu l'argumentation complète de l'Alberta pour la première fois;
- Complexité : les règlements d'application du *Loi sur le lait* s'inscrivent dans un régime complexe de réglementation des produits laitiers dans l'intérêt public, et l'Ontario doit formuler sa réponse en conséquence. Compte tenu de cette complexité, il lui faut plus de temps pour préparer sa réponse ;
- Recours demandé : l'Alberta cherche des recours qui toucheraient la capacité de l'Ontario à réglementer les succédanés et les mélanges de produits laitiers à l'avenir. De l'avis de l'Ontario, ces recours dépassent ce que le groupe original était prêt à traiter et ne constituent pas un sujet approprié pour le présent groupe spécial sommaire. L'Ontario doit avoir le temps de réfléchir à la portée appropriée de ces procédures;
- Défis en matière de temps et de ressources : L'Ontario doit coordonner le travail du personnel dans un certain nombre de domaines et le travail de plusieurs avocats. Certaines des questions en l'espèce concernent « d'autres points importants », notamment une « très grave action en sécurité alimentaire », et l'Ontario a besoin de temps pour prendre ces autres questions en considération.

L'Ontario demande une prorogation de délai de deux mois pour préparer sa réponse, compte tenu des incidences d'intérêt public majeures qui se trouvent dans les observations de l'Alberta et les recours demandés.

Réponse de l'Alberta

Dans sa réponse à la demande de l'Ontario, l'Alberta soutient ce qui suit :

- Fardeau: L'Ontario doit montrer, conformément à l'article 3.6 de l'annexe 1705(1), qu'il est « juste et équitable » d'accorder la prorogation;
- Orientation de l'interprétation :
 - À l'article 3.1 de l'annexe 1705(1), les parties déclarent : « Les présentes règles doivent recevoir une interprétation large afin d'assurer la résolution équitable de chaque procédure de la façon la plus transparente, la moins onéreuse et la plus expéditive ».
 - À l'alinéa 101(4)d), il est question du besoin d'établir des « mécanismes [...], des mécanismes de règlement des différends et des mécanismes de contrôle qui soient à la fois accessibles, crédibles et efficaces, et qui permettent d'agir en temps utile ».
 - L'historique de négociation des dispositions du groupe spécial sommaire montre que les parties ont cherché à avoir un délai global plus long pour ce type de procédure.
 - Le temps alloué aux réponses dans les procédures du groupe spécial sommaire toutefois est le délai habituel de 45 jours, qui n'est pas différent du délai qui s'appliquerait à un nouveau différend présenté à un groupe.
- Caractère nouveau :
 - L'Ontario a remplacé une mesure non conforme par une autre mesure non conforme, ce qui était déjà examiné et traité dans le rapport du groupe original; voir Conclusions du groupe n^{os} 8a) et 8b);
 - L'Ontario a reçu avis au moins depuis le début de 2005 que, selon l'Alberta, les deux règlements d'application du *Loi sur le lait* contreviennent au rapport du groupe original;
 - Dans sa lettre du 30 mars 2010 qui demandait d'établir un groupe spécial sommaire, l'Alberta énonce encore une fois l'essentiel de ses préoccupations. L'Ontario avait donc les 43 jours de plus pour se préparer, avant les observations détaillées de l'Alberta du 12 mai, ce qui avait déclenché le délai de 45 jours pour répondre.
- Complexité et besoin de coordination et limitation de ressources
 - Cette question est facile – une mesure non conforme a été remplacée par une autre;
 - Quoi qu'il en soit, la complexité et le besoin de coordination intragouvernementale, [TRADUCTION] « cela peut être dit de toutes les questions qui sont soumises à l'ACI et ne peut pas constituer une base

pour conclure à un caractère inéquitable ». De la même manière, [TRADUCTION] « il est probable que toutes les parties dans cette action devant le groupe spécial sommaire subissent des contraintes de dotation et de ressources... et, là encore, cela ne peut pas être considéré comme injuste et inéquitable pour l'Ontario. »

Les trois intervenants ont chacun fait des observations qui rejoignent celle de l'Alberta.

Analyse

La seule question à trancher immédiatement à ce stade est d'ordre procédural : la demande de l'Ontario visant à avoir une prorogation de délai afin de préparer une réponse aux observations de l'Alberta. Les renvois dans l'ACI à un règlement du différend « expéditif » et « en temps utile » montrent qu'il est important pour les groupes d'adhérer à des calendriers, à moins qu'il y ait une raison importante de s'en écarter. Les prorogations de délai ne devraient pas être accordées à la légère ou de façon routinière ou prématurée. Il incombe à la partie qui demande une prorogation de délai de fournir une justification convaincante.

L'ACI reconnaît toutefois l'importance d'un règlement « équitable » de différends dans le même article qui réfère au caractère « expéditif », et le pouvoir conféré par l'article 3.6 de l'annexe 1705(1) donne au groupe le pouvoir discrétionnaire d'accorder des prorogations lorsqu'elles sont justifiées par des considérations d'équité ou de justice.

Le groupe est tout à fait prêt à dire, pour traiter la demande de prorogation, que les questions soulevées par l'Alberta ont des répercussions stratégiques importantes pour l'Ontario. Mais ce sera le cas dans des différends en vertu de l'ACI en général. Une partie a un intérêt stratégique perçu à maintenir une mesure. Une partie le conteste en disant que cette situation porte atteinte à d'autres intérêts stratégiques qui sont incarnés par les normes de l'ACI. L'ACI vise donc à donner le temps et la latitude raisonnables à la partie qui défend la mesure, mais aussi à garantir un règlement raisonnablement expéditif des plaintes formulées par l'auteur de la contestation. Les auteurs de l'ACI ont ménagé un équilibre entre des considérations concurrentes, en arrivant à un délai présumé de 45 jours. Avant d'accorder une prorogation, le présent groupe doit être convaincu que des considérations de justice et d'équité exigent de déroger à ces délais, compte tenu des circonstances particulières de cette affaire.

En ce qui concerne la question du « caractère opportun », le groupe n'estime pas nécessaire ou approprié de chercher à régler la portée réelle de la décision du groupe original. Le compte rendu dit très bien cependant que l'Alberta avait, il y a plus de cinq ans, après la décision du groupe, commencé à exprimer sa propre position, à savoir que les deux règlements d'application du *Loi sur le lait* ne respectaient pas cette décision. Si l'Ontario n'a pas déjà vu l'intégralité de l'argumentation de l'Alberta, il y a longtemps qu'il lui a été communiqué l'essentiel de la position de l'Alberta et la possibilité que l'Alberta cherche une certaine forme de recours en vertu des procédures prévues par l'ACI. L'Ontario avait eu la possibilité de faire au moins un examen initial des préoccupations de l'Alberta.

Même si les mises en alerte antérieures n'ont pas été enregistrées dans les dossiers, il demeure que 45 jours est le délai fixé dans l'ACI pour répondre à des observations sur le bien-fondé des différends en général, notamment ceux qui n'étaient pas visés par les

rapports du groupe antérieur.

Le groupe n'est pas convaincu que l'argument sur le « caractère nouveau » milite en faveur de la prorogation d'un délai dans cette affaire.

En ce qui concerne l'argument sur la « complexité », le groupe est prêt à présumer pour les besoins de la discussion que l'Ontario a raison et qu'entre autres, les deux règlements d'application de la *Loi sur le lait* doivent être examinés dans le contexte du régime réglementaire plus large concernant les produits laitiers. La question consiste à savoir si le niveau de complexité actuel justifie, en soi ou en combinaison avec d'autres facteurs, de prolonger un délai au-delà de ce qui est habituellement prévu. Les observations de l'Ontario n'ont pas prouvé que tel soit le cas. La nécessité d'examiner un règlement, voire une loi, dans un contexte législatif plus large, constitue une caractéristique commune pour l'interprétation d'une mesure législative et pour l'évaluation de sa cohérence au sein d'un régime plus large, comme le code des droits de la personne ou l'Accord sur le commerce intérieur.

Des considérations similaires s'appliquent aux observations de l'Ontario selon lesquelles une coordination intergouvernementale est exigée.

Conclusion

Pour les motifs susmentionnés, la demande de prorogation de l'Ontario, en date du 1^{er} juin 2010, est rejetée.



BRYAN P. SCHWARTZ, président au nom du groupe

ANNEXE B

Participants aux audiences du groupe spécial

Groupe spécial

Bryan Schwartz (président)
Madeleine Renaud
Lorne Seitz

Pour l'Alberta

Shawna Vogel
Peter Kuperis
Shawn Robbins
Lorraine Andras

Pour l'Ontario

Robert Radcliffe
Bobby Seeber
Dagny Ingolfsrud
Richard Caine

Pour la Colombie-Britannique

Jeffery S. Thomas
Danielle Park

Pour la Saskatchewan

Sidney Friesen