

ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR

GROUPE SPÉCIAL D'APPEL

**DANS L'AFFAIRE D'UNE CONTESTATION DE LA SASKATCHEWAN À L'ÉGARD DES MESURES
DU QUÉBEC RÉGISSANT LES PRODUITS OLÉAGINEUX COMESTIBLES, LES MÉLANGES DE
PRODUITS LAITIERS ET LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS**

OBSERVATIONS AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN (INTIMÉ)

18 AOÛT 2014

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
1874, RUE SCARTH, 8^E ÉTAGE
REGINA (SASKATCHEWAN)
S4P 4B3**

OBSERVATIONS AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN

1. Introduction

- [1] La Saskatchewan présente ces observations en réponse à l'appel interjeté par le Québec du Rapport du groupe spécial de règlement des différends (le « groupe spécial ») en date du 31 mars 2014, nommé pour régler un différend entre la Saskatchewan et le Québec en ce qui concerne les mélanges, les succédanés et les substituts laitiers, conformément à l'article 1703 et à l'article 1706 de l'Accord sur le règlement intérieur (« ACI ») et pour lequel des interventions ont aussi été faites par les provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Manitoba.
- [2] La Saskatchewan soutient que le groupe spécial n'a pas commis d'erreur de droit, n'a pas omis d'observer un principe de justice naturelle et n'a pas excédé ou refusé d'exercer sa compétence. La Saskatchewan estime que le présent groupe spécial d'appel devrait confirmer le Rapport du groupe spécial dans son intégralité, conformément à l'alinéa 1706.1(4)a) de l'ACI.
- [3] La Saskatchewan soumet que, dans la mesure où certains motifs d'appel peuvent être dénués d'effet sur les recommandations du groupe spécial, le présent groupe spécial d'appel devrait refuser d'entendre ces questions de droit.

2. Compétence du groupe spécial d'appel

- [4] La Saskatchewan fait valoir que c'est la première fois que le rapport d'un groupe spécial de règlement des différends de l'ACI fait l'objet d'un appel. Il est donc approprié de régler des questions fondamentales sur la portée de l'appel et la norme de contrôle.

A. Portée de l'appel

- [5] L'article 1706.1 limite la compétence du présent groupe spécial d'appel au contrôle du Rapport du groupe spécial pour les erreurs de droit, violations des principes de justice naturelle et erreurs de compétence.

[6] Sont exclues de la portée de l'appel les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit. Sont aussi exclues de la portée de l'appel les conclusions fondées sur des conclusions de fait et de droit lorsque le groupe spécial d'appel est tout simplement invité à formuler, *de novo*, des conclusions différentes de celles du groupe spécial original. Le contrôle du groupe spécial d'appel conformément à l'article 1706.1 ne devrait pas revenir simplement à une nouvelle audience du groupe spécial original.

B. Norme de contrôle

[7] L'ACI ne spécifie pas explicitement la norme de contrôle pour le présent groupe spécial d'appel. Les deux grands critères dans le contexte du contrôle par un tribunal administratif canadien sont les normes de la décision correcte et du caractère raisonnable.

New Brunswick c. Dunsmuir, 2008 CSC 9, par. 43-50. **[ONGLET A]**

[8] Différents principes régissent le contrôle en appel, bien que les principes de déférence s'appliquent dans les deux cas.

Canada (CCDP) c. Canada (P.G.), 2011 CSC 53, par. 30 et 31. **[ONGLET B]**

[9] Il est soumis qu'en dépit du choix du terme « appel » dans le contexte de l'article 1706.1, la fonction du groupe spécial d'appel tient du contrôle visant à déterminer la norme de contrôle.

[10] Conformément à l'ACI (articles 1703, 1704), les Parties au différend choisissent leurs arbitres selon un système fermé conçu par convention. Leurs conclusions ne devraient pas être modifiées à la légère. Ce qui est encore plus édifiant est la différence des connaissances exigées pour les membres du groupe spécial et pour ceux du groupe spécial d'appel, aux termes de l'annexe 1704(2). Les membres du groupe spécial doivent avoir des connaissances ou de l'expérience dans les questions visées par l'ACI (annexe 1704(2)(3)), tandis que les membres de la liste du groupe spécial d'appel doivent plutôt posséder des connaissances en droit administratif canadien ou en règlement des différends qui se produisent dans le cadre du droit administratif canadien (annexe 1704(2)(9)). On trouve là une différence très nette, par exemple, avec les connaissances exigées dans le contexte international de l'organe d'appel institué en vertu du paragraphe 3 de l'article 17 du

Mémoire d'accord sur le règlement des différends (« MARD ») de l'Organisation mondiale du commerce (« OMC »). [ONGLET C]

- [11] La Saskatchewan soutient qu'il est important que ce groupe, le premier groupe spécial d'appel, établisse une nette distinction entre son rôle et celui de l'organe d'appel de l'OMC, pour cette raison. À la différence d'un groupe spécial d'appel de l'ACI, l'organe d'appel de l'OMC est un organe permanent qui comprend des personnes dont l'autorité est reconnue, qui auront fait la preuve de leur connaissance du « commerce international et des questions relevant des accords visés en général ». Il n'y a pas d'organe équivalent dans le contexte de l'ACI. Des groupes spéciaux d'appel *ad hoc* ne sont pas censés jouer un rôle d'encadrement en garantissant une uniformité globale dans l'élaboration du droit du commerce intérieur.
- [12] Les principes mis en évidence dans les règles concernant la répartition des coûts opérationnels et l'adjudication des dépens qui se trouvent aux règles 47.1 jusqu'à 48.5 à l'annexe 1705(1) indiquent de plus une intention des Parties de décourager les appels non fondés, ce qui vise clairement à favoriser la déférence envers le groupe spécial.
- [13] Bien que les groupes spéciaux antérieurs aient reconnu l'avantage et le caractère souhaitable d'une uniformité entre les rapports des groupes spéciaux, aucun principe de *stare decisis* n'existe ici. Il n'est donc pas nécessaire qu'un groupe spécial d'appel adopte un rôle d'encadrement pour régler des questions de droit d'une manière exécutoire pour les groupes spéciaux de règlement des différends, à l'image d'une cour d'appel qui superviserait la common law.
- [14] La portée limitée du contrôle (susmentionné) montre aussi que la norme de contrôle est restreinte.
- [15] Le contrôle par le groupe spécial d'appel dans le contexte du règlement des différends de l'ACI constitue, à notre avis, une soupape de sûreté pour empêcher de graves atteintes aux principes d'équité et d'erreurs de compétence, ainsi que des conclusions de droit déraisonnables. Ce n'est pas une invitation à créer un second groupe spécial, expert en principes de contrôle administratif plutôt qu'en droit commercial, afin qu'il conteste des conclusions raisonnables et cohérentes sur l'interprétation de l'ACI, ce qui doit relever des connaissances spécialisées des groupes spéciaux de règlement des différends.

[16] Les principes directeurs de l'ACI, énoncés au chapitre 1, incluent l'importance d'un règlement des différends qui soit accessible, crédible et efficace, et qui permette d'agir en temps utile (alinéa 101(4) d)). À cet effet, il est important que les groupes spéciaux d'appel ne s'ingèrent pas dans les rapports des groupes spéciaux, sauf en cas d'erreurs manifestes et graves. La priorité donnée au caractère expéditif se retrouve aussi au paragraphe 1705(3).

[17] À la fois, la nécessité de limiter le nombre d'appels et l'importance de la préservation de l'économie et de l'intégrité du décideur initial ont été reconnues comme des motifs supplémentaires pour recourir à une norme de raisonnable et, surtout, dans le contexte du contrôle par un second tribunal administratif :

Newton c. Criminal Trial Lawyers' Association 2010 ABCA 399, par. 42, 43. **[ONGLET D]**

[18] Conformément aux critères élaborés dans l'affaire *Dunsmuir*, la norme de contrôle ordinaire est celle du caractère raisonnable. La Saskatchewan soumet que l'article 1706.1 crée un régime qui, conformément aux critères de l'arrêt *Dunsmuir*, conduit à conclure que la norme de contrôle appropriée est celle du caractère raisonnable.

Dunsmuir, précitée, par. 51-64. **[ONGLET A]** Voir aussi l'affaire plus récente, *McLean c. C.B. (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, par. 19-33. **[ONGLET E]**

[19] La présomption de la norme du caractère raisonnable en est une que la Cour suprême a rappelée, de façon constante, notamment en mai et juin cette année.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada, 2014 CSC 40, par. 55.
[ONGLET F]

Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada, 2014 CSC 42, par. 13.
[ONGLET G]

[20] L'article 906 de l'ACI fonctionne comme une clause privative, qui limite les recours contractuels entre les parties à des engagements agricoles dans l'ACI à des processus précis. L'article 1707.4 le dit de façon très explicite. Le chapitre 17 représente le régime spécialisé avec un accès à des recours limités en vertu de l'Accord. Ces circonstances respectent les deux premières conditions énoncées au résumé dans l'affaire *Dunsmuir*, précitée, par. 55 :

Les éléments suivants permettent de conclure qu'il y a lieu de déférer à la décision et d'appliquer la norme de la raisonnable :

- Une clause privative : elle traduit la volonté du législateur que la décision fasse l'objet de déférence.
- Un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale (p. ex., les relations de travail).
- La nature de la question de droit. Celle qui revêt « une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d'expertise » du décideur administratif appelle toujours la norme de la décision correcte (*Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, par. 62). Par contre, la question de droit qui n'a pas cette importance peut justifier l'application de la norme de la raisonnable lorsque sont réunis les deux éléments précédents.

Voir *UL Canada c. Québec (P.G.)*, [1999] R.J.Q. 1720 (C.S.Q), par. 96-123 (confirmée, [2000] J.Q. no. 163 (C.A.Q.); 2005 CSC 10). **[ONGLET H]**

[21] Le troisième indice de la norme du caractère raisonnable (*Dunsmuir*, par. 55, précitée) est l'examen de la nature des questions de droit. Les questions en cause concernent surtout l'interprétation de l'ACI, et non pas les questions plus larges de droit ou de politique. Cela exige naturellement de la déférence de la part d'un groupe spécial d'appel lorsqu'il examine les interprétations spécialisées du groupe spécial de règlement des différends. Il peut y avoir des questions soulevées dans un appel en vertu de l'ACI (par exemple, en matière constitutionnelle) qui sont dûment traitées selon la norme de la décision correcte, mais il est soumis que ce n'est pas le cas en l'espèce.

Dunsmuir, précitée, par. 55-61. **[ONGLET A]**

[22] Le critère de l'arrêt *Dunsmuir*, en août de cette année, a été trouvé jugé applicable plus récemment par la Cour suprême du Canada dans le contexte de l'arbitrage commercial où l'examen est limité aux questions de droit. Là encore, la norme du caractère raisonnable ou de la raisonnable s'applique, sauf à des questions d'une importance centrale au système juridique dans son ensemble et en dehors des connaissances particulières du décideur original.

Sattva Capital Corp c. Creston Moly Corp., 2014 CSC 53, par. 106. **[ONGLET I]**

3. Motifs de contrôle du Québec

- [23] La Saskatchewan prétend qu'aucun des motifs d'appel du Québec n'établit que le groupe spécial a commis une erreur en droit ou de compétence, ou une erreur revenant à une violation de la justice naturelle. Toutes ses conclusions de droit sont raisonnables et correctes et représentent une analyse appropriée de la contestation des mesures du Québec, ainsi que de la défense du Québec.
- [24] La Saskatchewan est d'accord avec le Manitoba et prend note de ses observations sur l'économie judiciaire et l'importance de limiter ce contrôle à des questions qui ont effectivement un effet sur les recommandations du groupe spécial, au lieu de se livrer à un examen des conclusions. La Saskatchewan réfute les allégations d'erreur du Québec dans la mesure où cela peut être nécessaire, mais elle invite le groupe spécial d'appel à refuser de répondre à des contestations qui sont en fin de compte futiles, ou soulevées de façon indue pour la première fois en appel.
- [25] La Saskatchewan soumet que l'objectif de l'ACI, exprimé à l'article 100, est un principe d'interprétation important qui doit toujours guider l'interprétation de l'Accord :

Les Parties souhaitent réduire et éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, et établir un marché intérieur ouvert, performant et stable. Toutes les Parties reconnaissent que l'accroissement du commerce et de la mobilité à l'intérieur du Canada peut contribuer à la réalisation de cet objectif.

- [26] Ce principe devrait toujours rester à l'esprit du groupe spécial d'appel quand il est invité à infirmer les interprétations du groupe spécial. Le Québec a demandé de conclure à une erreur fondée sur des interprétations idiosyncratiques de l'ACI, surtout celles qui portent sur l'importation de « normes » trouvées dans des conventions internationales. Le Québec propose une interprétation de l'ACI qui n'améliore pas le commerce et la mobilité à l'intérieur du Canada.

C. Premier motif – Portée et champ du chapitre 9

- [27] La Saskatchewan soumet que ce motif d'appel, décrit aux paragraphes 5 à 7 des observations écrites du Québec, est théorique et ne représente qu'un point de pédanterie sans aucune conséquence.
- [28] La déclaration du groupe spécial, citée par le Québec, était une observation qui opposait simplement la portée antérieure du chapitre 9 (où seules certaines mesures techniques identifiées étaient incluses) et la portée actuelle (où toutes les mesures techniques sont incluses). Le groupe spécial ne faisait pas une observation qui demandait une distinction supplémentaire et évidente entre les mesures techniques et les mesures non techniques.
- [29] Le Québec ne soutient nulle part que les mesures en cause ne sont pas des mesures techniques au sens du chapitre neuf. Il est aussi clair que, dans toute sa décision, le groupe spécial était parfaitement conscient du fait qu'il traitait de mesures techniques, et de façon explicite. La page 23 du rapport le montre bien.

D. Deuxième motif – Article 402

- [30] L'article 402 de l'ACI porte ce qui 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.

- [31] La Saskatchewan soumet que les conclusions de la majorité du groupe spécial sur ce point représentent une interprétation raisonnable de l'ACI, en particulier parce qu'elle s'accorde avec la majorité des autres groupes spéciaux de règlement des différends de l'ACI qui ont eu l'occasion de régler ce point. Comme l'a noté le groupe spécial, les groupes spéciaux de l'ACI ont interprété l'article 402 de façon différente.
- [32] Le point de vue « étroit » adopté par le groupe spécial *Québec – Margarine colorée* (p. 25), restreignait l'application de l'article 402 au *transit* à travers la province en cause.

[Mémoire en appel du Québec, annexe 2]

- [33] Le point de vue « large » adopté, non seulement par le groupe spécial mais aussi par trois groupes spéciaux antérieurs de l'ACI, veut que l'article 402 s'applique plus généralement à

l'« entrée » des marchandises dans le marché provincial et au transit des marchandises et aux restrictions à l'exportation. Selon le groupe spécial *Ontario – Succédanés II* (p. 19) :

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);
- 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.

[Mémoire en appel du Québec, annexe 7]

- [34] L'approche « large » n'est pas, comme le soutient le Québec, dépourvue d'intérêt, compte tenu des articles 401 et 403. L'approche étroite ne protégerait pas les parties à l'ACI d'une situation où une partie interdirait *sans discrimination* certaines marchandises ou catégories de marchandises de la province. Par exemple, si le Québec devait interdire la vente de *toute* margarine et de *tout* beurre à l'intérieur de la province, l'article 401 ne s'appliquerait pas. L'article 402 s'appliquerait, que l'interdiction à la vente et à la fabrication soit discriminatoire ou non.
- [35] Les Mesures s'appliquent pour interdire l'entrée sur le marché du Québec d'un certain nombre de substituts laitiers connus et de tout nouveau substitut laitier. Le groupe spécial a raisonnablement et avec raison conclu que les mesures en cause violaient l'article 402 de l'ACI.
- [36] Les Mesures, en restreignant la *fabrication* des substituts laitiers sans tenir compte du fait que les marchandises peuvent être vendues à l'extérieur du Québec, agissent aussi à titre d'obstacle à l'*exportation*, ce qui est dûment qualifié comme une violation, à la fois, de l'interprétation étroite et de l'interprétation large de l'article 402.
- [37] C'est ce qui a été défendu devant le groupe spécial. Le groupe spécial, du fait de son interprétation large de l'article 402, n'avait pas besoin de se demander comment une interprétation étroite pourrait s'appliquer aux mesures. Ainsi, si ce groupe spécial d'appel conclut que l'interprétation de la majorité du groupe spécial est une erreur de droit, la

Saskatchewan inciterait alors le groupe spécial d'appel à tenir compte de la nécessité d'appliquer l'analyse à l'argument de la Saskatchewan en ce qui concerne l'interprétation étroite.

- [38] Que l'on doive favoriser l'interprétation large ou étroite, la Saskatchewan soutient que, comme le dit le Manitoba, la question n'est pas appropriée pour aller en appel comme l'analyse de l'article 402 par le groupe spécial ne portait que sur les articles 7.1 et 7.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* du Québec. Il n'est pas nécessaire de trancher sur l'article 402, sauf si ce groupe spécial d'appel conclut qu'il y a eu une erreur en ce qui concerne l'application des articles 401 et 403 à ces mesures, et il serait approprié de le faire.

E. Troisième motif – Conventions internationales

- [39] Le groupe spécial a examiné avec soin les arguments du Québec en ce qui concerne sa tentative de justifier son traitement discriminatoire des substituts et des mélanges laitiers en se référant à certaines conventions internationales. La Saskatchewan soumet que l'analyse et les conclusions du groupe spécial étaient, à la fois, raisonnables et correctes.
- [40] L'annexe 405.1 guide les Parties dans leurs efforts pour élaborer des normes et des mesures normatives. Un examen sérieux de toute l'annexe montre que son intention est de promouvoir l'harmonisation et la coopération entre les Parties, à mesure qu'elles élaborent leurs normes. Le paragraphe 17 encourage les Parties à appuyer leurs efforts en vue d'une harmonisation, d'abord sur les normes nationales ou, à titre subsidiaire, sur des normes nationales *de facto*, ou, en dernière analyse, sur des normes internationales.
- [41] La volonté de s'appuyer sur des normes internationales comme justification semble soutenir la principale prétention du Québec dans le différend. Le Québec préfère les normes internationales (du moins celles qui semblent permettre un traitement discriminatoire à l'encontre de certains produits alimentaires) à des normes nationales ou à des normes nationales *de facto*, qui permettent une concurrence raisonnable entre les produits laitiers et les substituts et mélanges laitiers.
- [42] Le groupe spécial a conclu de façon raisonnable et à bon droit à la page 22 du Rapport que la « conformité à une « norme », qu'elle soit internationale ou autre, au sens du

paragraphe 17 de l'annexe 405.1, ne peut pas, en soi, faire en sorte qu'une disposition soit réputée permise ou conforme à des obligations énoncées dans l'ACI ».

- [43] La Saskatchewan soumet que le groupe spécial était raisonnable et avait raison de conclure que l'article 405.1 de l'ACI ne libérait pas les parties de leur obligation en vertu du chapitre quatre ou du chapitre neuf de l'ACI.
- [44] La Saskatchewan renvoie le présent groupe spécial d'appel aux Observations en réplique de la Saskatchewan, en date du 15 novembre 2013, à partir du paragraphe 14, pour avoir une bonne interprétation de l'article 405 et de l'annexe 405.1 dans ce contexte.
- [45] Que des mesures d'étiquetage soient ou non des « normes » au sens de l'article 405(1) et de l'annexe 405.1 (question soulevée par la Saskatchewan, mais qui n'est pas réglée par le groupe spécial), ces dispositions de l'ACI ne « permettent » pas ou ne justifient pas par ailleurs les mesures d'étiquetage, ni toute autre « norme ». L'objet et l'application de l'article 405(1) et de l'annexe 405.1 ne visent pas la défense ou l'aseptisation de mesures, par ailleurs non conformes à l'ACI. Ceci a été la conclusion raisonnable et correcte du groupe spécial.
- [46] L'existence d'une convention internationale ou d'une norme particulière de composition est un facteur qui, dans certains cas, pourrait être pris en considération par un groupe de règlement des différends de l'ACI lorsqu'il rend diverses décisions. L'article 405(1) et l'annexe 405.1 n'élèvent pas en quelque sorte des normes externes ou des documents de tiers au point d'en faire des moyens de défense pour une cause d'action en vertu de l'ACI. L'objectif de l'article 405(1) et de l'annexe associée est d'encourager l'harmonisation et non pas de fournir des moyens de défense dans le cadre de violations de l'ACI.
- [47] L'article 405(1) contient une proposition critique, à savoir : « Afin d'assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada », les Parties ont entrepris d'harmoniser leurs normes par le *biais* de l'annexe. Ceci est une réserve importante – l'« harmonisation » des normes doit viser la « libre circulation » des marchandises. La Saskatchewan soumet que l'article 405(1) n'a pas pour effet d'aseptiser des mesures qui seraient par ailleurs non conformes au chapitre quatre (ou neuf) de l'ACI. L'article 405(1) et l'annexe 405.1 guident le processus d'harmonisation ou de conciliation entre les Parties à l'ACI, mais sans plus. L'article 405(1) est une obligation

qu'ont les parties à l'ACI de « concilier » leurs mesures normatives; à tout le moins, il impose au Québec une obligation de mettre ses normes en harmonie avec les autres cadres réglementaires des Parties à l'ACI. L'article 405(1) ne *permet* pas d'action ou de mesure qui ne serve pas la « libre circulation » des marchandises.

- [48] L'article 405(1) ne vise tout simplement pas à être un moyen de défense dans une cause d'action en vertu des autres obligations du chapitre quatre, ou d'obligations plus spécifiques de la partie IV de l'ACI (c.-à-d., le chapitre 9). On étirerait le texte de l'article 405(1) jusqu'au point de rupture en disant que l'article, par le biais de l'annexe, permet de protéger une mesure contre tout examen en application des articles 401, 402 et 403. De la même manière, il n'y a pas là d'élargissement du critère de l'article 404 pour les objectifs légitimes. L'article 405(1) et l'annexe associée étaient entièrement dénués de pertinence pour la question dont était saisi le groupe spécial.
- [49] Le Québec fait valoir que l'article 405(1) justifie ou immunise en quelque sorte les mesures. Il n'y a pas de critère juridique en vertu de l'ACI qui prévoit un découpage de « permissibilité », comme le suggère le Québec – une mesure est, soit incompatible avec les articles 401, 402 et 403, soit elle ne l'est pas et, ensuite, elle est justifiée ou non en vertu de l'article 404. L'approche du Québec, qui est de montrer l'exigence d'harmonisation à l'article 405(1) et le texte de l'annexe 405.1(17) comme une nouvelle catégorie de mesures « permises » en vertu de l'ACI, a été dûment rejetée par le groupe spécial.
- [50] Le chapitre quatre de l'ACI est clair, sur le plan analytique : premièrement, on doit se demander si les Mesures en cause vont à l'encontre des articles 401, 402 ou 403 et, si tel est le cas, si elles peuvent être justifiées au regard de l'article 404. L'article 405 n'intervient pas dans cette approche analytique sur les incohérences ou les objectifs légitimes. Il est sûr qu'aucun groupe de règlement des différends antérieur n'a interprété l'article 405(1) de la manière proposée par le Québec. L'article 405(1) ne rend pas des mesures, par ailleurs incompatibles avec l'ACI, en quelque sorte conformes à l'ACI, ou n'élargit pas non plus la définition des « objectifs légitimes » ou l'application du critère des « objectifs légitimes ».
- [51] Les mesures du Québec n'ont pas pour effet d'harmoniser le commerce entre les parties à l'ACI. Le Québec a omis de montrer quoi que ce soit qui ressemble à un consensus réglementaire au Canada en ce qui concerne les obstacles qu'il a imposés. Comme il a été signalé, le texte introductif de l'article 405(1) énonce l'objectif de l'engagement en matière

d'harmonisation de cet article. Permettre au Québec de se référer à un seul document international pour maintenir une mesure qui est contraire au chapitre quatre et au chapitre neuf va à l'encontre de l'objectif de « conciliation » précisé à l'article 405(1). Il est absurde pour le Québec de chercher à « concilier » ses mesures d'étiquetage sans pouvoir montrer un certain nombre de Parties à l'ACI qui maintiennent les mêmes mesures, voire des mesures similaires.

- [52] L'annexe 405.1(17) fait valoir que les normes internationales peuvent être utilisées à des fins d'harmonisation seulement « s'il y a lieu ». Lorsqu'aucune autre Partie à l'ACI n'a adopté la norme internationale, il devrait être difficile de croire qu'il y a vraiment « lieu » de s'appuyer sur cette norme.
- [53] Le fait que les mesures visent à être conformes avec une seule convention internationale ne dégage pas le Québec de ses obligations aux termes des articles 401, 402 et 403 de l'ACI. La question de savoir si les mesures d'étiquetage devraient *aussi* être harmonisées entre les Parties à l'ACI n'est pas une question qui ait été soumise au groupe spécial dans le présent différend.
- [54] La Saskatchewan estime que l'analyse et les conclusions du groupe spécial en ce qui concerne l'article 404 sont, à la fois, raisonnables et correctes. Peu importe, en fin de compte, quelle convention internationale a été invoquée ou dans quelle mesure elle était comparable aux mesures du Québec.
- [55] Si le groupe spécial d'appel était enclin à conclure que l'existence d'une norme internationale pourrait dégager le Québec de ses obligations prévues aux articles 401, 402 et 403 (une possibilité que conteste la Saskatchewan et dont la Saskatchewan dit que le groupe spécial l'a rejetée à bon droit), la Saskatchewan invite le groupe spécial d'appel à tenir compte des Observations supplémentaires de la Saskatchewan, en date du 15 novembre 2013, à propos de la bonne interprétation du *Codex Alimentarius*.
- [56] Une grande partie des motifs d'appel du Québec dans ce contexte équivaut à une plainte selon laquelle le groupe spécial a choisi de ne pas être guidé par des règles d'interprétation qui auraient pu le conduire à conclure dans le sens du Québec. Le groupe spécial a tenu compte des arguments du Québec en matière de normes internationales, et il a raisonnablement et de façon correcte rejeté leur pertinence. Ayant conclu que l'annexe ne

pouvait pas agir pour justifier une violation de l'ACI, le groupe spécial ne s'est pas lancé, à bon droit, dans une analyse détaillée d'ententes internationales complexes.

F. Quatrième motif – Article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires*

- [57] Le Québec soutient que le groupe spécial a erré en droit ou a refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire quand il a conclu à des incohérences entre les mesures d'étiquetage du Québec et ses engagements en vertu de l'ACI. Le Québec allègue que le groupe spécial a trouvé des incohérences, tant dans l'article 403 que dans l'article 905. En fait, le groupe spécial n'a trouvé d'incohérence que dans l'article 403 et il a poursuivi en concluant que ni l'article 404 ni l'article 905 n'aidait le Québec. C'est pourquoi les observations du Québec, partie 4.2, devant le présent groupe spécial d'appel devraient être rejetées.
- [58] Le groupe spécial a dûment conclu que l'article 905 est lié à la justification potentielle du Québec d'une mesure incohérente (où le Québec est tenu d'établir un objectif légitime et une approche mesurée pour cet objectif). Le groupe spécial a déclaré, à bon droit, que dans ce contexte, c'était la règle 11, et non pas la règle 10, des règles d'interprétation de l'ACI (annexe 1813) qui s'appliquait. Le Québec semble confondre la mention de l'article 905 à l'alinéa c. du Sommaire des conclusions du groupe spécial (page 27) avec son analyse réelle qui l'a précédé (pages 23 à 26).
- [59] La Saskatchewan soumet que le dernier motif d'appel, qui concerne l'incompatibilité de la mesure d'étiquetage du Québec avec l'article 403, n'est pas établi. Le groupe spécial a donné une analyse et une conclusion raisonnables et correctes sur ce que le groupe spécial a estimé être clairement un obstacle au commerce au sens de l'article 403. Le groupe spécial, comme il est soumis ici, n'est pas tenu de réfuter expressément chaque détail de l'argumentation du Québec. En cela, comme dans les autres domaines, le groupe spécial a fourni des motifs satisfaisants, comme il est exigé par l'article 1706(3).
- [60] La Saskatchewan note que le Québec prend la peine de défendre à nouveau son point de vue aux pages 23 à 27 de ses observations en appel. La Saskatchewan soumet que ses arguments, comme ils sont énoncés dans les Observations originales de la Saskatchewan en date du 8 août 2013, à propos des dispositions d'étiquetage du Québec, sont corrects et ont persuadé le groupe spécial d'en arriver raisonnablement aux conclusions qu'il a exprimées.

[61] La Saskatchewan fait valoir que, si ce groupe spécial d'appel concluait que le groupe spécial avait commis une erreur de droit en ce qui concerne ses conclusions sur la cohérence des mesures d'étiquetage du Québec avec l'article 403, il serait alors nécessaire d'exécuter une analyse des autres articles de l'ACI que la Saskatchewan a soulevés.

G. Cinquième motif d'appel – Objectifs légitimes

[62] Le Québec soutient que le groupe spécial a erré en omettant de fournir des conclusions et des motifs en relation avec chacune des exigences nécessaires en vertu de l'article 404. La Saskatchewan soumet qu'il n'y a rien dans cette prétention et que la pratique des groupes spéciaux de règlement des différends, qui ne se livrent pas à des déterminations inutiles, est une approche raisonnable et appropriée en matière d'économie judiciaire. Chacune des conditions énumérées à l'article 404 est nécessaire pour qu'une justification puisse être trouvée. Il est suffisant que le groupe spécial ait trouvé au moins une condition manquante. Le point crucial découvert par le groupe spécial a été que le Québec avait omis de fournir la preuve nécessaire pour s'acquitter de son fardeau prévu à l'article 404, qu'il ait ou non un véritable objectif de protection du consommateur à l'esprit. Ceci était une conclusion raisonnable et correcte.

[63] Le principe de l'économie jurisprudentielle opère de la même manière dans les différends de l'OMC, comme a pu le dire clairement l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce dans l'affaire *États-Unis – Chemises chemisiers de laine*, p. 19 à 21.

WT/DS33/AB/R (25 avril 1997) [ONGLET J]

[64] C'était la même approche que celle qui avait été suivie raisonnablement par le groupe spécial dans le différend entre l'Alberta avec le Québec relativement à la *Vente au Québec de la margarine colorée*, précitée, partie 5.7 de son analyse, page 29.

[Mémoire en appel du Québec, annexe 2]

[65] La Saskatchewan a apporté des preuves abondantes, tant à partir des déclarations pertinentes faites à la législature du Québec quant à l'intention véritable derrière les mesures en cause que des conclusions de la Cour d'appel du Québec sur l'objectif réel des mesures. Les mesures visaient la protection du secteur laitier contre la concurrence. Le groupe spécial a conclu de façon raisonnable que le Québec avait omis de s'acquitter de son

fardeau de la preuve en vertu de l'article 404, qu'il ait été ou non dûment motivé par un objectif légitime.

[66] La Saskatchewan soumet que si le groupe spécial d'appel a l'intention de conclure que chacune des conditions de l'article 404 doit être analysée pour rejeter un moyen de défense fondé sur l'article 404 (conclusion réfutée par la Saskatchewan), alors il faudrait tenir compte de la preuve de la Saskatchewan sur la question de l'alinéa 404a), ainsi que les autres exigences de l'article 404.

H. Sixième motif d'appel – Article 905

[67] Le groupe spécial a donné une analyse complète et raisonnable de l'article 905, ce qui était aussi correct de l'avis de la Saskatchewan.

[68] La Saskatchewan soumet que l'interprétation que le Québec voudrait faire adopter par le présent groupe spécial d'appel était déraisonnable et ne sert certainement pas à renverser le fardeau de la preuve.

[69] La Saskatchewan note et adopte la position et le raisonnement des observations de la Colombie-Britannique et de l'Alberta en appel sur cette question.

I. Septième motif d'appel – Recommandation intérimaire

[70] La Saskatchewan adopte la position et le raisonnement des observations du Manitoba en appel sur cette question.

J. Huitième motif d'appel subsidiaire

[71] Le Québec invite le groupe spécial d'appel à conclure que, si les mesures d'étiquetage du Québec sont en fait incompatibles avec ses engagements en vertu de l'ACI, ces mesures sont néanmoins justifiées en vertu de l'article 404 de l'ACI, contrairement aux conclusions formulées par le groupe spécial.

[72] La Saskatchewan soumet que le groupe spécial a conclu raisonnablement et correctement que le Québec avait omis de démontrer que ses mesures d'étiquetage, un obstacle au

commerce intérieur, étaient justifiées conformément aux exigences de l'article 404 et de l'article 905.

- [73] En ce qui concerne le paragraphe 114 des observations du Québec en date du 13 juin 2014, la Saskatchewan soumet que les observations des représentants de l'Alberta et de la Colombie-Britannique citées dans *Ontario – Succédanés II* à propos de l'étiquetage n'aident pas à justifier les mesures du Québec. Les commentaires qui sont faits ne justifient absolument pas tout le mal que le Québec s'est donné en imposant cet obstacle au commerce.

[Mémoire en appel du Québec, annexe 7]

- [74] Le groupe spécial a conclu raisonnablement et correctement que l'article 404 exige une preuve suffisante de la part du Québec pour démontrer que la mesure en cause était dûment adaptée pour gêner le moins possible le commerce afin de remplir son objectif légitime. Le groupe spécial a conclu raisonnablement et correctement que le Québec avait omis de s'acquitter de ce fardeau.

4. Réparation demandée

- [75] Conformément à l'alinéa 1706.1(4)a), la Saskatchewan demande au présent groupe spécial d'appel de confirmer le rapport du groupe spécial dans son intégralité.
- [76] Conformément à l'alinéa 1706.1(4)b), la Saskatchewan demande au présent groupe spécial d'appel de répartir les coûts opérationnels afin de décourager les appels non fondés, conformément aux règles 47.2 et 47.3.
- [77] Conformément à l'alinéa 1706.1(4)b), la Saskatchewan demande au présent groupe spécial d'appel d'accorder les dépens prévus au tarif à la Saskatchewan afin de décourager les appels non fondés, conformément aux articles 48.2 et 48.3.
- [78] En ce qui concerne les autres observations que ce groupe spécial d'appel pourrait autoriser conformément à la règle 29 de l'annexe 1705(1), la Saskatchewan soumet que l'on ne devrait accorder au Québec de permission d'ajouter des observations écrites que dans les cas où les observations en réplique présentées conformément à la règle 28 soulèvent de nouvelles questions que le Québec ne pouvait pas avoir prévues raisonnablement quand il a préparé ses observations en vertu de la règle 27.

Le tout soumis respectueusement, le 18 août 2014.

Alan Jacobson
Premier avocat-conseil de la Couronne
Ministère de la Justice et Procureur général
Gouvernement de la Saskatchewan

Theodore J. C. Litowski
Avocat-conseil de la Couronne
Ministère de la Justice et Procureur général
Gouvernement de la Saskatchewan

Liste des onglets

- A. *Dunsmuir c. New Brunswick*, 2008 CSC 9
- B. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 SCC 53
- C. L'article XVII de l'annexe 2 (Mémoire d'accord sur le règlement des différends) de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC)
- D. *Newton c. Criminal Trial Lawyers Association*, 2010 ABCA 399
- E. *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67
- F. *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada*, 2014 CSC 40
- G. *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42
- H. *UL Canada inc. c. Québec (Procureur Général)*, [1999] RJQ 1720
- I. *Sattva Capital Corp. c. Creston Moly Corp.*, 2014 CSC 53
- J. Rapport de l'Organe d'appel, *Mesure affectant les importations de chemises, chemisiers et blouses, de laine, tissés en provenance d'Inde*, WT/DS33/AB/R (adopté le 25 avril 1997) (y compris un résumé d'une page)