

**ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR
GROUPE SPÉCIAL DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS**

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

OBSERVATIONS AU NOM DU GOUVERNEMENT DU MANITOBA, INTERVENANT

LE 28 AOÛT 2013

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE MANITOBA, DIRECTION DU CONTENTIEUX CIVIL
405, AVENUE BROADWAY, BUREAU 730
WINNIPEG (MANITOBA)
R3C 3L6**

Introduction

1. Les Mesures régissant les succédanés et les mélanges de produits laitiers (au sens de ces termes dans les observations de la Saskatchewan mentionnés plus loin dans les présentes observations et collectivement désignés « substituts de produits laitiers »), la *Loi sur les Produits alimentaires*, L.R.Q., c. P-29 (LPA) et le *Règlement sur les aliments*, L.R.Q., c. P-29, r. 1, y associé, du Québec (le « Règlement ») sont l'objet d'un différend entre la Saskatchewan et le Québec.
2. Les Mesures en cause sont des mesures techniques qui portent sur le commerce intérieur des produits agricoles et alimentaires régis par le chapitre neuf (Produits agricoles et produits alimentaires) de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ci-après l'ACI).
3. La Saskatchewan a initié une procédure de règlement des différends à l'encontre du Québec (la Saskatchewan and le Québec étant les « Parties au différend ») le 17 juin 2013, quand elle a demandé la constitution d'un groupe spécial en vertu du chapitre dix-sept (Procédures de règlement des différends) de l'ACI pour régler le différend.
4. La Saskatchewan a déposé des observations écrites dans la procédure du groupe spécial le 8 août 2013 (les « observations de la Saskatchewan »), dans lesquelles elle soutient que certaines des mesures du Québec qui se trouvent dans la LPA et le Règlement (collectivement, les « Mesures ») sont des obstacles au commerce intérieur en substituts de produits laitiers au Canada et que les Mesures contreviennent aux engagements du Québec en vertu de l'ACI.
5. Le Manitoba appuie pleinement les déclarations de la Saskatchewan selon lesquelles les mesures sont des obstacles au commerce intérieur en substituts de produits laitiers et contreviennent aux engagements du Québec en vertu de l'ACI.

Intérêt substantiel pour agir

6. Le 4 juillet 2013, le Manitoba a donné avis conformément à l'article 1703(9.1) de l'ACI selon lequel elle participerait à une procédure du groupe spécial en tant qu'intervenant (**Onglet A**).

7. Le Manitoba a un intérêt substantiel dans l'affaire en cause au sens de l'article 1703(10) parce que les Mesures auront ou ont des effets négatifs sur un nombre important d'exploitants, de producteurs, d'expéditeurs, de triturateurs, de raffineurs et autres transformateurs d'huile de canola qui exploitent une entreprise dans la province du Manitoba. Les Mesures auront ou ont une incidence économique sur des milliers de Manitobains, l'huile de canola étant le principal ingrédient des substituts de produits laitiers.

8. Le canola est l'un des principaux oléagineux produits au Manitoba. C'est la plus grande plante production végétale du Manitoba, selon les données recensées en 2011, bien plus que le blé d'été. Depuis 2006, la superficie de culture du canola a augmenté de 44,3 % pour atteindre 3,3 millions d'acres en 2011, et le canola est produit dans 6 151 fermes. Le canola est cultivé environ sur 30,8 % des 10,7 millions d'acres de terres cultivées de la province en 2011. C'est la denrée agricole la plus recherchée et la culture la plus précieuse de la province. Les recettes monétaires agricoles du canola au Manitoba se sont chiffrées à 1,02 milliard de dollars en 2011. Les recettes monétaires agricoles du canola en tant que pourcentage du total des recettes monétaires agricoles de récoltes ont été de 40 % et, par rapport au total des recettes monétaires agricoles, de 20 % pour 2011.

9. Le Manitoba a trois installations de transformation du canola, avec une capacité de traitement annuelle combinée de quelque 2,39 millions de tonnes par an et

qui produisent de l'huile pour la consommation humaine ainsi que de la moulée pour le secteur du bétail.

10. D'après le rapport sur la valeur socio-économique du canola de 2008, commandé par le Conseil canadien du canola, l'incidence économique du canola sur l'économie de la province du Manitoba a été de 2,3 milliards de dollars en 2007. L'industrie du canola génère des emplois directs pour 10 000 exploitants et producteurs agricoles au Manitoba. Environ 114 personnes travaillent au soutien dans la manutention des grains et l'agronomie de première ligne du canola. Le total des emplois de triturateurs et de raffineurs de canola se monte à 148.
11. Les Mesures limitent la vente et l'achat d'huiles végétales et le développement et la croissance potentiels du marché des substituts de produits laitiers. Le Manitoba, en tant que producteur important de canola au Canada, aurait intérêt à voir grandir son marché des substituts de produits laitiers, ce qui se produirait sans les restrictions imposées au marché par les Mesures. Le Manitoba soutient que les producteurs de produits, comme l'huile de canola, utilisés dans la création de substituts de produits laitiers subissent aussi des effets négatifs du fait des Mesures.

Les Mesures sont des mesures techniques régies par le chapitre neuf et le chapitre quatre

12. Le Manitoba convient de ce qui suit avec la Saskatchewan :
 - a) les Mesures sont des mesures techniques au sens de l'article 907 de l'ACI;
 - b) les substituts de produits laitiers sont des produits agricoles et des produits alimentaires au sens de l'article 907 de l'ACI;

- c) les Mesures concernent le commerce intérieur de substituts de produits laitiers;
- d) le chapitre neuf s'applique donc aux Mesures en vertu du paragraphe 902(1) de l'ACI, et le chapitre quatre s'applique aux Mesures en vertu de l'article 900 de l'ACI.

Mesures non conformes à l'ACI

- 13. Le Manitoba convient avec la Saskatchewan que les Mesures contreviennent aux articles 401, 402 et 403, et aux paragraphes 905(4), (5) et (6) de l'ACI.
- 14. L'article 401 exige un traitement non discriminatoire par le Québec des « produits semblables, directement concurrents ou substituables » du Manitoba ou de toute autre Partie à l'ACI. Les Mesures traitent les substituts de produits laitiers (qui tombent dans la catégorie des « succédanés » dans les Mesures) d'une manière qui exerce une discrimination à l'encontre des substituts de produits laitiers et qui favorise les produits laitiers, bien que les substituts de produits laitiers soient « directement concurrents » à l'égard des produits laitiers et que les substituts de produits laitiers puissent être remplacés par des substituts de produits laitiers.
- 15. L'article 402 interdit à une Partie à l'ACI d'adopter ou de maintenir des Mesures qui empêchent la circulation des produits entre les provinces. En interdisant la vente des substituts de produits laitiers (ou des succédanés) au Québec, le Québec a créé et maintient un obstacle à la circulation de ces produits à l'entrée dans la province du Québec et à travers celle-ci. Qui plus est, en interdisant la fabrication de substituts de produits laitiers dans la province de Québec, les Mesures restreignent l'exportation éventuelle des substituts de produits laitiers par les fabricants du Québec.

16. L'article 403 exige qu'une Partie à l'ACI garantisse qu'elle n'adopte pas et ne maintient pas de Mesures qui créent des obstacles au commerce intérieur. Le Québec, par les Mesures, a créé et maintient des obstacles au commerce intérieur en substituts de produits laitiers et autres produits agricoles et alimentaires qui utilisent des substituts de produits laitiers ou en comportent. Les Mesures réduisent largement la demande de substituts de produits laitiers au Canada du fait de la part de marché que le Québec représente dans le pays. En plus, les Mesures empêchent l'innovation dans le marché des substituts de produits laitiers à cause de la réduction de la demande. En conséquence, le marché des substituts de produits laitiers est soumis à des limites et à des distorsions pour les consommateurs de l'ensemble du Canada, et non pas seulement au Québec.

17. L'article 905(4) interdit à une Partie d'adopter ou d'appliquer une mesure technique qui constitue une restriction déguisée au commerce intérieur. Les paragraphes 905(5) et (6) imposent à une Partie de « définir les mesures techniques qu'elle met en œuvre en termes de résultats, de rendement et de compétence » et de veiller à ce que ses « mesures techniques reposent sur des principes scientifiques, des faits ou tout autre motif raisonnable... ». Comme il est prévu au paragraphe 12 des présentes observations, le Manitoba estime que les Mesures sont très nettement visées par la définition des « mesures techniques » à l'article 907.

18. Le Manitoba convient avec la Saskatchewan que les Mesures ont été adoptées et sont maintenues, en grande partie, pour protéger l'industrie laitière du Québec. Il semblerait que l'industrie laitière du Québec soit aussi de cet avis. À la page 3 de la *Revue* de juin/juillet 2012 du *Producteur De Lait Québécois* (se trouvant à l'onglet X des observations de la Saskatchewan), nous trouvons la déclaration suivante : « Aujourd'hui, les bases juridiques ne soutiennent pas une contestation de la demande de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ». La demande ici mentionnée correspond à l'affirmation par la

Saskatchewan et la Colombie-Britannique, quand ils ont réclamé des consultations à la suite desquelles la Saskatchewan a initié la constitution de la présente procédure du groupe spécial, savoir que le Règlement du Québec impose une restriction aux succédanés commercialisés sur son territoire et. interdit les mélanges de produits laitiers qui contiennent un succédané.

19. Le Manitoba soutient, par conséquent, qu'il n'y a pas de motifs crédibles ou permis, aux termes de l'ACI, pour que le Québec ait traité les succédanés de façon spéciale dans ses Mesures. C'est pourquoi, le Manitoba soutient que le Québec a omis de respecter l'obligation de garantir que les Mesures reposent sur des principes scientifiques, des faits ou tout autre motif raisonnable [paragraphe 905(6)]; il ajoute que le Québec a en fait adopté et appliqué les Mesures d'une façon qui constitue une restriction déguisée au commerce intérieur, en contravention du paragraphe 905(4).

L'effet des Mesures

20. Le Manitoba convient avec la Saskatchewan que les Mesures nuisent ou nuisent effectivement au commerce intérieur de la façon suivante ;
- a) Interdiction de la vente et de la fabrication de succédanés de produits laitiers au Québec, l'un des plus grands marchés provinciaux du Canada;
 - b) Interdiction d'introduire des produits nouveaux et novateurs du fait de l'interdiction de produire et de vendre des succédanés au Québec;
 - c) Imposition de lourdes amendes aux fabricants et détaillants qui vendent ou produisent des succédanés au Québec;

- d) Imposition de restrictions uniques à l'étiquetage et à la vente au détail des succédanés au Québec dans les magasins et restaurants qui ne sont pas placés dans d'autres catégories de produits alimentaires;
- e) Effet négatif sur tous les autres participants du marché des succédanés, y compris les producteurs de graines et autres cultures oléagineuses, ainsi que sur les tritrateurs de grains et les raffineurs et producteurs d'huile.

Absence d'objectif légitime

- 21. Le Manitoba convient aussi avec la Saskatchewan que le Québec n'a pas fait la preuve que les Mesures sont exigées pour réaliser un « objectif légitime » (au sens de l'article 404 et avec les limitations de l'article 905 de l'ACI) et que c'est au Québec de le faire s'il désire s'appuyer sur ces dispositions pour maintenir les Mesures malgré leur incompatibilité avec l'ACI.
- 22. La Saskatchewan fait valoir, dans les observations de la Saskatchewan, que des mesures similaires en Ontario ont été contestées avec succès deux fois devant des groupes spéciaux de règlement des différends de l'ACI et ont été jugées incompatibles avec les articles 401, 402 et 403 de l'ACI, et ne peuvent donc pas être permises en application de l'article 404. Bien que le Manitoba reconnaisse que les rapports des groupes spéciaux de l'ACI n'aient pas force obligatoire pour les groupes spéciaux subséquents, le Manitoba estime persuasive la cohérence entre les décisions des groupes spéciaux antérieurs sur des mesures similaires.

Préjudice

- 23. En vertu de l'alinéa 1706(3)c), un groupe spécial est tenu de trancher sur le préjudice dans son rapport.

24. Comme il est prévu dans les observations de la Saskatchewan au paragraphe 114, le refus d'accorder l'occasion de participer sur un pied d'égalité au marché constitue un préjudice en soi. L'industrie du canola offre un avantage économique important au Manitoba et aux Manitobains. En empêchant la vente et la fabrication de succédanés qui contiennent de l'huile de canola, les Mesures entraînent une perte de ventes pour les fabricants et pour les ventes de canola en amont, ce qui nuit aux investissements et aux dépenses en immobilisations, ainsi qu'à l'emploi par les exploitants, producteurs, expéditeurs, tritrateurs, raffineurs et transformateurs d'oléagineux au Manitoba.

Réparation demandée

25. Le Manitoba demande au groupe spécial de conclure comme suit :
- a) Que les Mesures ne sont pas compatibles avec l'ACI, aux articles 401, 402 et 403, et aux paragraphes 905((4), 905(5) et 905(6);
 - b) Que les Mesures ne servent pas un « objectif légitime », au sens de la définition à l'article 200, ou à titre subsidiaire, que les Mesures servent un « objectif légitime » mais ne sont pas conformes aux exigences des alinéas 404b) - d) et des paragraphes 905(2) et 905 (3) de l'ACI.
26. Conformément à ces conclusions, le Manitoba demande au groupe spécial de faire les recommandations suivantes :
- a) Que le Québec abroge ou modifie les Mesures pour les rendre conformes à l'ACI au plus tard à la fin de 2013;
 - b) Que, tant que les Mesures ne sont pas ainsi abrogées ou modifiées, le Québec n'applique pas ces Mesures et ne poursuive pas les contrevenants;

- c) Que le Québec s'abstienne d'adopter toute autre mesure concernant les succédanés, ou les touchant, y compris la vente, la fabrication et la commercialisation des succédanés, d'une façon incompatible avec l'ACI.


Paiement des coûts opérationnels du groupe spécial

- 27. Comme il est prévu à la règle 55 de l'annexe 1705(1), « les coûts opérationnels sont partagés également entre les parties au différend » par le groupe spécial, qui, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, peut tenir compte de « tout autre facteur pertinent pouvant justifier la liquidation d'une grande partie des coûts opérationnels à l'une des parties au différend ».

- 28. Le Manitoba convient avec la Saskatchewan, dans les observations de la Saskatchewan aux paragraphes 119 à 123, qu'il y a des motifs suffisants pour que le groupe spécial exerce son pouvoir discrétionnaire d'imputer au Québec une part importante des coûts opérationnels. Le Québec a eu suffisamment de temps pour régler cette plainte avant que la Saskatchewan n'initie la procédure du groupe spécial pour les raisons suivantes :
 - a) Le Québec savait bien, depuis quelques années, que des mesures similaires aux Mesures avaient été jugées incompatibles avec l'ACI par les groupes spéciaux, notamment la décision d'un groupe spécial sommaire en 2010 sur un différend préexistant portant sur les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers.
 - b) La Saskatchewan, le Manitoba et la Colombie-Britannique avaient entrepris des consultations avec le Québec qui ont duré plus d'un an, à compter du 23 janvier 2012, afin de régler cette plainte conformément à l'article 1702.1.

29. En conséquence, le Manitoba demande au groupe spécial d'attribuer les coûts opérationnels dans leur totalité au Québec.

Le tout soumis avec respect le 28 août 2013.



Eleanor L. Andres
Avocate générale
Avocate auprès du gouvernement du Manitoba
Justice Manitoba, Direction du contentieux civil
405, avenue Broadway, bureau 730
Winnipeg (Manitoba) R3C 3L6
Tél. : 204-945-0250

ONGLET A

LETTRE DU MANITOBA DU 4 JUILLET 2013
DEMANDE DE PARTICIPATION À TITRE D'INTERVENANT