

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

DIFFÉREND ACI 12/13 – 9 GROUPE SPÉCIAL- OLÉAGINEUX COMESTIBLES

**LA SASKATCHEWAN CONTRE LE QUÉBEC SUR LES MESURES RÉGISSANT LES MÉLANGES,
LES SUCCÉDANÉS ET LES SUBSTITUTS DE PRODUITS LAITIERS**

OBSERVATIONS EN RÉPLIQUE AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN

LE 15 NOVEMBRE 2013

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
1874, RUE SCARTH, BUREAU 820
REGINA (SASKATCHEWAN)
S4P 4B3**

TABLE DES MATIÈRES

Contenu

1. Introduction et compétence pour soumettre des observations en réplique	3
2. La compétence du groupe spécial	4
3. L'incidence du Codex alimentarius	8
A. Application de l'annexe 405.1	8
B. Interprétation du paragraphe 405(1) et de l'annexe 405.1.....	11
C. Incidence du Codex alimentarius.....	13
4. Conclusion.....	19
Index des onglets.....	20

OBSERVATIONS EN RÉPLIQUE AU NOM
DU GOUVERNEMENT DE LA SASKATCHEWAN

1. Introduction et compétence pour soumettre des observations en réplique

[1] Aux termes de la décision du groupe spécial du 16 octobre 2013, l'ordonnance suivante a été rendue :

(Traduction)

2. En réponse à la demande de la Saskatchewan visant à présenter des observations écrites supplémentaires, le groupe spécial fera droit à cette demande à condition que les observations écrites supplémentaires de la Saskatchewan soient limitées aux questions soulevées par le Québec dans ses principales observations et qui n'ont pas été soulevées par la Saskatchewan dans ses principales observations. La date limite pour le dépôt des observations écrites supplémentaires par la Saskatchewan est le 15 novembre 2013.

[2] Les observations écrites de la Saskatchewan ont été déposées le 8 août 2013 (ci-après, les « Observations de la Saskatchewan »). Les observations en réplique du Québec ont été déposées le 23 septembre 2013 (ci-après, les « Observations du Québec »).

[3] La Saskatchewan soutient qu'en général, deux nouveaux points ont été soulevés par les Observations du Québec et demandent une brève réponse écrite.

- a) Les objections à la compétence du groupe spécial en ce qui concerne les mesures portant sur l'étiquetage et la commercialisation des succédanés de produit laitier (ci-après, les « mesures d'étiquetage ») — plus précisément, les paragraphes 4.1(1) et (2) de la *Loi sur les produits alimentaires* du Québec¹ (voir, en particulier, par. 17 à 27 des Observations du Québec);
- b) l'effet du paragraphe 405(1) et de l'annexe 405.1 de l'*Accord sur le commerce intérieur* (ci-après, l'« ACI ») et du Codex alimentarius sur les engagements qui se trouvent à l'article 4 et l'article 9 de l'ACI (voir, en particulier, les par. 30 à 42 des Observations du Québec).

¹ *Loi sur les produits alimentaires*, L.R.Q. c. P-29, article. 4.1 [Observations de la Saskatchewan, Onglet H]

Ce qui précède ne vise pas à nuire au droit qu'a la Saskatchewan de répliquer, de façon complète, aux Observations du Québec à l'audience du groupe spécial sur cette affaire, en date du 8 janvier 2014. Les Observations du Québec soulèvent un certain nombre de petits problèmes techniques et de fond, auxquels il sera répondu dans le plaidoyer.

2. La compétence du groupe spécial

- [4] Dans ses observations, le Québec soutient que le texte de la Demande de consultations du 23 janvier 2012, les consultations subséquentes et la Demande de constitution d'un groupe spécial ne constituent pas une façon adéquate de soumettre les mesures d'étiquetage au présent groupe spécial, de sorte que le groupe spécial n'a donc pas la compétence pour être saisi du différend. La Saskatchewan soutient que le groupe spécial est compétent pour déterminer si les mesures d'étiquetage du Québec sont conformes ou non à l'ACI.
- [5] La Demande de consultations a été formulée de façon large et ne renvoyait pas de façon *précise* aux mesures d'étiquetage. La Demande de consultations ne faisait pas de renvoi spécifique à des numéros d'articles de la LPA ni à un de ses règlements d'application compliqués. Certains intervenants, mais pas tous, ont nommé certains articles précis de la LPA dans leurs demandes respectives de consultation. L'objection du Québec est seulement que l'article 4.1 n'a pas été nommé de façon spécifique dans la Demande de consultations, mais il n'est pas question du fait que d'autres articles précis de la LPA ou de son règlement d'application n'ont pas été nommés.
- [6] La Saskatchewan fait valoir que la formulation large de la Demande de consultations (c.-à-d. les restrictions à la fabrication et à la vente) vise aussi des restrictions sur le mode et la méthode de vente. Bien que la double interdiction sur le mélange des produits laitiers et la fabrication des succédanés de produit laitier non autorisés soit la plus manifeste des « restrictions » à la fabrication et à la vente, ce n'est pas la restriction exclusive au sein de la LPA. Hormis les exigences générales de permis, la LPA du Québec a hérité de la loi qui la précédait, plus précisément de deux restrictions essentielles sur la vente des produits laitiers au Québec : l'interdiction des mélanges et succédanés non autorisés (art. 7.1 et 7.2) et les interdictions en matière d'étiquetage (par. 4.1(1) et (2)). Ensemble, il s'agit des « restrictions » de la LPA à la fabrication et à la vente de mélanges laitiers, et on peut

facilement dire que la Demande de consultations porte aussi sur les dispositions d'étiquetage et sur les mélanges.

- [7] Il faudrait souligner que la Demande de constitution d'un groupe spécial faite par la Saskatchewan le 17 juin 2013 renvoyait clairement à la « commercialisation » des succédanés laitiers :

(Traduction)

Les mesures contestées portent sur les restrictions à la fabrication, à la vente et à la commercialisation des mélanges et succédanés de produits laitiers à base d'huile dans la province de Québec. En particulier, les mesures sont notamment la *Loi sur les produits alimentaires du Québec*, L.R.Q., c. P-29 et le *Règlement sur les aliments*, R.R.Q., c. P-29, r. 1, pris en application de la Loi (ci-après le « Règlement »).

- [8] Un examen de l'historique des mesures dans les observations de la Saskatchewan, y compris des mesures d'étiquetage, permet de voir que les restrictions à la vente et les restrictions à l'étiquetage ont évolué ensemble, comme une seule et même législation depuis au moins 1961², et à travers des modifications importantes dans les années 1969, 1987 et 2000 (voir Observations de la Saskatchewan, par. 33-35). Les mesures d'étiquetage et les interdictions générales sur les mélanges ont constitué des protections jumelles pour l'industrie laitière du Québec pendant plus d'un demi-siècle.
- [9] De plus, comme le montrent les Observations complètes et exhaustives du Québec, il n'y a pas eu de préjudice apparent à la capacité de la Partie intimée de répondre à la plainte selon laquelle les mesures d'étiquetage ne respectent pas l'ACI. L'objection du Québec est de nature technique et n'a pas entraîné de préjudice pour la Partie intimée.
- [10] Bien que la Saskatchewan soumette que les mesures d'étiquetage représentent un obstacle au commerce intérieur, indépendamment des interdictions faites au mélange et à la fabrication, une prise en compte des mesures d'étiquetage est nécessairement accessoire, en partie, à l'argument pour l'abrogation des interdictions touchant les mélanges et la fabrication, aux articles 7.1 et 7.2 de la LPA. Le Québec a choisi de ne pas chercher à

² *Loi des produits laitiers et de leurs succédanés*, S.Q. 1969, c. 45 [Observations de la Saskatchewan, Onglet B]

défendre les interdictions faites aux mélanges et à la fabrication et informe qu'il est prévu d'abroger ces articles³. Si l'on considère un instant comme étant acquise cette abrogation des articles 7.1 et 7.2 de la LPA, il y a plusieurs problèmes importants à régler en ce qui concerne les mesures d'étiquetage.

[11] Avec l'abrogation prévue des articles 7.1 et 7.2, un problème difficile se pose immédiatement. Selon l'article 4.1 :

4.1. Nul ne peut également

1) employer, pour désigner un succédané de produit laitier, les mots « lait », « crème », « beurre », « fromage » ou un dérivé de l'un de ces mots;

(2) utiliser, pour désigner un succédané de produit laitier, des mots, marques de commerce, appellations ou images évoquant l'industrie laitière.

On ne sait pas bien du tout si les nouveaux mélanges et succédanés nouvellement légalisés — par ex., les simili-fromages mélangés et les oléobeurre — seront considérés comme des « succédanés de produits laitiers » selon la LPA. La définition à l'article 1 de la LPA ne dit pas clairement si les produits « mélangés » seraient considérés comme des « produits laitiers », des « succédanés de produit laitier » ou toute autre catégorie d'aliments *sui generis* :

a.3) « produit laitier » : le lait et tout dérivé du lait ainsi que tout aliment dans la confection duquel le lait est le seul ingrédient ou l'ingrédient principal;

a.4) « succédané de produit laitier » : tout aliment qu'on peut substituer à un produit laitier et qui, par ses caractères extérieurs ou son mode d'emploi, est analogue à un produit laitier;

[12] Le fabricant qui produit et vend un mélange de beurre au Québec ne pourrait pas, aux termes de la LPA comme elle est rédigée actuellement, décrire son produit comme un « mélange de beurre » ou un « oléobeurre ». Un problème semblable se produit dès lors que l'on étudie les mélanges de fromage ou les simili-fromages — un fabricant de mélanges de fromage ou de simili-fromages ne pourrait pas même décrire son produit comme étant un « mélange de fromage » ou du « fromage mélangé avec du soja » sous le régime actuel de la LPA. Là encore, ce n'est que lorsque les articles 7.1 et 7.2 seront abrogés que ce problème

³ Au moment de la rédaction des observations, le Projet de loi n° 56 (qui abroge les articles 7.1 et 7.2 de la LPA) n'a pas encore dépassé la première lecture dans l'Assemblée nationale.

se présentera pour la nouvelle catégorie de mélanges laitiers. Sans une abrogation partielle ou entière des mesures sur l'étiquetage, il serait illégal de même décrire avec *exactitude* les nouveaux produits substitués laitiers au Québec, aux termes de la LPA.

- [13] Cela tient, en partie, à une plus grande lacune de la loi, plus exactement : les mélanges laitiers sont-ils considérés comme des « produits laitiers » ou des « succédanés de produits laitiers » en vertu de la LPA? Il s'agit là de considérations techniques plus larges que le législateur québécois devra traiter, à l'avenir, mais les mesures d'étiquetage posent des problèmes assez aigus. Les produits mélangés sont en vente libre dans l'ensemble du Canada et, en forçant les fabricants à produire des emballages séparés pour les marchandises destinées au Québec, cela constituera non seulement une augmentation des coûts pour eux, mais aussi un obstacle à la pénétration du marché du Québec, récemment ouvert. L'effet discriminatoire des mesures d'étiquetage touche tous les succédanés de produits laitiers au Québec, mais il sera particulièrement dur pour les nouveaux produits laitiers mélangés, à leur entrée sur le marché du Québec.

3. L'incidence du Codex alimentarius

[14] Les Observations du Québec soulèvent une nouvelle question relative à l'incidence de l'annexe 405.1 de l'ACI et à celle d'une certaine entente internationale — le Codex alimentarius — sur les engagements de l'ACI. La Saskatchewan fait valoir que l'article 405.1 de l'ACI ne dégage pas les Parties des obligations qui leur incombent en vertu du chapitre quatre ou du chapitre neuf de l'ACI. À titre subsidiaire, la Saskatchewan soutient que les mesures du Québec sont plus strictes que les exigences du Codex alimentarius et, sachant qu'aucune autre Partie ne maintient de mesures semblables, que l'invocation du Codex alimentarius comme moyen de défense des mesures est incompatible avec les objectifs de l'ACI et de l'annexe 405.1.

A. Application de l'annexe 405.1

[15] L'article 405 de l'ACI porte que :

Article 405 : Conciliation

1. Afin d'assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, les Parties s'engagent, conformément à l'annexe 405.1, à concilier leurs normes et mesures normatives par différents moyens, notamment par voie d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle.

2. Conformément à l'annexe 405.2, les Parties collaborent en vue d'éliminer les écarts, doubles emplois ou chevauchements touchant des mesures réglementaires ou des régimes réglementaires s'ils ont pour effet de créer un obstacle au commerce intérieur.

[16] Il faudrait se rappeler que les « normes » et les « mesures normatives » ont des sens différents au chapitre quatre et au chapitre neuf. Au chapitre quatre, ces termes sont définis à l'article 200 :

Article 200 : Définitions

Sauf disposition contraire, les définitions qui suivent s'appliquent au présent accord.

« **norme** » Spécification approuvée par une Partie ou par un organisme reconnu, y compris ceux qui sont des membres agréés du Système national de normes du Canada, qui énonce les règles, lignes directrices ou caractéristiques applicables soit à des produits ou à des procédés et méthodes de production connexes, soit à des services, aux fournisseurs de services ou à leurs méthodes d'exécution.

« **mesure normative** » Mesure qui comporte une norme et qui peut aussi énoncer les exigences et les procédures propres à en garantir le respect. [souligné par nos soins]

- [17] Quant au chapitre neuf, il prévoit une autre définition de « norme » qui diffère de la définition du chapitre deux.

Article 907 : Définitions [...]

« **Norme** » Document approuvé par un organisme reconnu dont ceux agréés par le Système national de normes du Canada, qui prévoit, à des fins d'utilisation courante et répétée, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques visant un produit, un procédé ou une méthode de production connexe, et dont le respect n'est pas obligatoire. Il peut aussi traiter exclusivement de la terminologie, des symboles, de l'emballage, du marquage ou des exigences en matière d'étiquetage applicables à un produit, à un procédé ou à une méthode de production.

- [18] La définition de « norme » au chapitre neuf est, à certains égards, plus large que celle du chapitre 4 : la définition du chapitre 9 inclut des questions d' « emballage » et d' « étiquetage » qui ne se trouvent pas au chapitre deux, à la définition pour tout l'ACI. Toutefois, la définition du chapitre neuf ne fait référence qu'à des points « dont le respect n'est pas obligatoire ».

- [19] La composante étiquetage, dans les mesures du Québec, tombe néanmoins sous le coup du chapitre neuf, à cause de la définition large de « règlement technique » :

Article 907 : Règlement technique

« **Mesure technique** » Règlement technique, norme, mesure sanitaire ou phytosanitaire ou procédure d'évaluation de la conformité. Ne sont pas visées par la présente définition les spécifications d'achat préparées pour les exigences de production ou de consommation d'une Partie et visées au chapitre cinq (Marchés publics), selon le champ d'application de ce chapitre.

« **Règlement technique** » Document ou instrument de nature juridique définissant les caractéristiques des produits, de leurs procédés ou de leurs méthodes de production connexes, y compris les dispositions administratives applicables, et dont le respect est obligatoire de par la loi. Il peut aussi traiter exclusivement de la terminologie, des symboles, de l'emballage, du marquage ou des exigences en matière d'étiquetage applicables à un produit, à un procédé ou à une méthode de production.

- [20] Les exigences d'étiquetage sont des « règlements techniques » (et, par conséquent, des « mesures techniques ») visés par le chapitre neuf :

Article 902 : Portée et champ d'application

1. Le présent chapitre s'applique aux mesures techniques adoptées ou maintenues par une Partie relativement au commerce intérieur des produits agricoles et des produits alimentaires.

L'article 900 porte que le chapitre quatre s'applique au chapitre neuf. Les articles 901 et 400 énoncent que les dispositions du chapitre neuf l'emportent en cas d'incompatibilité.

- [21] Il en résulte une situation particulière : on ne sait pas très bien si la définition de « norme » au sens du chapitre quatre ou du chapitre neuf devrait guider l'interprétation de l'article 405(1). Le chapitre quatre, dans son entier, s'applique toutefois aux mesures d'étiquetage, les mesures d'étiquetage étant des « mesures techniques » au sens du chapitre neuf.
- [22] Si la définition du chapitre neuf l'emporte, alors les mesures d'étiquetage ne sont pas des « normes ». Les mesures du Québec sont obligatoires, et des sanctions sont infligées aux contrevenants⁴.
- [23] Si la définition de « norme » au chapitre 2 s'applique au paragraphe 405(1), la Saskatchewan soumet que les mesures d'étiquetage ne sont pas des « normes » qu'il faut concilier aux fins du paragraphe 405(1). Est-ce qu'une interdiction sur l'étiquetage faite en termes spécifiques constitue une « spécification » sur des « règles, des lignes directrices ou des caractéristiques visant un produit »? Considérant que la définition de « norme » au chapitre neuf a été *élargie* précisément pour inclure des règles visant « de la terminologie, des symboles, de l'emballage, du marquage ou des exigences en matière d'étiquetage applicables à un produit [...] », la définition plus étroite qui se trouve au chapitre deux est mise en évidence. Le défaut d'inclure des règles sur l'étiquetage ou le marquage dans la définition de « norme » au chapitre deux, et l'inclusion correspondante de ces qualités dans la définition du chapitre neuf ont sûrement de l'importance et amènent à déduire que l'étiquetage n'est pas une composante de la définition de « norme » du chapitre deux : *expressio unius est exclusio alterius*. La Saskatchewan soumet que la restriction qui est faite à l'usage de certains termes ou de certaines expressions sur des emballages, comme il est énoncé dans les mesures d'étiquetage, ne constitue pas une « norme » au sens du chapitre deux.

⁴ Voir, par ex., *Unilever Canada inc. c. Québec (Directeur des poursuites criminelles & pénales)*, 2013 QCCA 546.

B. Interprétation du paragraphe 405(1) et de l'annexe 405.1

- [24] Même si les mesures d'étiquetage sont des « normes » au sens de la définition du chapitre deux, le paragraphe 405(1) et l'annexe 405.1 ne « permettent » pas ou ne justifient pas autrement les mesures d'étiquetage. Le but et l'application du paragraphe 405(1) et de l'annexe 405.1 ne sont pas de défendre ou d'aseptiser des mesures par ailleurs non conformes à l'ACI. L'existence d'une entente internationale ou d'une norme de composition particulière est un facteur qui, dans des cas particuliers, pourrait être pris en considération par le groupe spécial de règlement de différends de l'ACI lorsqu'il tranche sur différentes questions. Le paragraphe 405(1) et l'annexe 405.1 n'ont pas pour effet de transformer, en quelque sorte, des normes externes ou des documents de tiers en moyens de défense contre une action en vertu de l'ACI. L'objectif du paragraphe 405(1) et de l'annexe connexe est d'encourager l'harmonisation, et non pas de fournir des moyens de défense dans des actions en vertu de l'ACI.
- [25] Le paragraphe 405(1) contient une clause prédicat essentielle : « Afin d'assurer la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada », les Parties s'engagent à concilier leurs normes par le biais de l'annexe; ceci est une nuance importante – la « conciliation » des normes doit avoir pour objectif la « libre circulation » des produits. La Saskatchewan soumet que le paragraphe 405(1) n'aseptise pas des mesures qui seraient par ailleurs non conformes au chapitre quatre (ou au chapitre neuf) de l'ACI. Le paragraphe 405(1) et l'annexe 405.1 encadrent le processus d'harmonisation ou de conciliation entre les parties à l'ACI, rien de plus. Le paragraphe 405(1) porte une obligation pour les Parties à l'ACI de « concilier » leurs mesures normatives; quoi qu'il en soit, cela constitue une obligation pour le Québec d'harmoniser ses normes avec les cadres réglementaires des autres Parties à l'ACI. Le paragraphe 405(1) ne *permet* pas de prendre des mesures autres que pour la « libre circulation » des marchandises, ni d'agir autrement.
- [26] Le paragraphe 405(1) n'est tout simplement pas conçu pour servir d'argument en défense dans une action reposant sur les autres obligations du chapitre quatre ou les obligations spécifiques prévues à la Partie IV de l'ACI (c.-à-d. le chapitre neuf). Ce serait dangereusement étirer le texte du paragraphe 405(1) que de prétendre que l'article, du fait de l'annexe, permet de défendre la mesure en la protégeant d'un examen minutieux en vertu des articles 401, 402 et 403. De la même manière, cela ne permet pas d'étirer le

critère de l'article 404 en ce qui concerne les objectifs légitimes. Le paragraphe 405(1) et l'annexe connexe sont totalement dépourvus de pertinence pour la question à trancher devant le groupe spécial de règlement des différends.

- [27] On ne sait pas clairement sur quoi le Québec s'appuie comme fondement juridique pour soutenir que le paragraphe 405(1), en quelque sorte, justifie ou aseptise les mesures. Le sous-titre (au par. 30 des Observations du Québec) énonce que la mesure d'étiquetage est simplement « permise par l'Accord », en vertu du paragraphe 405(1). Avec respect, il n'y a pas de critère juridique en vertu de l'ACI qui permette de conclure à une possibilité de permission, au sens où le Québec le conçoit — soit une mesure est incompatible avec les articles 401, 402 et 403, soit elle compatible avec eux, et cela la justifie donc, ou non, au regard de l'article 404. L'approche du Québec, qui consiste à invoquer l'exigence d'harmonisation du paragraphe 405(1) et le texte de l'annexe 405.1(17) comme une nouvelle catégorie de mesures « permises » en vertu de l'ACI, devrait être rejetée.
- [28] Le chapitre quatre de l'ACI est relativement clair, sur le plan analytique : tout d'abord, on doit se demander si les mesures en cause sont contraires aux 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'a pas de rôle dans cette analyse des incompatibilités ou des objectifs légitimes. Il est sûr qu'aucun groupe spécial de règlement des différends n'a par le passé interprété le paragraphe 405(1) de la manière proposée par le Québec. Le paragraphe 405(1) n'a pas pour effet de rendre conformes des mesures par ailleurs non conformes à l'ACI, ni d'élargir la définition des « objectifs légitimes » ou l'application du critère des « objectifs légitimes ».
- [29] Il faudrait souligner qu'à la connaissance de la Saskatchewan, aucune autre province ne maintient de mesures semblables aux articles 4.1 et 4.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* du Québec. Le Québec n'a pas signalé d'autres provinces qui aient des restrictions à l'étiquetage de ce genre. Les mesures du Québec n'ont pas pour effet d'harmoniser le commerce entre les Parties à l'ACI; les mesures sont uniques entre les Parties et sont seulement un obstacle au commerce entre elles. Comme il a été signalé, le texte introductif du paragraphe 405(1) énonce le but de l'engagement envers une harmonisation dans cet article. Permettre au Québec de se référer à un document international unique pour maintenir une mesure qui, de l'avis de la Saskatchewan, est contraire aux chapitres quatre et neuf (et inexistante parmi les Parties à l'ACI) est

incompatible avec l'objectif de « conciliation » prévu au paragraphe 405(1). Il est absurde pour le Québec de prétendre « concilier » ses mesures d'étiquetage sans nommer des Parties à l'ACI qui maintiennent des mesures identiques, voire similaires.

- [30] Le paragraphe 17 de l'annexe 405.1 prévoit que des normes internationales peuvent servir à des fins d'harmonisation seulement « s'il y a lieu ». Comme aucune autre Partie à l'ACI n'a adopté la norme internationale, le caractère approprié de cette norme comme justification devient douteux.
- [31] Le fait que les mesures visent à respecter une seule norme 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 soumise au groupe spécial dans le différend en cause.

C. Incidence du Codex alimentarius

- [32] Le Québec soutient, au paragraphe 38, que l'article 4.1 de la LPA est permis par le Codex alimentarius. Bien que cela puisse être exact, ce n'est pas nécessairement un critère de conformité à l'ACI. Comme l'indiquent les paragraphes 405.1(5) et 905(2) et l'alinéa 404(c), les Parties sont encore tenues d'imposer des mesures qui ne restreignent pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime. Autrement dit, les mesures moins restrictives, non seulement permettront de réaliser un objectif légitime, mais elles seront aussi conformes au Codex alimentarius.
- [33] Nous devrions rappeler la position principale de la Saskatchewan, savoir que le présent groupe spécial n'a pas besoin d'analyser la question stricte de l'interprétation du Codex alimentarius. La compétence de ce groupe spécial est, bien sûr, limitée à l'interprétation de l'ACI et à l'évaluation de la conformité des mesures du Québec. Pour les motifs susmentionnés, la Saskatchewan soumet que le groupe spécial n'a pas besoin d'entrer dans les détails de la formulation technique du Codex alimentarius pour disposer de cet argument.
- [34] Des parties du Codex alimentarius qui ne sont pas présentées dans les Observations du Québec devraient cependant être mentionnées. Le Québec renvoie surtout à la *Norme*

générale Codex pour l'utilisation des termes de laiterie (ci-après, la *NGCUTL*)⁵. Au par. 35 des Observations du Québec, il est fait référence à la Section 4.3.1 du Codex; les articles qui suivent 4.3.1 dans la *NGCUTL* devraient être pris en considération :

4.3.1 Seul un produit répondant aux dispositions d'une norme du Codex pour un produit laitier peut être désigné par le nom spécifié dans la norme du Codex pour le produit concerné. [...]

4.3.3 Les produits qui ont été modifiés par l'adjonction et/ou le retrait de constituants du lait peuvent être désignés par un nom dans lequel l'appellation du produit laitier concerné est associée à une description claire de la modification à laquelle le produit laitier a été soumis, à condition que les caractéristiques essentielles du produit soient maintenues et que les limites des modifications de composition soient indiquées dans les normes concernées comme approprié.

La section 4.3.3 montre que les produits laitiers en vertu du Codex alimentarius peuvent être nommés de façon descriptive lorsque des constituants du lait sont ajoutés ou retirés du produit, ce qui peut être le cas avec un grand nombre de mélanges laitiers.

[35] Le Québec renvoie à la Section 4.6.3 dans ses Observations pour faire valoir, en général, que des produits non laitiers ne devraient pas utiliser de termes laitiers d'une façon qui laisse entendre que le produit final est un produit laitier. Une note à l'article 4.6.3 énonce un point important :

[La présente Section 4.6.3] [...] exclut les noms descriptifs définis à la Section 4.1.1.3 de la *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées* et les listes d'ingrédients définies à la Section 4.2.1.2 de la norme à condition que le consommateur ne soit pas induit en erreur.

[36] Passons maintenant à la *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées*⁶, à la Section 4.1.1.3, où il est dit ceci :

4.1 Nom du produit

4.1.1 Le nom doit indiquer la nature véritable du produit et il doit normalement être spécifique et non générique :

⁵ *Norme générale Codex pour l'utilisation des termes de laiterie, 206-1999* [Observations du Québec, Annexe 12; la version anglaise est jointe aux Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet H]

⁶ *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, 1-1985* [Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet F]

4.1.1.1 Lorsqu'une norme Codex a stipulé le ou les noms à donner à une denrée alimentaire, il faut utiliser au moins l'un de ces noms.

4.1.1.2 Dans les autres cas on doit utiliser le nom prescrit par la législation nationale.

4.1.1.3 Lorsqu'il n'existe pas de tel nom, il faut employer un nom habituel ou courant ou un terme descriptif approprié qui ne risque pas d'induire le consommateur en erreur.

Lorsqu'un « nom habituel ou courant » est un « terme descriptif approprié » pour le produit, le nom habituel peut être utilisé, bien que cela ait normalement pour effet d'abroger la Section 4.6.3 de la *NGCUTL*. On peut soutenir que des noms descriptifs habituels, comme « fromage de soja » ou « lait à matière grasse végétale », non seulement, sont autorisés par le Codex, mais sont peut-être même encouragés, du fait que des descriptions trop alambiquées pourraient induire les consommateurs en erreur, et non les éclairer.

[37] Après examen, il ne semble pas que les normes spécifiques du Codex pour des produits laitiers particuliers interdisent l'utilisation de certains termes. Le terme « beurre⁷ », par exemple, n'est pas interdit par la *Norme Codex pour le beurre*, de la même manière que le terme « fromage » n'est pas interdit par la *Norme Codex pour le fromage*⁸. Ces normes du Codex imposent seulement que du beurre ou du fromage répondant à certaines normes de composition précises soient effectivement du « beurre » ou du « fromage ». Cette exigence est, bien sûr, déjà dans la réglementation fédérale⁹. Il y a une très grande marge réglementaire entre le fait d'assurer que le beurre et la margarine sont dûment et exactement étiquetés et le fait d'interdire l'emploi du simple mot « beurre » (ou de dérivés descriptifs comme « butyreux », « à goût de beurre » ou « mélange de beurre », etc.) sur les paquets de margarine ou de beurre mélangé. Le même argument s'applique au « fromage » (et aux termes descriptifs semblables, comme « simili-fromage » ou « à saveur de fromage »). La méthode de normalisation des produits alimentaires par leur définition ou par leur composition est, bien sûr, à la base du régime fédéral des aliments et drogues que le

⁷ *Norme Codex pour le beurre, 279-1971*, Section 7.1 [Observations du Québec, Annexe 13]

⁸ *Norme Codex pour le fromage, 283-1978* [Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet D]

⁹ Le beurre est un produit normalisé aux termes du *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870 [Observations de la Saskatchewan, Onglet K], article B.08.056, et, en application du paragraphe 6(3) de la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. 1985, ch. F-27 [Observations de la Saskatchewan, Onglet J], un produit non normalisé ne peut pas être traité comme s'il l'était, sauf s'il répond à l'exigence stricte de la définition de « beurre » au *Règlement sur les aliments et drogues*. Des règles semblables s'appliquent à la margarine (voir art. B.09.016 du *Règlement sur les aliments et drogues*) et au fromage (voir art. B.08.030).

Québec a amplifié ou enrichi avec ses propres règles supplémentaires sur l'utilisation de certains termes pour les succédanés du lait.

[38] Il faut dire que le Codex alimentarius autorise de façon précise, non seulement les « mélanges tartinables » (c.-à-d., des tartinades qui contiennent des huiles laitières et des huiles non laitières) mais permet aussi l'utilisation de termes descriptifs dans les noms de ces produits. Dans la *Norme pour les matières grasses tartinables et les mélanges tartinables*¹⁰, le Codex énonce ceci :

3.1 Composition [...]

3.1.2 Mélanges tartinables

3.1.2.1 Les mélanges tartinables ont une matière grasse laitière qui est supérieure à 3 pour cent de la teneur en matière grasse totale. Cependant un pourcentage plus élevé de matière grasse laitière peut être spécifié en accord avec les exigences du pays de vente au détail sale.

[...]

7. ETIQUETAGE

Le produit doit être étiqueté conformément aux dispositions de la Norme générale Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985), les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition (CAC/GL 23-1997) et autres directives pertinentes du Codex concernant l'étiquetage. Les désignations des produits doivent être traduites dans d'autres langues de manière cohérente et non strictement mot à mot.

7.1 Nom du produit

Le nom du produit à déclarer sur l'étiquette doit être conforme à celui qui est spécifié dans les sections 3.1.1 et 3.1.2.

7.1.1 En accord avec les dispositions acceptables dans le pays de vente au détail, les matières grasses tartinables définies à la section 3.1.1.2 avec une teneur en matière grasse inférieure à 80 pour cent peuvent introduire le terme «margarine» dans le nom du produit, sous réserve que ce terme soit qualifié pour spécifier clairement la teneur inférieure en matière grasse. Les matières grasses tartinables avec une teneur en matière grasse comprise entre 39 et 41 pour cent peuvent être désignées comme «Minarine» ou «Halvarine».

¹⁰ *Norme pour les matières grasses tartinables et les mélanges tartinables, 256-2007* [Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet B]

7.1.2 Pour le point 3.1, le nom du produit peut comprendre le nom des matières grasses et des huiles exprimé d'une façon générique ou spécifique.
[souligné par nos soins]

Le Codex, alors, prévoit que les tartinades « mélangées » peuvent avoir le nom des matières grasses et des huiles qui les composent (selon l'article 7.1.2) sur l'emballage. Il s'agit là d'une conclusion de bon sens — il serait difficile de concevoir une description de « mélange oléagineux de beurre et de canola », par exemple, qui serait conforme aux mesures d'étiquetage (autrement dit, sans qu'il y ait le mot « beurre »), tout en étant malgré tout suffisamment descriptif du produit, de sorte que les consommateurs puissent savoir exactement ce qu'ils achètent.

- [39] Qui plus est, le Codex alimentarius n'est pas un traité obligatoire, et le Québec n'en est pas signataire. Le Codex alimentarius a été rédigé la première fois en 1963 par deux groupes des Nations Unies : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Codex alimentarius n'est pas un traité comme tel et il n'a pas de signataires. Le Canada est membre du Comité du Codex, qui aide à rédiger et à encadrer les normes du Codex, mais les normes du Codex ne sont pas obligatoires pour les membres de l'OMS, de la FAO et du Comité du Codex, ou tout autre État. Ni le Canada, ni le Québec n'a intégré le Codex alimentarius dans son droit interne.
- [40] On peut disposer rapidement de l'argument du paragraphe 39 des Observations du Québec, selon lequel le Canada aurait avalisé au palier fédéral les règles du Codex alimentarius sur la terminologie laitière. Le document mentionné à l'Annexe 14 des Observations du Québec est un *newsletter* publié par la Fédération internationale du lait (FIL-IDF), qui avait été affiché (à un certain moment¹¹) sur un site Web tenu conjointement par le gouvernement fédéral et deux associations sectorielles, les Producteurs laitiers du Canada et L'Association des transformateurs laitiers du Canada. Le bulletin original avec ce même texte et la marque IDF est joint à l'Onglet I des présentes Observations supplémentaires. L'IDF, d'après son site Web, déclare parler au nom des industries et intérêts laitiers et avoir pour mission de représenter le secteur laitier¹². Les Producteurs laitiers du Canada et l'Association des

¹¹ Le document n'est plus sur le site indiqué selon le lien donné dans les observations du Québec. On peut trouver la version en PDF sur le site du Centre canadien d'information laitière (extrait le 13-11-2013) <<http://dairyinfo.gc.ca/pdf/septfactsheet2012.pdf>> [Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet I]

¹² Site Web de la Fédération internationale du lait, « *Qui sommes-nous?* » (extrait le 14-11-2013) <<http://www.fil-idf.org/Public/TextFlowPage.php?ID=23084&language=fre>>

transformateurs laitiers du Canada sont aussi des groupes du secteur laitier, qui représentent les intérêts administratifs des producteurs et des transformateurs laitiers, respectivement. La Saskatchewan soumet respectueusement que l'affichage d'un bulletin du secteur laitier sur un site Web géré par des groupes sectoriels laitiers, conjointement avec le gouvernement fédéral, ne signifie pas une approbation ou un aval, de la part du gouvernement fédéral, pour la *NGCUTL*.

- [41] L'historique des mesures est présenté dans les Observations de la Saskatchewan, et on peut voir qu'il a été légiféré sur les restrictions sur l'étiquetage et la fabrication de succédanés laitiers au Québec dès 1961, soit quelque deux ans avant l'entrée en vigueur du Codex alimentarius¹³. Qui plus est, les parties du Codex alimentarius qui portent sur la terminologie laitière, pour ce qui est des termes du lait, n'ont été ajoutées au Codex qu'en 1999¹⁴.
- [42] Les mesures pourraient donc être conformes au Codex alimentarius, mais elles n'ont certainement pas été adoptées en fonction du Codex alimentarius, et il est donc difficile de voir comment les mesures d'étiquetage auraient pu être « fondées » sur le Codex, conformément au paragraphe 405.1(17). De plus, une législation québécoise qui serait moins restrictive au commerce respecterait parfaitement le Codex alimentarius et répondrait aux critères qui se trouvent au paragraphe 405.1(5) et ailleurs. Surtout, comme il en a été question ci-dessus, l'existence d'une norme particulière pour l'étiquetage ne libère pas le Québec de ses obligations aux termes des chapitres quatre et neuf de l'ACI.
- [43] Ni le gouvernement fédéral du Canada, ni (à la connaissance de la Saskatchewan) d'autres Parties à l'ACI n'ont intégré les normes de la terminologie laitière du Codex alimentarius dans le droit interne. Si l'« harmonisation » est véritablement le principe qui pousse à amener le Codex alimentarius dans le présent différend, c'est un fait qui devrait être souligné.

¹³ *Supra*, note 2.

¹⁴ Voir *Commission du codex alimentarius*, Rapport de la troisième session du Comité du Codex sur le lait et les produits laitiers, 23^e session, 18-22 mai 1998 [Observations supplémentaires de la Saskatchewan, Onglet B]

4. Conclusion

[44] Pour les motifs ci-dessus, la Saskatchewan soumet avec respect ce qui suit :

- a) Le groupe spécial est compétent pour trancher sur la conformité des mesures d'étiquetage à l'ACI;
- b) Le groupe spécial devrait rejeter l'argument selon lequel le paragraphe 405(1) ou l'annexe 405.1 protège ou aseptise les mesures d'étiquetage contre une analyse complète et en bonne et due forme de l'« incompatibilité » avec les engagements du chapitre quatre (c.-à-d., les articles 401, 402 et 403) et le critère des « objectifs légitimes » énoncé à l'article 404.

Le tout étant soumis le ____ novembre 2013

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

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

Index des onglets

- A. *Commission du codex alimentarius*, Rapport de la troisième session du Comité du Codex sur le lait et les produits laitiers, 23^e session [extraits]
- B. *Codex Standard for Fat Spreads and Dairy Spreads, 256-2007* [Anglais]
- C. *Norme pour les matières grasses tartinables et les mélanges tartinables, 256-2007* [Français]
- D. *Codex General Standard for Cheese, 283-1978* [Anglais]
- E. *Norme Codex pour le fromage, 283-1978* [Français]
- F. *Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods, 1-1985* [Anglais]
- G. *Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées, 1-1985* [Français]
- H. *Codex General Standard for the Use of Dairy Terms, 206-1999* [Anglais] (*Norme générale Codex pour l'utilisation des termes de laiterie*)

Remarque : la version française de l'onglet H se trouve à l'Annexe 12 des Observations du Québec
- I. *International Dairy Federation Factsheet* (Septembre 2012)