

PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS EN VERTU DU
CHAPITRE 17 PARTIE A DE L'ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR

CONCERNANT LA CONTESTATION DE LA SASKETCHEWAN À L'ÉGARD
DES MESURES DU QUÉBEC RÉGISSANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

Recours de gouvernement à gouvernement à un groupe spécial constitué en
vertu de l'article 1703 de l'Accord sur le commerce intérieur

MÉMOIRE DU QUÉBEC

23 septembre 2013

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
PARTIE I CONTEXTE FACTUEL ET HISTORIQUE DES PROCÉDURES.....	5
PARTIE II LE GROUPE SPÉCIAL N'A PAS COMPÉTENCE POUR EXAMINER LA MESURE PRÉVUE À L'ARTICLE 4.1.....	6
PARTIE III ARGUMENTATION JURIDIQUE CONCERNANT L'ARTICLE 4.1 DE LA LOI SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES.....	9
1. La mesure prévue à l'article 4.1 est permise par l'Accord.....	9
2. La réglementation concernant l'étiquetage des succédanés n'est pas incompatible avec les articles 401, 402 et 403.....	15
2.1 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 401.....	15
2.2 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 402.....	17
2.3 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 403.....	19
3. Arguments concernant l'applicabilité de l'article 404.....	20
3.1 Application de l'article 905.....	23
3.2 Application de l'article 404.....	26
3.2.1 Article 404 (a) - la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime.....	26
3.2.2 Article 404 (b) - la mesure n'a pas pour effet d'entraver indûment l'accès des personnes, des produits, des services ou des investissements d'une partie qui respectent cet objectif légitime.....	32
3.2.3 Article 404 c) - la mesure ne restreint pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime.....	34
3.2.4 Article 404 d) - la mesure ne crée pas une restriction déguisée du commerce.....	35

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

PARTIE IV AUTRES CONSIDÉRATIONS.....	36
PARTIE V PRÉJUDICE.....	37
PARTIE VI RÉPARTITION DES COÛTS OPÉRATIONNELS	37
PARTIE VII RÉSUMÉ.....	39
PARTIE VIII CONCLUSION.....	40

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

INTRODUCTION

1. Le Québec est visé, dans le cadre de l'*Accord sur le commerce intérieur* (Accord), par une plainte de la Saskatchewan concernant les succédanés de produits laitiers et les mélanges de produits laitiers et de succédanés de produits laitiers.
2. La Saskatchewan allègue que certaines mesures du Québec constituent des barrières au commerce interprovincial des succédanés de produits laitiers et des mélanges de produits laitiers et de succédanés de produits laitiers. La Saskatchewan croit que ces mesures contreviennent aux obligations du Québec contenues dans l'*Accord sur le commerce intérieur*.
3. La Saskatchewan plaide que ces mesures ont comme premier objectif de protéger les intérêts des producteurs et des transformateurs laitiers. Elle allègue que les mesures du Québec empêchent la vente et la fabrication au Québec de succédanés de produits laitiers et des mélanges de produits laitiers et de succédanés de produits laitiers. Elle plaide aussi, tardivement, que des mesures imposent des restrictions relativement à l'étiquetage des succédanés.
4. Le Québec désire informer le groupe spécial qu'à la suite d'un examen attentif de la réglementation et en raison de l'évolution du marché des produits alimentaires, il a été déterminé à propos de lever les interdictions contenues aux articles 7.1 et 7.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* (chapitre P-29)¹.
5. À cet égard, un projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 19 septembre 2013, dont copie est jointe au présent mémoire².
6. Le Québec désire informer le groupe spécial que la décision de lever les interdictions contenues aux articles 7.1 et 7.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* ne doit pas être interprétée comme une reconnaissance que les dispositions législatives relatives aux succédanés et aux mélanges sont contraires à l'*Accord sur le commerce intérieur*. Le Québec soutient à cet égard qu'il a toujours eu le droit d'adopter et de maintenir ces mesures.

¹ La *Loi sur les produits alimentaires* et le *Règlement sur les aliments* sont joints à l'annexe 1.

² Annexe 2.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

7. En ce qui concerne les normes de composition contestées prévues au *Règlement sur les aliments* (chapitre P-29, r.1), le Québec désire informer le groupe spécial qu'un projet de règlement devrait être préparé prochainement afin d'effectuer les ajustements de concordance nécessaires lorsque les articles 7.1, 7.2 et 40 b.1 et b.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* auront été abrogés.
8. Par ailleurs, le Québec conteste la plainte de la Saskatchewan en ce qui concerne les règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires*.
9. Le Québec présente, dans la suite du présent mémoire, ses arguments relatifs à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires*.

PARTIE I CONTEXTE FACTUEL ET HISTORIQUE DES PROCÉDURES

10. La Saskatchewan conteste la réglementation applicable au Québec concernant les succédanés de produits laitiers, les mélanges de produits laitiers et de succédanés de produits laitiers et certaines règles d'étiquetage.
11. Des consultations entre la Colombie Britannique, la Saskatchewan et le Québec, tenues en vertu de l'article 1702.1 de l'Accord, ont d'abord eu lieu³. Le Manitoba a participé aux consultations en tant que partie intéressée⁴.
12. Les consultations ont été suivies par une demande formelle de la Saskatchewan, en vertu de l'article 1703 de l'Accord, de constituer un groupe spécial⁵. La Colombie Britannique, l'Alberta et le Manitoba ont manifesté leur intention d'intervenir à la présente procédure⁶.

³ Lettre du 23 janvier 2012 de madame Janna Jessee, Internal Trade Representative de la Colombie Britannique adressée à madame Marie-Andrée Marquis, Advisor, Commercial Policy, Québec. (Annexe 3). Lettre du 23 janvier 2012 de madame Nadette Schermann, Internal Trade Representative, Saskatchewan adressée à madame Marie-Andrée Marquis, Advisor, Commercial Policy, Québec. (Annexe 4).

⁴ Lettre du 25 janvier 2012 de monsieur Alan Barber, Internal Trade Representative, Manitoba à madame Anna Maria Magnifico, Executive Director, Internal Trade Secretariat. (Annexe 5).

⁵ Lettre du 17 juin 2013 de monsieur Tim McMillan, Minister Responsible for Trade, Saskatchewan, adressée à monsieur Patrick Caron, Internal Trade Officer, Internal Trade Secretariat. (Annexe 6). Cette lettre a été reçue le 24 juin 2013 par le Secrétariat du Commerce intérieur. Voir le courriel de monsieur Patrick Caron du 24 juin 2013. (Annexe 7).

⁶ Courriel du 8 juillet 2013 de Madame Sandra Carroll, Deputy Minister, Ministry of International Trade and Minister Responsible for Asia Pacific Strategy and Multiculturalism, British Columbia à monsieur Patrick Caron, Internal Trade Officer. (Annexe 8). Lettre, du

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

13. Dans son mémoire présenté au groupe spécial⁷, la Saskatchewan allègue que les mesures qu'elles contestent sont couvertes par le chapitre neuf de l'Accord et constituent des barrières au commerce interprovincial. Elle soutient que ces mesures enfreignent les dispositions suivantes de l'Accord : l'article 401 (Non-discrimination réciproque), l'article 402 (Droit d'entrée et de sortie), l'article 403 (Absence d'obstacles) et qu'elles ne sont pas justifiées par l'article 404 (Objectifs légitimes). Elle soutient aussi que les mesures du Québec sont injurieuses au libre-échange⁸.
14. En ce qui concerne les articles 7.1 et 7.2, un projet de loi a été présenté pour abroger ces dispositions.
15. En ce qui concerne les règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires*, le Québec va démontrer que la plainte de la Saskatchewan doit être rejetée parce que les règles d'étiquetage n'ont pas été invoquées lors des consultations et lors de la demande de constitution du groupe spécial et qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'une plainte de la Saskatchewan dans la présente affaire.
16. Le Québec va aussi démontrer, si le groupe spécial n'est pas de cet avis, que les règles d'étiquetage sont permises par l'Accord et ne contreviennent pas à l'article 401, 402 ou 403, et, dans le cas contraire, qu'elles rencontrent un objectif légitime et sont permises par l'Accord.

**PARTIE II LE GROUPE SPÉCIAL N'A PAS COMPÉTENCE POUR
EXAMINER LA MESURE PRÉVUE À L'ARTICLE 4.1**

17. La Saskatchewan demande au groupe spécial, aux paragraphes 117 et 118 de son mémoire, de déclarer que l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* ne respecte pas les obligations du Québec contenues dans l'*Accord sur le commerce intérieur* et de recommander au Québec d'abroger cet article.
18. Le Québec a été très surpris de lire cette demande dans le mémoire de la Saskatchewan compte tenu qu'il n'en avait jamais été question

4 juillet 2013 de monsieur Shawn Robbins, Executive Director, International and Intergovernmental Relations, Alberta à monsieur Patrick Caron, Internal Trade Officer. (Annexe 9). Lettre du 4 juillet 2013 de madame Tami Reynolds, Internal Trade Representative, Manitoba à monsieur Patrick Caron, Officer, Internal Trade Secretariat. (Annexe 10).

⁷ Observations écrites de la partie plaignante, le gouvernement de la Saskatchewan, le 8 août 2013.

⁸ *Supra*, note 7, paragraphe 6.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

auparavant, ni dans la demande de consultations, ni dans la demande de constitution du groupe spécial.

19. Une Partie ne peut pas contester n'importe quelle mesure dans son mémoire. En vertu de l'article 1702.1, une Partie qui estime qu'une mesure d'une autre Partie est incompatible avec ses obligations peut demander la tenue de consultations et doit préciser dans son avis la mesure qui fait l'objet de la plainte. Cela n'a pas été fait. L'article 1702.1 se lit comme suit :

Article 1702.1 : Consultations

1. Sous réserve de l'article 1707.3 (*Retrait du privilège de règlement des différends*), la Partie qui estime qu'une mesure d'une autre Partie est ou serait incompatible avec les obligations de cette dernière en vertu du présent accord peut demander la tenue de consultations avec l'autre Partie en avisant par écrit cette Partie, ainsi que les autres Parties et le Secrétariat. L'avis doit préciser la mesure ou le projet de mesure qui fait l'objet de la plainte, ainsi que les dispositions pertinentes du présent accord, et donner un bref résumé de la plainte. (nos soulignés).

20. Le Québec réfère le groupe spécial à la demande de consultations présentées par la Saskatchewan le 23 janvier 2012⁹. Dans sa lettre, la Saskatchewan se plaint de prohibitions concernant la fabrication et la vente de succédanés et de mélanges mais ne se plaint pas de questions relatives à l'étiquetage:

Measure Complained of :

The measures complained of related to the restrictions on the manufacture and sale of dairy blends and analogues within the province of Quebec. (...)

Summary of the Complaint:

It is Saskatchewan's view that the Quebec prohibitions on the manufacture and sale of dairy blends and analogues in the Quebec Food Act and Regulation Respecting Food provide limited access to the dairy blend market and are in contravention of the AIT. If during the course of consultation we conclude that other Quebec measures or AIT Articles are relevant to this complaint, we will draw them to your attention. (nos soulignés).

⁹ Voir *supra*, note 3.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

21. La Saskatchewan n'a pas modifié sa demande de consultations par la suite.
22. Le Québec désire aussi porter à l'attention du groupe spécial que l'autre Partie aux consultations et la partie intéressée n'ont pas soulevé l'article 4.1 dans leur avis¹⁰.
23. Au surplus, le Québec désire informer le groupe spécial que la Saskatchewan n'a pas mentionné l'article 4.1 lors de sa demande de constitution du groupe spécial comme elle en aurait eu l'obligation en vertu de l'article 1703.3 a) si l'article 4.1 avait été mentionné lors des consultations. Cet article se lit comme suit :

Article 1703 : Demande de constitution d'un groupe spécial

(...)

3. La demande de constitution du groupe spécial doit comporter :

a) spécifier la mesure ou le projet de mesure qui fait l'objet de la plainte. (...).
24. La Saskatchewan n'a jamais mentionné dans sa demande de consultations et dans sa demande de constitution du groupe spécial qu'elle contestait la réglementation du Québec relative à l'étiquetage prévue à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* et le groupe spécial a l'obligation de rejeter cette demande de la Saskatchewan.
25. La demande de consultations est une étape cruciale dans le processus de règlement des différends. Elle permet à toutes les Parties à l'Accord de prendre connaissance de la mesure qui fait l'objet de la plainte et, si elles le désirent, d'intervenir à la procédure.
26. Dans la présente affaire, les autres Parties au Canada qui peuvent avoir des mesures semblables à l'article 4.1 ou un intérêt dans de telles mesures auraient pu décider d'intervenir à la procédure si elles avaient su que la mesure du Québec relative à l'étiquetage était contestée.
27. Si le groupe refuse de rejeter la demande de la Saskatchewan relativement à l'article 4.1, le Québec plaide que cette mesure n'est pas interdite par l'Accord, ne contrevient à aucune disposition de l'Accord et, dans le cas contraire, est permise par l'article 404. Les arguments du Québec à ce sujet sont les suivants.

¹⁰ Voir *supra*, notes 3 et 4.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

**PARTIE III ARGUMENTATION JURIDIQUE CONCERNANT
L'ARTICLE 4.1 DE LA LOI SUR LES PRODUITS
ALIMENTAIRES**

28. La Saskatchewan demande, au paragraphe 117 de son mémoire, que le groupe spécial détermine :
- (1) Que les art. 4.1, 7.1 et 7.2 de la LPA, avec les formules de composition des succédanés de produits laitiers prévus au règlement, annulent les engagements du Québec en vertu de l'ACI, des articles 401, 402 et 403, ainsi que ceux qui sont pris au chapitre 9.
 - (2) Que les Mesures ne servent pas un « objectif légitime »;
 - (3) À titre subsidiaire, si les Mesures servent effectivement un « objectif légitime », elles ne peuvent pas être justifiées au regard des alinéas b) à d) de l'article 404 et de l'article 905 de l'ACI.
29. Le Québec va démontrer que la règle relative à l'étiquetage contenue à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* n'est pas une mesure inusuelle, que cette mesure est conforme à une norme internationale pertinente et qu'elle est permise par l'Accord.
- 1. La mesure prévue à l'article 4.1 est permise par l'Accord**
30. L'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* se lit comme suit :
- 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.
31. La règle relative à l'étiquetage contenue à l'article 4.1 est conforme à une norme internationale comme le recommande le paragraphe 17 de l'Annexe 405.1 de l'Accord et elle ne contrevient pas à l'Accord. Elle assure la libre circulation des produits comme le prévoit l'article 405. Le paragraphe 17 de l'Annexe 405.1 se lit comme suit :

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

17. S'il y a lieu et dans la mesure où cela est possible, chaque Partie fonde ses normes sur les normes nationales, les normes nationales de facto ou les normes internationales. (nos soulignés).
32. Par ailleurs, au niveau international, l'article 2.5 de l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prévoit qu'une mesure qui est conforme à une norme internationale est présumée ne pas créer un obstacle au commerce international. Cet article se lit comme suit :
- 2.5 (...) Chaque fois qu'un règlement technique sera élaboré, adopté ou appliqué en vue d'atteindre l'un des objectifs légitimes expressément mentionnés au paragraphe 2, et qu'il sera conforme aux normes internationales pertinentes, il sera présumé – cette présomption étant réfutable - ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international. (nos soulignés)¹¹.
33. Les règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1 interdisent, pour désigner un succédané, d'utiliser les mots lait, crème, beurre et fromage ou un dérivé de l'un de ces mots ainsi que des mots, des marques de commerce, des appellations ou des images invoquant l'industrie laitière. La norme du CODEX ALIMENTARIUS intitulée *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie*¹² bien que formulée différemment, vise à atteindre exactement le même objectif.
34. La *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie* est une norme internationale adoptée par la « Commission du Codex Alimentarius, créée en 1963 par la FAO et l'OMS¹³, laquelle met au point des normes alimentaires, des lignes directrices et des codes d'usages internationaux et harmonisés visant à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments. Elle encourage aussi la coordination de tous les travaux relatifs aux normes alimentaires entrepris par des organisations gouvernementales et non gouvernementales¹⁴. » (nos soulignés).

¹¹ L'*Accord sur les obstacles techniques au commerce* est joint en annexe 11.

¹² Cette norme est jointe en annexe 12.

¹³ FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'agriculture / Food and Agriculture Organisation of the United Nations. OMS : Organisation mondiale de la santé / World Health Organisation.

¹⁴ Voir le site internet du Codex Alimentarius à <http://www.codexalimentarius.org/codex-home/fr/>

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

35. Cette norme est pertinente dans la présente affaire car elle traite spécifiquement de l'utilisation des termes de laiterie. Les articles suivants de la norme prévoient :

Article 2.6 : Les *termes de laiterie* correspondent aux noms, appellations, symboles, images ou autres moyens de désigner le lait ou les produits laitiers ou de la suggérer directement ou indirectement.

Article 3 : Les denrées alimentaires doivent être décrits ou présentés de façon à assurer des termes de laiterie réservés au lait et aux produits laitiers, à protéger le consommateur des risques de confusion ou d'erreur et à assurer des pratiques commerciales loyales.

Article 4.2.1 : Seul un produit répondant à la définition de la Section 2.1 peut être appelé «lait». Si un tel produit est mis en vente en tant que tel, il sera appelé «lait cru» ou désigné par un autre terme approprié, s'il n'y a pas de risque d'erreur ou de confusion pour le consommateur.

Article 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.

Article 4.6.3 : S'agissant d'un produit qui n'est ni du lait, ni un produit laitier, ni un produit laitier composé, aucune étiquette, aucun document commercial, matériel publicitaire ou autre forme quelconque de présentation au point de vente n'est utilisé s'il prétend, implique ou suggère que le produit est du lait, un produit laitier ou un produit laitier composé, ou s'il fait référence à un ou plusieurs de ces produits.

36. En ce qui concerne l'application de l'article 4.3.1 de la norme Codex sur les termes de laiterie - qui prévoit que 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 - le Québec soutient, que la *Norme Codex pour le beurre* et la *Norme Codex pour le fromage*¹⁵ réglementent l'utilisation du mot beurre et du mot fromage et que seuls ces produits peuvent porter ces noms.

¹⁵ Ces normes sont jointes en annexe 13.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

37. Le Québec soutient aussi que l'article 4.6.3 de la norme Codex sur les termes de laiterie, qui traite des produits qui ne sont ni du lait ni des produits laitiers, vise, entre autres, les succédanés et interdit d'utiliser les termes de laiteries pour désigner un succédané.
38. Le Québec soutient que l'article 4.1 est permis par l'Accord car il est conforme à une norme internationale pertinente comme le recommande le paragraphe 17 de l'Annexe 405.1.
39. Le gouvernement du Canada a indiqué que la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie* protège le consommateur. Le gouvernement du Canada a écrit sur son site internet¹⁶ :

The use of dairy terms for labelling and promotional information

Dairy terms means names, designations, symbols, pictorial or other devices which refer to or are suggestive, directly or indirectly, of milk or milk products. This includes names and designations of milk or milk products and pictures of milking animals such as cows, churns, milk cans, etc.

The General Principles of Food Labelling

According to Codex Alimentarius, food products shall not be labelled in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding their character in any respect. This includes making direct or indirect reference to other products with which the food might be confused and could lead consumers to be misled as to the true nature of the food concerned.

The Unique Perceptual and Regulatory Position of Milk and Milk Products

(...) The Codex GSUDT is globally recognized and has been implemented in the regulations or policies of many countries all over the world.

¹⁶ Voir, *The use of dairy terms for labelling and promotional information*, Gouvernement du Canada, 5 septembre 2013, http://www.dairyinfo.gc.ca/index_e.php?s1=idf-fil&s2=news-nouv&page=septfactsheet2012. (Annexe 14).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

Importance of the Codex GSUDT for the Global Dairy Sector

(...) Its application assists consumers all over the world in making their own purchasing decisions with regard to milk products versus non-milk products and it ensures fair practices in the food trade.

40. Le Québec soutient aussi que l'article 4.1, contrairement à ce que prétend la Saskatchewan, au paragraphe 67 de son mémoire, n'est pas une mesure qui sort de l'ordinaire. Des mesures similaires existent aussi ailleurs. Le Québec réfère le groupe spécial au *Règlement (CEE) N°1898/87 du Conseil du 2 juillet 1987 concernant la protection de la dénomination du lait et des produits laitiers lors de leur commercialisation*¹⁷.
41. Dans le sixième considérant, le Règlement CEE indique qu'il importe d'éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur entre les produits laitiers et les autres produits alimentaires, y compris ceux qui comportent en partie des composants laitiers. L'article 2 (2) prévoit que les termes qui figurent en annexe, soit, entre autres, crème, beurre, fromages, yoghourt, sont réservés uniquement aux produits laitiers. L'article 3 (2) prévoit en ce qui concerne un produit autre que les produits visés à l'article 2, qu'aucune étiquette, aucun document commercial, aucun matériel publicitaire, aucune forme de publicité, telle que définie à l'article 2 point 1 de la directive 84/450/CEE (1), ni aucune forme de présentation indiquant, impliquant ou suggérant que le produit concerné est un produit laitier, ne peut être utilisé. Ce règlement est obligatoire, en vertu de l'article 6, et est directement applicable dans tout État membre de l'Union Européenne. Le sixième considérant et ces articles se lisent comme suit :

***RÈGLEMENT (CEE) No 1898/87 DU CONSEIL du 2 juillet 1987
concernant la protection de la dénomination du lait et des
produits laitiers lors de leur commercialisation***

Considérant numéro six

(...) considérant qu'il importe, en outre, en dehors du cas des produits dont la nature exacte est connue en raison de leur usage traditionnel, d'éviter toute confusion dans l'esprit du consommateur entre les produits laitiers et les autres produits alimentaires, y compris ceux qui comportent en partie des composants laitiers;

¹⁷ Copie Règlement CEE est jointe en annexe 15.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

Article 2

(2). Au sens du présent règlement, on entend par produits laitiers les produits dérivés exclusivement du lait, étant entendu que des substances nécessaires pour leur fabrication peuvent être ajoutées, pourvu que ces substances ne soient pas utilisées en vue de remplacer, en tout ou partie, l'un quelconque des constituants du lait.

Sont réservées uniquement aux produits laitiers:

- les dénominations figurant à l'annexe,
- les dénominations au sens de l'article 5 de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (1), modifiée en dernier lieu par la directive 85/7/CEE (2), effectivement utilisées pour des produits laitiers.

Article 3

(2). En ce qui concerne un produit autre que les produits visés à l'article 2, aucune étiquette, aucun document commercial, aucun matériel publicitaire, aucune forme de publicité, telle que définie à l'article 2 point 1 de la directive 84/450/CEE (1), ni aucune forme de présentation indiquant, impliquant ou suggérant que le produit concerné est un produit laitier, ne peut être utilisé.

Article 6

Le présent règlement entre en vigueur le 1er juillet 1987.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

ANNEXE

Dénominations visées à l'article 2 paragraphe 2 deuxième alinéa premier tiret

- lactosérum
- crème
- beurre
- babeurre
- butter-oil
- caséines
- matière grasse laitière anhydre (MGLA)
- fromages
- yoghourt
- kéfir
- kumis (nos soulignés).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

42. Par ailleurs, le Québec soutient que l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* ne constitue pas un obstacle visé par l'article 401, 402 ou 403 et, dans le cas contraire, que l'article 4.1 est permis par l'article 404.

2. La réglementation concernant l'étiquetage des succédanés n'est pas incompatible avec les articles 401, 402 et 403

2.1 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 401

43. L'article 4.1 ne constitue pas un obstacle visé par l'article 401. Cet article se lit comme suit :

Article 401 : Non-discrimination réciproque

1. Sous réserve de l'article 404, chaque Partie accorde aux produits d'une autre Partie un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde :

a) à ses propres produits, qui sont semblables, directement concurrents ou substituables;

b) aux produits semblables, directement concurrents ou substituables de toute autre Partie ou tierce partie.

2. Sous réserve de l'article 404, chaque Partie accorde aux personnes, aux services et aux investissements d'une autre Partie un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde, dans des circonstances analogues :

a) à ses propres personnes, services ou investissements;

b) aux personnes, services ou investissements de toute autre Partie ou tierce partie.

3. En ce qui concerne le gouvernement fédéral, les paragraphes 1 et 2 signifient que, sous réserve de l'article 404, il accorde :

a) aux produits d'une province un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'il accorde aux produits semblables, directement concurrents ou substituables de toute autre province ou tierce partie;

b) aux personnes, services et investissements d'une province un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'il

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

accorde, dans des circonstances analogues, aux personnes, services et investissements de toute autre province ou tierce partie.

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

44. Comme la Saskatchewan le mentionne au paragraphe 57 de son mémoire, l'article 401 a été analysé dans l'affaire concernant le différend entre l'Alberta et le Canada relativement à la *Loi sur les additifs à base de manganèse*¹⁸. Le groupe spécial, au paragraphe 9 de sa décision, a indiqué que la question essentielle à savoir si une Loi est incompatible avec l'article 401 devait être traitée en deux étapes. Ces étapes sont les suivantes :

1. La Loi exerce-t-elle de la discrimination à l'égard des produits d'une Partie favorisant les produits d'une autre Partie?

2. Les produits faisant l'objet de la discrimination sont-ils « semblables, directement concurrents ou substituables » aux produits d'une autre Partie?

45. Le groupe spécial a indiqué que la discrimination doit reposer sur un facteur géographique. Il a indiqué que « ce facteur géographique peut être soit de nature directe, par exemple, lorsque les produits d'une Partie sont favorisés au détriment des produits semblables d'une autre Partie, soit de nature indirecte, par exemple, lorsque des produits fabriqués principalement sur le territoire d'une Partie sont favorisés au détriment de produits directement concurrents ou substituables fabriqués principalement sur le territoire d'une autre partie¹⁹. »

¹⁸ Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre l'Alberta et le Canada au sujet de la Loi sur les additifs à base de manganèse, 12 juin 1998, à la page 7. (Annexe 16). Cette décision a été suivie par d'autres groupes spéciaux dans des différends entre provinces. Voir, Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard au sujet de modifications apportées au Règlement de la Loi de l'industrie laitière, 18 janvier 2000, paragraphe 9. (Annexe 17); Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1716 concernant le différend entre l'entreprise Farmers Co-operative Dairy Limited de la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick au sujet des mesures prises par le Nouveau-Brunswick relativement aux permis de lait liquide, 13 septembre 2002, aux pages 14 et 15. (Annexe 18); Rapport du groupe spécial sommaire constitué en vertu du paragraphe 1702(2) saisi du différend préexistant portant sur les mesures de l'Ontario à l'égard des succédanés et des mélanges de produits laitiers, 24 septembre 2010, à la page 22. (Annexe 19).

¹⁹ *Supra*, note 18.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

46. À la seule vue de la mesure attaquée, il est clair que la première partie du test n'est pas rencontrée car la mesure du Québec n'a ni pour objet ni pour effet d'exercer une quelconque discrimination géographique à l'égard des produits de la Saskatchewan en faveur des produits d'une autre Partie que la Saskatchewan. Les règles d'étiquetage applicables en vertu de l'article 4.1 s'appliquent également pour tout produit, d'où qu'il provienne.
47. Quant à la seconde partie du test, la Saskatchewan avait le fardeau de démontrer que les mesures d'étiquetage contestées créent une discrimination entre les produits laitiers et les produits autres que laitiers qui peuvent être *semblables, directement concurrents ou substituables* aux premiers. Or, la Saskatchewan ne s'est pas déchargée de son fardeau de preuve, n'ayant pas démontré que l'article 4.1 a pour objet ou pour effet de discriminer des produits semblables, directement concurrents ou substituables aux produits laitiers, et encore moins sur un plan géographique.
48. Régir la façon dont les produits de consommation alimentaire sont identifiés avant d'être vendus au public est une responsabilité de l'État qui est assumée par un très grand nombre de gouvernements et est une mesure nécessaire. L'identification correcte d'un produit par rapport à son contenu ne saurait, en soi, être considérée comme un détournement des flux naturels du commerce.
49. L'article 401 doit aussi être analysé en tenant compte que la mesure du Québec est conforme à une norme internationale et que dans un tel cas, une mesure n'est pas considérée créer d'obstacle au commerce et par le fait même, ne pas causer de discrimination.

2.2 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 402

50. L'article 4.1 ne constitue pas un obstacle visé par l'article 402. Cet article se lit comme suit :

Article 402 : Droit d'entrée et de sortie

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.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

51. La réglementation concernant les règles d'étiquetage des succédanés ne restreint pas ou n'empêche pas la circulation des succédanés entre les provinces. Cette réglementation n'interdit pas la circulation des produits entre les provinces. L'article 55 de la *Loi sur les produits alimentaires* est clair à ce sujet :

Article 55. Rien dans la présente loi ne doit être interprété comme interdisant le transport de produits en transit au Québec; toutefois, en l'absence de toute preuve contraire, le transport d'un produit, sans connaissance indiquant les noms et adresses de l'expéditeur et du destinataire, constitue la preuve que ce produit doit être livré au Québec.

52. Le Québec soutient que les arguments de la Saskatchewan, aux paragraphes 71 à 77 de son mémoire, concernant une interprétation large, devraient être rejetés car l'interprétation soumise par le Québec est plus conforme au texte et au contexte de l'article. L'article 402 ne traite pas d'obstacle à la vente de produits mais de transit, de circulation, de déplacement de produits.

53. Dans l'affaire concernant la margarine, le groupe spécial a conclu que l'article 402 traitait de transit et que cet article n'avait pas été violé. Le groupe spécial a décidé ainsi :

Le Québec ne prétend pas restreindre ou empêcher le déplacement de produits hors de sa frontière, rendant alors impossible le déplacement des chargements de margarine colorée provenant de l'ouest ou du centre du Canada en direction des provinces Maritimes. La section 55 de la *Loi sur les Produits alimentaires* fait explicitement état du contraire. (...)

Le groupe spécial conclut l'article 402 n'a pas été violé²⁰.

54. Le Québec soutient aussi que le fait que la mesure soit conforme à une norme internationale doit être pris en compte dans l'analyse et qu'ainsi la mesure n'empêche pas la circulation des produits qui respectent la norme.
55. La demande de la Saskatchewan concernant l'article 402 doit être rejetée.

²⁰ Rapport du groupe spécial constitué en vertu de l'article 1704 concernant le différend entre l'Alberta et le Québec au sujet de la mesure prise par le Québec relativement à la vente au Québec de la margarine colorée, 23 juin 2005, page 27. (Annexe 20).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

2.3 La réglementation n'est pas incompatible avec l'article 403

56. La réglementation du Québec ne constitue pas un obstacle visé par l'article 403. Cet article se lit comme suit :

Article 403 : Absence d'obstacles

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

57. L'article 403, à première vue, règle le cas de toutes les mesures car aucune mesure ne devrait créer un obstacle au commerce. Cette interprétation n'est toutefois pas applicable.
58. Pour déterminer la véritable portée de l'article 403, son analyse doit comporter un examen à la fois de son but et de son effet.
59. La compréhension correcte de l'article 403 se retrouve dans le Rapport du groupe spécial sur l'affaire de la margarine. Ce groupe spécial a indiqué que « la raison d'exister de règles telles que les articles 401 et 403 est de conserver les occasions de concurrence²¹. »
60. Pour vérifier si l'article 403 est respecté, il faut vérifier si les occasions de concurrence sont conservées ou si la mesure en cause a pour objet ou pour effet de restreindre la liberté d'un commerçant de produire, de publiciser, de mettre en marché et enfin de vendre son produit. Le fait de désigner, d'identifier ou d'étiqueter correctement un produit en fonction de son contenu dans le but de ne pas créer de confusion sur le marché quant à la nature et au contenu du produit en question ne saurait constituer un obstacle. Admettre le contraire reviendrait à reconnaître qu'il est correct de tromper l'acheteur ou l'acquéreur d'un produit en lui laissant croire que la nature du produit est différente de ce qu'il souhaite véritablement acquérir.
61. Au surplus, dans la présente affaire, toutes les Parties au Canada qui désirent faire affaires au Québec possèdent les mêmes droits et sont soumises aux mêmes obligations que les producteurs québécois de produits laitiers et de succédanés. Les occasions de concurrence sont pleinement préservées et la réglementation du Québec ne constitue pas un obstacle visé par l'article 403.

²¹ *Supra*, note 20, à la page 29.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

62. De plus, l'analyse de la conformité avec l'article 403 doit prendre en compte le fait que la mesure est conforme à une norme internationale dont l'objet est de protéger les consommateurs et parce que cela est le cas, que la mesure ne crée pas d'obstacle au commerce intérieur.
63. En conclusion, l'article 4.1 ne constitue pas une mesure incompatible avec l'article 401, 402 ou 403. Toutefois, si le groupe spécial en venait à la conclusion contraire, le Québec soutient qu'il est néanmoins permis par l'Accord car il rencontre toutes et chacune des conditions de l'article 404.

3. Arguments concernant l'applicabilité de l'article 404

64. Si le groupe spécial en venait à la conclusion que la réglementation du Québec contenue à l'article 4.1 de la loi ne respecte pas l'article 401, 402 ou 403, le Québec plaide subsidiairement que la réglementation respecte chacune des conditions de l'article 404. L'article 404 se lit comme suit :

Article 404 : Objectifs légitimes

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

- a) la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime;
 - b) la mesure n'a pas pour effet d'entraver indûment l'accès des personnes, des produits, des services ou des investissements d'une Partie qui respectent cet objectif légitime;
 - c) la mesure ne restreint pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime;
 - d) la mesure ne crée pas une restriction déguisée du commerce.
65. Cet article doit être interprété, en vertu des principes d'interprétation applicables, en tenant compte du sens ordinaire des termes utilisés, de son contexte et de l'intention des Parties²².

²² Les principes d'interprétation législative en vigueur au Canada doivent être pris en compte. En 2005, la Cour suprême du Canada a indiqué que « Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi,

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

66. Les Parties en signant l'Accord ont convenu dans le Préambule qu'elles avaient l'intention, entre autres, « de promouvoir un marché intérieur ouvert », « de réduire ou d'éliminer, dans la mesure du possible, les obstacles à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements » et de « reconnaître la diversité des caractéristiques sociales, culturelles et économiques des provinces.»
67. L'intention formulée dans le Préambule est reprise au chapitre un (Principes directeurs), à l'article 100, sous la rubrique « Objectif ». Cet article exprime l'objectif recherché par les Parties en signant l'Accord de la façon suivante :
- Article 100 : Objectif
- 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.
68. De plus, à l'article 101 (4) (b) et (d), sous la rubrique « Principes convenus », les Parties ont reconnu la nécessité de prévoir des exceptions à l'engagement de favoriser la libéralisation du commerce et de tenir compte de l'importance de la protection des consommateurs.
69. L'intention des Parties, formulée dans le Préambule et au chapitre un de l'Accord, est de favoriser la libéralisation du commerce au Canada tout en permettant des exceptions à cette libéralisation.
70. Cette intention de libéraliser tout en permettant des exceptions est clairement exprimée au chapitre quatre de l'Accord intitulé « Règles générales ». Les articles 401, 402 et 403 contiennent des règles qui

l'objet de la loi et l'intention du législateur » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux. » Voir *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S. 601, paragraphe 10. (Annexe 21).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

favorisent la libéralisation du commerce au Canada et l'article 404 des exceptions à celles-ci.

71. Il ressort de ce qui précède que l'application de l'exception relative à un objectif légitime énoncée à l'article 404 ne doit pas être faite d'une manière si restrictive qu'elle empêche dans les faits son utilisation. À cet égard, l'Accord accorde beaucoup de latitude et prévoit au nouvel article 905 (1), que pour toute mesure technique adoptée ou maintenue, une Partie peut fixer le niveau de protection qu'elle juge approprié dans les circonstances pour atteindre un objectif légitime. L'Annexe 405.1 (4) est au même effet et prévoit qu'une Partie peut fixer, lorsqu'elle adopte ou maintient une norme ou une mesure normative pour réaliser un objectif légitime, le niveau de protection qu'elle estime approprié.
72. La discrétion de fixer le niveau de protection approprié accordée à la Partie qui invoque l'exception relative à un objectif légitime démontre clairement que les Parties, en signant l'Accord et en convenant d'un nouveau chapitre neuf en 2010, avaient l'intention que cette exception puisse être utilisable. Les Parties n'ont jamais eu l'intention que les conditions à rencontrer soient de nature à interdire l'utilisation de l'exception.
73. Afin de donner effet à l'intention des Parties, le Québec estime que le groupe spécial doit interpréter cette exception de manière à lui donner un sens et à en permettre l'utilisation.
74. Le Québec soutient aussi que les décisions des tribunaux judiciaires dont il est fait mention au paragraphe 110 du mémoire de la Saskatchewan ne sont pas applicables à la présente affaire compte tenu que l'objet de l'examen de la Cour d'appel ne visait pas à déterminer l'intention du législateur lorsqu'il a adopté l'article 4.1, que les décisions des tribunaux judiciaires n'ont pas la force des précédents ou du *stare decisis* devant un groupe spécial, que la notion d'objectif légitime est une notion qui est propre à l'*Accord sur le commerce intérieur* et qu'elle ne s'applique pas devant les tribunaux judiciaires.
75. Le Québec est d'avis que le groupe spécial doit faire sa propre analyse afin de déterminer si la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime. À ce sujet, comme l'a mentionné le groupe spécial, aux pages 31 et 32 de sa décision dans l'affaire de la couleur de la margarine « un groupe spécial devra passer une mesure au peigne fin en vue de déterminer si les visées principales ou prédominantes consistent à atteindre un objectif légitime. » compte tenu que « Les mesures ont souvent (en fait, dans beaucoup de cas) plus d'un but. » Il doit aussi

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

distinguer entre les buts, les moyens d'atteindre ces buts et les effets directs et subsidiaires d'une mesure.

76. Dans les paragraphes qui suivent le Québec va démontrer que sa réglementation concernant les règles d'étiquetage des succédanés de produits laitiers rencontre chacune des conditions de l'article 404.

3.1. Application de l'article 905

77. Le Québec demande au groupe spécial de tenir compte du nouvel article 905 dans son analyse de l'article 404. L'article 905 se lit comme suit :

Article 905 : Droit d'adopter des mesures techniques

1. Pour toute mesure technique adoptée ou maintenue, une Partie peut fixer le niveau de protection qu'elle juge approprié dans les circonstances pour atteindre un objectif légitime.

2. Il est entendu que, chaque Partie, tout en veillant à ce que les mesures techniques qu'elle adopte ou maintient n'entravent pas la liberté du commerce plus qu'il n'est nécessaire en vue d'atteindre un objectif légitime, doit tenir compte des conséquences avec lesquelles il faudrait composer si l'objectif légitime n'était pas atteint et doit assurer un équilibre entre les restrictions commerciales liées aux mesures techniques et les conséquences en question.

3. Chaque Partie veillera à ce que les mesures techniques adoptées ou maintenues pour atteindre un objectif légitime n'exercent pas de discrimination arbitraire ou injustifiée entre les Parties, notamment entre une Partie et d'autres parties lorsque des conditions similaires ou identiques existent.

4. Nul ne doit adopter ou appliquer une mesure technique qui constitue une restriction déguisée au commerce intérieur.

5. Chaque Partie doit, s'il y a lieu et dans la mesure du possible, définir les mesures techniques qu'elle met en œuvre en termes de résultats, de rendement ou de compétence.

6. Chaque Partie doit veiller à ce que les mesures techniques reposent sur des principes scientifiques, des faits ou tout autre motif raisonnable et à ce que, au besoin, les mesures techniques soient fondées sur une évaluation des risques.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

78. Cet article est intitulé « Droit d'adopter des mesures techniques » et jette un éclairage sur la façon dont l'article 404 doit être appliqué. Contrairement à ce que prétend la Saskatchewan, au paragraphe 87 de son mémoire, cet article ne vient pas limiter le champ d'application des « objectifs légitimes ». Il vient plutôt en guider l'application comme il sera démontré ci-après.
79. L'article 905 spécifie d'abord, dans son titre, que l'adoption d'une mesure technique est un droit et il prévoit par la suite, comment ce droit doit être appliqué.
80. L'article 905 prévoit, au paragraphe 1, qu'une Partie peut fixer le niveau de protection qu'elle juge approprié dans les circonstances pour atteindre un objectif légitime. Il n'est donc pas question pour une Partie d'adopter une mesure qui offre un niveau de protection inférieur à celui qu'elle a choisi simplement parce que ce niveau a été adopté par les autres Parties, en particulier, lorsque cette mesure est conforme à une norme internationale qui a pour objectif de protéger les consommateurs.
81. Le paragraphe 2 de l'article 905 peut se lire avec l'article 404 (c). Il prévoit qu'une Partie, tout en veillant à ce que les mesures techniques n'entravent pas la liberté du commerce plus qu'il n'est nécessaire en vue d'atteindre un objectif légitime, doit tenir compte des conséquences avec lesquelles il faudrait composer si l'objectif légitime n'était pas atteint et doit assurer un équilibre entre les restrictions commerciales liées aux mesures techniques et les conséquences en question.
82. Sauf preuve contraire, le fait de maintenir une mesure qui existait avant l'entrée en vigueur du nouveau chapitre neuf devrait être considéré comme une démonstration suffisante qu'une Partie a tenu compte des conséquences avec lesquelles il faudrait composer si l'objectif légitime n'était pas atteint²³ et qu'elle considère qu'il y a un équilibre entre les restrictions commerciales liées aux mesures techniques et les conséquences en question. Par ailleurs, le Québec est d'avis que le paragraphe 2 de l'article 905 ne devrait pas être considéré comme une disposition créant une obligation qui empêche la réalisation de l'article 404 (c) car la notion d'équilibre est subjective et pourra très rarement faire l'objet d'unanimité entre les Parties. Enfin, le fait que la mesure soit conforme à une norme internationale qui a pour objectif de protéger

²³ *Le Petit Robert de la langue française*, édition 2012, définit « tenir compte » par « prendre en considération ». (Annexe 22). Les mots « tenir compte » ne créent pas une obligation d'agir en fonction des conséquences.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

les consommateurs devrait être considéré comme une démonstration que l'article 905 (2) est respecté.

83. Le paragraphe 3 de l'article 905 demande à une Partie de veiller à ce que ses mesures techniques n'exercent pas de discrimination. Il faut donc traiter toutes les Parties sur le même pied. Le fait qu'une mesure est conforme à une norme internationale démontre qu'elle n'est pas discriminatoire.
84. Le paragraphe 4 de l'article 905 reprend l'article 404 (d) et interdit d'adopter ou d'appliquer une mesure technique qui constitue une restriction déguisée au commerce intérieur. Le fait qu'une mesure est conforme à une norme internationale démontre qu'elle ne constitue pas une restriction déguisée au commerce.
85. Le paragraphe 5 de l'article 905 prévoit qu'une Partie doit, « s'il y a lieu et dans la mesure du possible » définir les mesures techniques qu'elle met en œuvre en termes de résultats, de rendement ou de compétence. Ce paragraphe, en utilisant les mots « s'il y a lieu et dans la mesure du possible », met en lumière qu'une mesure technique adoptée pour mettre en œuvre un objectif légitime n'a pas nécessairement à être mis en œuvre en termes de résultats, de rendement ou de compétence. De plus, le fait que la mesure soit conforme à une norme internationale qui a pour objectif de protéger les consommateurs devrait être considéré comme une démonstration que l'article 905 (5) est respecté.
86. Par ailleurs, le paragraphe 6 de l'article 905 en utilisant les mots « ou tout autre motif raisonnable » dans l'expression « Chaque Partie doit veiller à ce que les mesures techniques reposent sur des principes scientifiques, des faits ou tout autre motif raisonnable » démontre clairement qu'une preuve scientifique n'est absolument pas nécessaire. En effet, le mot « motif » est défini dans le dictionnaire *Le Petit Robert* comme le « mobile d'ordre psychologique, raison d'agir »²⁴. Dans le présent dossier, la mesure est basée sur une norme internationale qui a pour objectif de protéger les consommateurs et cela démontre que le motif est raisonnable.
87. Enfin, l'utilisation des mots « au besoin », à l'article 905 (6), dans l'expression « au besoin, les mesures techniques soient fondées sur une évaluation des risques. » démontre, contrairement à ce que la Saskatchewan plaide au paragraphe 87 de son mémoire, qu'une

²⁴ *Le Petit Robert de la langue française*, édition 2012. (Annexe 23).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

évaluation des risques n'est pas toujours nécessaire²⁵. De plus, la recommandation, au paragraphe 17 de l'Annexe 405.1, de fonder ses normes sur des normes internationales devrait être prise en compte pour démontrer qu'une évaluation des risques n'est pas nécessaire lorsque les instances d'une organisation internationale comme celle du *Codex Alimentarius* ont décidé qu'il était opportun, pour protéger les consommateurs, d'adopter une norme dans un domaine particulier.

3.2 Application de l'article 404

88. Pour appliquer l'article 404, le Québec est d'avis que le groupe spécial doit analyser chacune des quatre conditions qui y sont énumérées en commençant par la première. Le Québec est d'avis que le groupe spécial doit d'abord déterminer si la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime avant qu'il puisse déterminer si les trois autres conditions sont rencontrées.

3.2.1 Article 404 (a) - la mesure a pour objet la réalisation d'un objectif légitime

89. La première condition que doit rencontrer une mesure incompatible avec l'article 401, 402 ou 403 pour être permise par l'article 404 est d'avoir pour objet la réalisation d'un objectif légitime.
90. L'objectif légitime dont il est question au paragraphe (a) de l'article 404 doit être l'un de ceux qui se retrouvent dans la définition de l'expression « objectif légitime » à l'article 200 de l'Accord. Cette définition est la suivante :

Article 200 : Définitions d'application générale

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

(...).

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

(...)

²⁵ Le Québec souligne que la référence à l'article 905 (5), au paragraphe 87 du mémoire de la Saskatchewan, semble être une référence à l'article 905 (6).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

e) la protection des consommateurs;

(...)

compte tenu notamment, s'il y a lieu, des facteurs géographiques fondamentaux, dont les facteurs climatiques, des facteurs technologiques ou liés à l'infrastructure, ou des justifications scientifiques.

Sauf disposition contraire, ne sont pas visés par la définition de « objectif légitime » la protection de la production d'une Partie ou, en ce qui concerne le gouvernement fédéral, le fait d'accorder la préférence à la production d'une province.

Il est entendu que la définition de « objectif légitime » peut être modifiée par une disposition de la partie IV.

91. La protection des consommateurs est l'un des objectifs légitimes énumérés à l'article 200. Il s'agit donc de vérifier si la réglementation du Québec a pour objet la protection des consommateurs. À cet égard, le Québec soutient que la réglementation concernant les règles d'étiquetage des succédanés de produits laitiers a pour objet de protéger les consommateurs.
92. Le groupe spécial dans l'affaire de la margarine a déclaré que « Les mesures ont souvent (en fait, dans beaucoup de cas) plus d'un but. La façon dont un groupe spécial doit précisément faire la distinction entre les buts multiples d'une mesure visant à réaliser un objectif est une question qui pourra être examinée une autre fois²⁶. » La Saskatchewan se dit d'accord avec cette affirmation, au paragraphe 90 de son mémoire, qu'une mesure peut avoir plus d'un objectif. Le Québec soutient de plus qu'il faut faire la distinction entre les buts, les moyens d'atteindre ces buts et les effets directs et subsidiaires d'une mesure.
93. Le Québec va démontrer que la mesure visait à l'origine, dès 1961, à protéger les consommateurs, que le moyen d'y arriver était de restreindre l'utilisation de certains termes et que l'effet subsidiaire était de permettre aux seuls producteurs ou transformateurs laitiers de tout le Canada d'utiliser exclusivement ces termes.
94. La présente affaire donne l'occasion au groupe spécial de distinguer entre les différents buts d'une loi et le but d'une mesure particulière et d'appliquer comme il se doit les règles de l'Accord.

²⁶ *Supra*, note 20, à la page 32.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

95. En 1961, dans les débats entourant l'adoption de la *Loi sur les succédanés de produits laitiers*²⁷, qui avait entre autres comme but de restreindre l'utilisation de certains termes laitiers, monsieur Alcide Courcy, ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, a déclaré que :

Le projet de loi présenté vise à protéger à la fois l'industrie laitière et les consommateurs. Ces derniers ont souvent été trompés par la présence sur les étalages d'emballages d'un produit qui ressemblait au beurre. C'est ce qu'il faut faire cesser²⁸. (nos soulignés).

96. L'article 7 de la loi de 1961 se lisait comme suit :

7. Il est interdit

- a) d'employer pour désigner un succédané, les mots « lait », « crème », « beurre », « fromage », « mélange » ou un dérivé d'un de ces mots;
- b) d'employer, pour désigner celui qui fabrique ou vend un succédané, les mots « laiterie », « crèmerie », « beurrerie », « fromagerie », ou un dérivé d'un de ces mots;
- c) d'utiliser, pour désigner un succédané, des appellations ou des images évoquant l'industrie laitière.

97. En 1969, le Québec a adopté la *Loi des produits laitiers et de leurs succédanés*²⁹ afin de regrouper dans une seule loi, les lois relatives aux produits laitiers et aux succédanés. Lors des débats qui ont entouré l'adoption de la loi, le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation, monsieur Clément Vincent, a fait part de l'esprit qui a animé la préparation du projet de loi. Monsieur Vincent s'est exprimé ainsi :

En somme, on peut résumer la portée du Bill 70 en précisant qu'il a été préparé en collaboration avec tous les groupements intéressés ayant participé de façon plus ou moins directe à son élaboration. Il tient compte, dans la mesure du possible, des intérêts de chacun de ces groupements, phénomène passablement rare dans l'histoire de la législation agricole. On

²⁷ L.Q., 1961, c. 59. (Annexe 24). Cette loi avait pour but de permettre la vente de la margarine et de restreindre l'utilisation de certains termes sur les emballages.

²⁸ Débats de l'Assemblée législative, 26^{ième} Législature, 2^{ième} session, 1960-1961, 25 mai 1961, à la page 1380. (Annexe 25).

²⁹ L.Q., 1969, c.45. (Annexe 26).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

peut dire qu'il favorise à la fois le producteur de lait, l'industriel et le public consommateur³⁰. (nos soulignés).

98. L'article 7 de la loi de 1961 a été intégré avec des modifications mineures à la loi de 1969. Il est devenu l'article 28 et se lisait comme suit :

28. Il est interdit :

- a) d'employer, pour désigner un succédané, les mots « lait », « crème », « beurre », « fromage », ou un dérivé d'un de ces mots;
- b) d'utiliser, pour désigner un succédané, des mots, marques de commerce, appellations ou images évoquant l'industrie laitière;
- c) d'employer une indication fausse, trompeuse ou frauduleuse relative à un succédané ou à une catégorie de succédanés, par des mots ou autrement, dans une annonce ou circulaire, ou sur l'emballage qui contient un succédané.

99. L'article 28 de la loi de 1969 a enfin été intégré avec des modifications, en 2000, à la *Loi sur les produits alimentaires*. Il est devenu l'article 4.1 dont il est question dans la présente affaire.

100. Comme mentionné précédemment dans le présent mémoire, l'article 4.1 traite d'étiquetage et a clairement pour objectif de protéger les consommateurs et d'éviter toute confusion. Il est conforme à une norme internationale comme le recommande le paragraphe 17 de l'Annexe 405.1 soit, la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie*, laquelle a été adoptée pour assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments. Le Québec réfère le groupe spécial aux arguments qu'il a présentés dans une section précédente du présent mémoire³¹. Il réfère le groupe spécial, en particulier, à l'article 3 de la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie* qui stipule que les termes de laiterie réservés au lait et aux produits laitiers ont pour but de protéger le consommateur des risques de confusion ou d'erreur et à assurer des pratiques commerciales loyales. Cet article se lit comme suit :

Article 3 : Les denrées alimentaires doivent être décrits ou présentés de façon à assurer des termes de laiterie réservés au lait et aux produits laitiers, à protéger le consommateur des

³⁰ Débats de l'Assemblée nationale du Québec, Quatrième session – 28^{ième} Législature, 28 novembre 1969, Volume 8- No. 93, page 4371. (Annexe 27).

³¹ Voir les paragraphes 28 et suivants du présent mémoire.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

risques de confusion ou d'erreur et à assurer des pratiques commerciales loyales. (nos soulignés).

101. L'objectif de protéger les consommateurs ressort aussi du texte et du contexte de l'article 4.1. L'article 4.1 débute par les mots « Nul ne peut également ». Le dictionnaire *Le Petit Robert*, définit le mot « également » par « D'une manière égale, au même degré, au même titre. pareillement »³². L'utilisation du mot « également », réfère directement à l'article précédent, soit à l'article 4 de la loi, qui a pour objet la protection des consommateurs³³. Il est clair que le législateur, en utilisant la formule « Nul ne peut également » voulait accorder le même type de protection qui se retrouvait à l'article précédent et protéger davantage les consommateurs.
102. De plus, l'expression « Nul ne peut également » a remplacé l'expression « Il est interdit » qui se retrouvait à l'article 28 de la loi de 1969. Ce choix du législateur de remplacer cette expression, de placer l'article 4.1 directement après l'article 4 et d'utiliser les mots « Nul ne peut également » démontre son intention de protéger principalement et d'une façon prédominante les consommateurs.
103. Il ressort de ce qui précède que la réglementation concernant l'étiquetage des succédanés de produits laitiers visait dès son origine à protéger les consommateurs en évitant qu'ils soient trompés pour des emballages qui ressemblaient au beurre, que pour y arriver elle restreignait l'utilisation de certains termes et que cela avait pour effet subsidiaire de permettre aux seuls producteurs de les utiliser.
104. Si le groupe spécial reconnaît, comme le Québec le prétend, que la mesure vise la protection des consommateurs, il devra décider que les conditions de l'article 404 a) sont rencontrées.
105. Afin de prendre sa décision, le groupe spécial doit analyser la mesure en fonction de la situation d'aujourd'hui tout en prenant en considération la situation lors de son adoption.
106. Le groupe spécial doit prendre en considération l'importance qu'a prise la protection des consommateurs au cours des dernières années. Il doit aussi prendre en considération qu'en 1961, soit au début du développement du mouvement consumériste dans les années 1960 la protection des consommateurs avait été jugée assez importante pour

³² *Le Petit Robert de la langue française*, édition 2012. (Annexe 28).

³³ La Saskatchewan est aussi de l'avis, aux paragraphes 70 et 112 de son mémoire, que l'article 4 de la loi a pour objet de protéger les consommateurs.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

en faire état lors des débats entourant l'adoption d'une loi et pour indiquer qu'il fallait faire cesser les tromperies dont étaient victimes les consommateurs.

107. En prenant en considération ce qui précède, en particulier, les déclarations des ministres en 1961 et en 1969, le fait que la mesure est conforme à une norme internationale et l'intégration de l'article 4.1 dans la *Loi sur les produits alimentaires* avec son libellé introductif qui réfère à l'article 4, le groupe spécial doit décider que la mesure a toujours eu comme objectif principal et prédominant de protéger les consommateurs et que les producteurs profitent de cette mesure d'une manière subsidiaire ou indirecte.
108. Dans la présente affaire, la mesure a clairement pour objectif de protéger complètement les consommateurs qui consomment directement les produits en évitant qu'ils soient confrontés avec des termes ou des images qui imitent les produits laitiers. La mesure permet d'éviter toute possibilité de confusion et toute possibilité qu'un consommateur achète par erreur un produit.
109. Le groupe spécial ne peut remettre cet objectif en question même si le niveau de protection est supérieur à celui adopté par certaines autres Parties car l'Accord permet expressément à une Partie, en vertu de l'article 905 (1), de fixer le niveau de protection qu'elle juge approprié dans les circonstances pour atteindre un objectif légitime.
110. Cette disposition ne permet pas à un groupe spécial de revoir l'objectif recherché par une Partie ni le niveau de protection qu'elle a choisi et d'appliquer son propre système de valeur et sa propre évaluation du niveau de protection approprié.
111. Le Québec soutient que la protection des consommateurs est très importante aujourd'hui, qu'il peut fixer le niveau de protection qu'il juge approprié et que le groupe spécial ne peut substituer son propre jugement à celui du Québec.
112. L'article 905 (1) ne permet pas au groupe spécial de remettre en question la bonne foi de la Partie qui a adopté une mesure pour atteindre un objectif légitime même si le niveau de protection est jugé élevé.
113. Il est clair aussi que l'article 4.1 est conforme à une norme internationale qui a comme objectif de protéger les consommateurs et que pour cette seule raison la mesure devrait être considérée comme une mesure qui a pour objet la réalisation d'un objectif légitime.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

114. En décidant ainsi, le groupe spécial doit aussi décider que l'indication, à l'article 200, « (...) que ne sont pas visés par la définition de « objectif légitime » la protection de la production d'une Partie (...) » ne vise pas le cas de la mesure qui a comme conséquence naturelle de faire en sorte que seul le produit qui respecte les règles d'étiquetage, quel que soit la province où il a été produit, puisse être commercialisé. Dans un tel cas, s'il y avait protection, il s'agirait de la protection de la production de toutes les provinces. Ainsi, compte tenu que les produits laitiers et les succédanés autorisés par règlement de toutes les provinces peuvent être commercialisés au Québec, la réglementation contestée ne vise pas à protéger géographiquement la production du Québec.
115. De plus, le Québec soutient que le paragraphe un de l'article 905 est une disposition contraire au deuxième alinéa de la définition de « objectif légitime » et que cet alinéa ne s'applique pas à la présente affaire³⁴. Il est en effet possible que le droit de fixer un niveau élevé de protection ait comme conséquence indirecte de favoriser la production d'un produit.
116. Une interprétation différente enlève toute signification à la possibilité offerte par une Partie d'adopter une mesure qui a pour objet la réalisation d'un objectif légitime.

3.2.2 Article 404 (b) - la mesure n'a pas pour effet d'entraver indûment l'accès des personnes, des produits, des services ou des investissements d'une partie qui respectent cet objectif légitime.

117. Le test pour vérifier si une mesure rencontre les exigences de l'article 404 (b) est le suivant :
1. Il faut d'abord s'assurer que la mesure rencontre les exigences de l'article 404 (a) et a pour objet la réalisation d'un objectif légitime.
 2. Il faut ensuite vérifier si le produit de la Partie qui demande l'accès au territoire de l'autre Partie ne nuit pas à la poursuite de l'objectif légitime.
 3. Si le produit en question ne nuit pas à la poursuite de l'objectif légitime, il faut alors vérifier si la mesure adoptée pour réaliser cet

³⁴ La définition de « objectif légitime » à l'article 200, prévoit que « Sauf disposition contraire, ne sont pas visés par la définition de « objectif légitime » la protection de la production d'une Partie (...). »

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

objectif légitime n'a pas pour effet d'entraver « indûment » l'accès du produit.

118. L'application de ce test aux faits de la présente affaire démontre :

1. Que la mesure adoptée par le Québec en relation avec l'étiquetage des succédanés a pour objet la réalisation d'un objectif légitime, soit la protection des consommateurs, le tout comme il a été démontré dans le présent mémoire.
2. Que les produits en provenance de la Saskatchewan dont il est demandé l'accès sur le territoire du Québec, soit des succédanés qui ne respecteraient pas les exigences d'étiquetage prévues à l'article 4.1, nuiraient à la poursuite de l'objectif légitime recherché par le Québec. En effet, en vertu du libellé de l'article 404 (b), il ne faut pas que le produit dont on demande l'accès nuise à la réalisation de l'objectif légitime. Dans le présent cas, si des succédanés de produits laitiers de la Saskatchewan pouvaient être vendus au Québec sans respecter les normes d'étiquetage prévues à l'article 4.1, la mesure adoptée par le Québec pour protéger les consommateurs deviendrait sans effet et le Québec ne pourrait plus poursuivre son objectif légitime.
3. Étant donné que les produits dont il est demandé l'accès, soit des succédanés de produits laitiers qui ne respectent pas les normes d'étiquetage prévues à l'article 4.1, nuiraient à la poursuite de l'objectif légitime poursuivi par le Québec, il n'est pas nécessaire de vérifier si la troisième partie du test, à savoir si la mesure adoptée pour réaliser l'objectif légitime, n'a pas pour effet d'entraver « indûment » l'accès des produits. Le Québec n'a pas le choix, il doit interdire l'accès aux succédanés de produits laitiers qui ne respectent pas les normes d'étiquetage prévues à l'article 4.1 pour réaliser l'objectif qu'il a choisi d'atteindre et le niveau de protection qu'il juge approprié.
4. Enfin, compte tenu que la mesure est conforme à une norme internationale qui a pour objectif de protéger les consommateurs, elle ne doit pas être considérée comme ayant pour effet d'entraver indûment l'accès des produits des autres Parties et elle doit être permise par l'article 404 (b).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

3.2.3 Article 404 c) - la mesure ne restreint pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime

119. Le test pour vérifier si une mesure rencontre les exigences de l'article 404 (c) est le suivant :

1. Il faut d'abord s'assurer que la mesure rencontre les exigences de l'article 404 (a) et a pour objet la réalisation d'un objectif légitime.
2. Il faut ensuite vérifier si la mesure (laquelle à ce stade et de l'avis du groupe spécial, restreindrait le commerce car autrement il ne serait pas nécessaire d'appliquer l'article 404) va au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime.

120. L'application du test aux faits de la présente affaire démontre :

1. Que la mesure adoptée par le Québec en relation avec l'étiquetage des succédanés a pour objet la réalisation d'un objectif légitime, soit la protection des consommateurs, le tout comme il a été démontré dans la section précédente du présent mémoire.
2. Que la réglementation concernant l'étiquetage empêche les personnes du Québec, de la Saskatchewan et des autres provinces et territoires d'utiliser des termes qui sont interdits par l'article 4.1 pour désigner des succédanés de produits laitiers.
3. Que cette réglementation ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le niveau de protection fixé et réaliser l'objectif légitime recherché par le Québec qui consiste à accorder la meilleure protection possible aux consommateurs et à éviter tout risque de confusion.
4. Que la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime recherché car elle est basée sur une norme internationale pertinente comme le prescrit le paragraphe 17 de l'Annexe 405.1 soit, la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie*.
5. Le Québec soutient qu'il a choisi un niveau de protection basé sur une norme internationale et qu'il n'a pas à adopter une mesure qui offrirait un niveau de protection moindre même si cette mesure était moins restrictive pour le commerce.
6. Par ailleurs, le fait que le Québec maintienne sa réglementation doit être considéré comme une démonstration suffisante qu'il a tenu

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

compte du paragraphe 2 de l'article 905 et des conséquences avec lesquelles il faudrait composer si l'objectif légitime n'était pas atteint et qu'il s'est assuré qu'il y a équilibre entre les restrictions commerciales liées aux mesures techniques et les conséquences en question³⁵. Le Québec est par ailleurs d'avis que le paragraphe 2 de l'article 905 ne devrait pas être considéré comme une disposition créant une obligation qui empêche la réalisation de l'article 404 (c) car la notion d'équilibre est subjective et pourra très rarement faire l'objet d'unanimité entre les Parties. De plus, le fait que la mesure soit conforme à une norme internationale qui a pour objectif de protéger les consommateurs doit être pris en considération dans l'analyse de ce paragraphe. Cela démontre que la communauté mondiale considère que la norme est acceptable dans le commerce.

7. Enfin, l'utilisation des mots « au besoin », à l'article 905 (6), dans l'expression « au besoin, les mesures techniques soient fondées sur une évaluation des risques. » démontre, contrairement à ce que la Saskatchewan plaide au paragraphe 87 de son mémoire, qu'une évaluation des risques n'est pas toujours nécessaire³⁶. De plus, la décision de baser une mesure sur une norme internationale libère de l'obligation d'effectuer une évaluation des risques.

3.2.4 Article 404 d) - la mesure ne crée pas une restriction déguisée du commerce

121. Dans la présente affaire, la mesure adoptée par le Québec est transparente. Il n'est pas possible d'utiliser des termes qui sont interdits par l'article 4.1 pour désigner des succédanés.
122. Les fabricants du Québec, de la Saskatchewan, des autres provinces et des territoires, tous les gouvernements au Canada, les épiciers et les consommateurs savent exactement à quoi s'en tenir en ce qui concerne les succédanés de produits laitiers : il n'est pas possible d'utiliser des termes qui sont interdits par l'article 4.1 pour désigner des succédanés.
123. La mesure du Québec prohibe l'utilisation de certains termes mais il n'est pas possible de prétendre qu'il s'agit d'une restriction déguisée au commerce. Cette mesure ne cache rien. De plus, elle est conforme à

³⁵ À la note 23, *supra*, le Québec a indiqué que les mots « tenir compte » étaient définis par « prendre en considération ». Il a aussi indiqué que les mots « tenir compte » ne créent pas une obligation d'agir en fonction des conséquences.

³⁶ Le Québec est d'avis que la référence à l'article 905 (5), au paragraphe 87 du mémoire de la Saskatchewan, semble être une référence à l'article 905 (6).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

une norme internationale et elle est nécessaire pour réaliser l'objectif légitime recherché par le Québec qui consiste à protéger les consommateurs.

124. Le Québec soutient que sa réglementation a comme objectif principal de protéger les consommateurs mais il ne nie pas l'effet subsidiaire qui est de permettre aux producteurs laitiers de tout le Canada d'utiliser exclusivement certains noms et certaines images. La mesure est totalement transparente et légitime et rencontre les conditions de l'article 404 (d).
125. En conclusion, la réglementation concernant l'étiquetage des succédanés de produits laitiers, si elle n'est pas conforme à l'article 401, 402 ou 403, ce que le Québec conteste, est permise par l'article 404 de l'Accord.

PARTIE IV AUTRES CONSIDÉRATIONS

126. Le Québec désire informer le groupe spécial qu'il n'est pas d'accord avec l'interprétation de la Saskatchewan, au paragraphe 17 de son mémoire, que la portée et le champ d'application du nouveau chapitre neuf de l'*Accord sur le commerce intérieur* incluent toutes les mesures relatives à l'alimentation et à l'agriculture.
127. Le Québec soutient qu'en vertu de l'article 902.1 de l'Accord, seules les mesures techniques adoptées ou maintenues par une Partie relativement au commerce intérieur des produits agricoles et des produits alimentaires entrent dans la portée et le champ d'application du chapitre neuf. Pour que le nouveau chapitre neuf s'applique, il faut déterminer si une mesure est une « mesure technique » au sens de la définition de cette expression qui se trouve à l'article 907.
128. Le Québec soutient, compte tenu qu'aucune mesure transitoire n'a été prévue par les rédacteurs du nouveau chapitre neuf, qu'il est possible qu'une mesure qui entrait dans la portée et le champ d'application de l'ancien chapitre neuf ne soit plus visée par le nouveau chapitre neuf.
129. Au paragraphe 11 de son mémoire, la Saskatchewan souhaite l'établissement d'une jurisprudence dès qu'une similitude apparente entre des cas semble exister et prétend que c'est à la partie défenderesse de faire la preuve que les décisions antérieures ne doivent pas être suivies.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

130. Il n'existe aucune règle dans l'Accord qui prévoit que les groupes spéciaux sont liés ou doivent répercuter les conclusions d'autres groupes spéciaux dans des affaires distinctes, qu'elles soient similaires ou non.
131. Le Québec fait ses propres remarques sur ce qu'il croit juste de faire en ce qui concerne les décisions antérieures comme il l'a fait dans le présent mémoire. Il importe toutefois de soulever que la Saskatchewan ne saurait bénéficier d'une quelconque présomption et qu'elle a le fardeau de démontrer pourquoi les décisions au sujet de l'Ontario devraient être suivies en l'espèce.
132. Le Québec désire aussi informer le groupe spécial qu'il n'entend pas répondre à certains arguments de la Saskatchewan et des intervenants qu'il considère ne pas être pertinents à la présente affaire. Cette décision du Québec ne doit pas être interprétée comme une admission et le Québec se réserve le droit d'y répondre si le groupe spécial le juge nécessaire. Ces arguments sont, entre autres, le fait que le Québec produise plus de lait que la moyenne nationale, le fait que du beurre puisse être appelé « bloc de soya », le fait que l'industrie laitière du Québec est d'accord avec la déclaration de la Saskatchewan que les mesures contestées favorisent l'industrie laitière et l'obligation de faire du lobby.

PARTIE V PRÉJUDICE

133. La Saskatchewan n'a pas indiqué, aux paragraphes 113 à 116 de son mémoire, qu'elle subissait un préjudice en raison des règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1. Il est aussi possible de se demander comment une mesure qui est conforme à une norme internationale peut causer un préjudice.

PARTIE VI RÉPARTITION DES COÛTS OPÉRATIONNELS

134. La Saskatchewan demande au groupe spécial, aux paragraphes 119 à 123 de son mémoire, de ne pas répartir également les coûts opérationnels.
135. Le Québec s'oppose à cette demande de la Saskatchewan et ne voit aucune raison qui justifierait que les coûts opérationnels ne soient pas partagés également comme le prévoit l'article 55 de l'Annexe 1705 (1).

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

136. L'argument de la Saskatchewan, au paragraphe 120 de son mémoire, concernant le délai entre les consultations et la demande de constitution du groupe spécial ne doit pas être pris en compte par le groupe spécial pour les raisons suivantes.
137. Le fait qu'une demande de consultations ait été faite et qu'une Partie ne modifie pas immédiatement les mesures contestées n'est pas une raison pour ne pas répartir également les coûts. Les consultations ont pour but de permettre aux Parties de discuter d'une mesure qu'une Partie croit incompatible avec l'Accord. Elles se tiennent confidentiellement et sans porter atteinte aux droits des Parties aux consultations dans toute procédure en vertu de l'article 1702. 1 (11). Le fait qu'une demande de constitution du groupe spécial n'ait pas été présentée immédiatement après le délai statutaire de 120 jours est une question confidentielle entre les Parties aux consultations et ne doit pas être pris en compte dans la répartition des coûts opérationnels.
138. L'argument de la Saskatchewan, au paragraphe 121 de son mémoire, à l'effet que la non-conformité des mesures devait être évidente après les décisions visant l'Ontario en 2004 et 2010 et l'argument de l'Alberta, au paragraphe 16 de son mémoire, que le Québec a participé aux négociations et a accepté le nouveau chapitre neuf, doivent être rejetés.
139. L'argument de la Saskatchewan, au paragraphe 123 de son mémoire et l'argument de l'Alberta, au paragraphe 16 de son mémoire, à l'effet que la connaissance de longue date de la non-conformité constitue un autre facteur pertinent doivent aussi être rejetés.
140. À ce sujet, le Québec n'est pas d'accord avec l'interprétation de la Saskatchewan que la portée et le champ d'application du nouveau chapitre neuf de l'*Accord sur le commerce intérieur* incluent toutes les mesures relatives à l'alimentation et à l'agriculture.
141. Le Québec soutient qu'en vertu de l'article 902.1 de l'Accord, seules les mesures techniques adoptées ou maintenues par une Partie relativement au commerce intérieur des produits agricoles et des produits alimentaires entrent dans la portée et le champ d'application du chapitre neuf; pour que le nouveau chapitre neuf s'applique, il faut déterminer si une mesure est une « mesure technique » au sens de la définition de cette expression qui se trouve à l'article 907.
142. Le Québec soutient, compte tenu qu'aucune mesure transitoire n'a été prévue par les rédacteurs du nouveau chapitre neuf, qu'il est possible

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

qu'une mesure qui entrerait dans la portée et le champ d'application de l'ancien chapitre neuf ne soit plus visée par le nouveau chapitre neuf.

143. Le Québec soutient de plus qu'il n'existe aucune règle qui prévoit que les groupes spéciaux sont liés et doivent appliquer les conclusions d'autres groupes spéciaux et que les décisions au sujet de l'Ontario ne s'appliquent pas automatiquement dans la présente affaire.
144. L'affaire concernant la margarine mentionnée par la Saskatchewan, au paragraphe 123 de son mémoire, ne doit pas être prise en compte car les mesures contestées étaient complètement différentes de celles de la présente affaire.
145. De plus, la décision de faire supporter 70 % des coûts par l'Ontario dans l'affaire *Ontario – Succédanés II* en 2010 ne peut servir de fondement pour appliquer une telle répartition dans la présente affaire. En effet, en 2010, le groupe spécial sommaire a fait supporter une partie importante des coûts par l'Ontario parce que, comme indiqué aux pages 33 et 34 de sa décision :

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

146. La situation dans la présente affaire est différente. Le Québec a collaboré avec le Secrétariat et avec les autres Parties et il a respecté les délais. Sa décision de déposer un projet de loi et de ne présenter aucun argument écrit concernant les articles 7.1 et 7.2 et les mesures relatives aux règles de composition ne doit pas être interprétée comme un défaut de participer au différend en vertu de l'article 1707.5 mais plutôt comme une démonstration de la volonté du Québec d'éviter des frais à toutes les Parties.

PARTIE VII RÉSUMÉ

147. Le Québec a indiqué dans le présent mémoire que suite à un examen attentif de sa réglementation, il avait été déterminé à propos de lever les interdictions contenues aux articles 7.1 et 7.2 de la *Loi sur les produits alimentaires*. Il a indiqué que des ajustements de concordance nécessaires devraient être apportés au *Règlement sur les aliments*. Il a

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

indiqué que cette décision n'était pas une admission de la non-conformité de ses mesures à l'*Accord sur le commerce intérieur*.

148. Il a aussi indiqué qu'il n'était pas d'accord avec la Saskatchewan que la portée et le champ d'application du chapitre neuf de l'Accord incluent toutes les mesures relatives à l'alimentation et à l'agriculture. Selon le Québec, ce chapitre s'applique seulement aux mesures techniques relatives au commerce intérieur des produits agricoles et des produits alimentaires.
149. Le Québec a par la suite indiqué qu'il s'opposait à la recevabilité de la plainte de la Saskatchewan en ce qui concerne les règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* parce que les règles d'étiquetage n'ont pas été invoquées lors de la demande de consultations et lors de la demande de constitution du groupe spécial et que, par conséquent, le groupe spécial n'a pas compétence pour les examiner.
150. Le Québec a enfin démontré que ses règles d'étiquetage étaient conformes à une norme internationale du *Codex Alimentarius*, qu'elles étaient permises par l'Accord, qu'elles ne constituaient pas un obstacle en vertu de l'article 401, 402 ou 403 et, dans le cas contraire, qu'il s'agit de mesures permises par l'article 404.

PARTIE VIII CONCLUSION

En tenant compte de ce qui précède, le Québec demande au groupe spécial de :

- a) Constater sa décision de lever les interdictions contenues aux articles 7.1 et 7.2 de la *Loi sur les produits alimentaires* et d'effectuer les modifications de concordance au *Règlement sur les aliments*;
- b) Déclarer que le groupe spécial n'a pas compétence en ce qui concerne les règles d'étiquetage prévues à l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires* parce que les règles d'étiquetage n'ont pas été invoquées lors de la demande de consultations et lors de la demande de constitution du groupe spécial et qu'elles ne peuvent faire l'objet d'une plainte de la Saskatchewan dans la présente affaire;
- c) Si le groupe spécial décide qu'il a compétence en ce qui concerne les règles d'étiquetage, déclarer que la réglementation du Québec

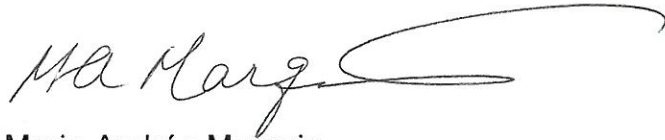
MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

concernant l'étiquetage est conforme à une norme internationale du *Codex Alimentarius*, la *Norme générale Codex pour l'utilisation de termes de laiterie*, et que pour cette raison, elle est permise par l'*Accord sur le commerce intérieur*,

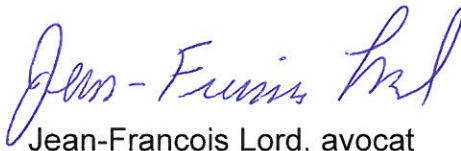
- d) Déclarer que la réglementation concernant l'étiquetage des succédanés ne constitue pas un obstacle au commerce intérieur et qu'elle ne contrevient pas à l'article 401, 402 ou 403 de l'*Accord sur le commerce intérieur*,
- e) Dans le cas contraire, déclarer que la réglementation concernant l'étiquetage des succédanés est permise par l'article 404 et par l'article 905 de l'*Accord sur le commerce intérieur*,
- f) Rejeter la plainte de la Saskatchewan concernant l'article 4.1 de la *Loi sur les produits alimentaires*;
- g) Pour les mêmes motifs, rejeter les interventions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et du Manitoba;
- h) Répartir également les coûts opérationnels du groupe spécial.

MÉMOIRE DU QUÉBEC CONCERNANT LES SUCCÉDANÉS DE
PRODUITS LAITIERS ET LES MÉLANGES DE PRODUITS LAITIERS ET
DE SUCCÉDANÉS DE PRODUITS LAITIERS

Le tout respectueusement soumis, ce 23 septembre 2013.



Marie-Andrée Marquis
Représentante du Commerce intérieur
Direction de la Politique commerciale
Ministère des Finances et de
l'Économie du Québec



Jean-François Lord, avocat
Ministère de la Justice du Québec



Raymond Tremblay, avocat
Ministère de la Justice du Québec