

**PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS
EN VERTU DU CHAPITRE DIX-SEPT (PARTIE A)
DE
L'ACCORD SUR LE COMMERCE INTÉRIEUR**

**RELATIVEMENT À LA QUESTION
LA CONTESTATION DE L'ALBERTA CONCERNANT LES
MESURES DU QUÉBEC
QUI S'APPLIQUENT À LA COULEUR DE LA MARGARINE**

**Différend entre deux gouvernements
Recours à l'audience d'un groupe speciale constitué en vertu de l'article 1704**

OBSERVATIONS ÉCRITES DU GOUVERNEMENT DU MANITOBA

Le 31 août 2004

1. INTRODUCTION

1. Le Gouvernement du Québec (« Québec ») applique des mesures sous forme de législation (c'est-à-dire, loi et règlement) en ce qui concerne la couleur de la margarine. Les mesures en vigueur, documentées en détail dans les observations soumises par le Gouvernement de l'Alberta au groupe spécial, interdisent la commercialisation de la margarine jaune pâle au Québec. Il est mis en évidence que ces mesures entravent au commerce entre les provinces et causent un préjudice matériel direct et significatif aux cultivateurs et transformateurs de canola au Manitoba.
2. Le Gouvernement du Manitoba (« Manitoba ») est intervenu dans les procédures de règlement des différends et a examiné les observations du Gouvernement de l'Alberta (« Alberta »). Le Manitoba soutient l'affirmation de l'Alberta que les mesures du Québec sont contraires aux obligations de la Partie en vertu de l'*Accord sur le commerce intérieur* (« ACI »). Le Manitoba est aussi d'accord avec la position de l'Alberta sur le fait que les mesures du Québec ne sont pas protégées par les dispositions de l'ACI sur les mesures associées aux objectifs légitimes.
3. En 2002, le Manitoba est intervenu dans les procédures de règlement des différends conformément au chapitre dix-sept de l'ACI entamées par le Gouvernement de l'Ontario (« Ontario ») concernant les mêmes mesures du Québec liées à la margarine colorée. Étant donné que l'action de l'Ontario n'a pas eu de résultat et que les mesures sont restées en vigueur, le Manitoba a décidé d'intervenir en faveur de la contestation de l'Alberta des mesures du Québec qui s'appliquent à la couleur de la margarine.
4. Le Manitoba invite fermement au groupe spécial de conclure que les mesures du Québec sur la couleur de la margarine sont incompatibles avec les obligations du Québec en vertu de l'ACI et recommande que le Québec abroge et cesse immédiatement d'appliquer ces mesures et qu'il permette la vente au Québec de la margarine colorée ayant la même couleur jaune pâle du beurre.

II. Contexte

5. Le Manitoba est particulièrement intéressé à la contestation de l'Alberta concernant les mesures du Québec qui s'appliquent à la couleur de la margarine. Le Manitoba est un important producteur de graines de canola, de tournesol et de soya et exploite trois usines de transformation d'huile végétale. Les producteurs de margarine canadienne représentent un marché pour l'huiles végétales produites au Manitoba. Étant donné que les restrictions sur la couleur de la margarine du Québec augmentent les frais engagés par les producteurs de margarine et réduisent la consommation de margarine au Québec, la hausse des coûts et la réduction des ventes de la margarine canadienne ont des retombées négatives sur l'industrie d'huile

végétale au Manitoba.

6. Bunge Canada gère deux usines de trituration et de raffinage d'huile végétale au Manitoba, une à Altona et l'autre à Harrowby. Ces usines servent principalement à triturer et à raffiner les produits de canola. De plus, l'usine d'Altona est aussi en mesure de transformer les graines de tournesol et le soya. La production de ces usines comprend l'huile brute et raffinée en vrac, l'huile végétale en vrac, l'huile raffinée conditionnée pour la vente au détail, les pellicules et les criblures. En outre, une usine de trituration de soya plus petite (Jordan Mills) se trouve à Jordan Siding au Manitoba et produit l'huile de soya.
7. L'augmentation de la production et de la transformation du canola représente une importante histoire de réussite au Manitoba. Les agriculteurs du Manitoba ont commencé à utiliser les graines de canola comme une culture de remplacement pendant la Seconde Guerre mondiale. Cette culture est devenue beaucoup plus importante à la fin des années 60, époque à laquelle grâce à la recherche et au développement, on a découvert une grande variété de canola pouvant servir à la production d'huile destinée à la consommation humaine et comme aliments pour le bétail.
8. La surface cultivée de canola, au Manitoba, est passée de 29 300 acres en 1961 à 581 000 acres dix ans après, et a atteint son maximum en 1988 avec 2,75 millions d'acres. Un record a été réalisé en 1998 avec 1,8 millions de tonnes de production de canola. En 2003, plus de 7 100 agriculteurs du Manitoba ont cultivé 2,5 millions d'acres et ont obtenu une récolte de 1,7 millions de tonnes.
9. La plus grande production de graines de tournesol au Manitoba provient des Provinces des Prairies. Les agriculteurs du Manitoba cultivent cette plante depuis les années 40. En 1979, les surfaces cultivées de tournesols au Manitoba occupaient une surface de 380 000 acres. La production a commencé à diminuer au cours des années 80 à cause du climat, des maladies et des insectes. Ce déclin a été renversé dans les années 90, grâce à une amélioration des prix et au développement de variétés résistantes aux maladies. En 2003, plus de 800 agriculteurs du Manitoba cultivaient 220 000 acres de tournesols et produisaient une récolte de 136 000 tonnes.
10. Au Manitoba, le soya est caractérisé par une longue histoire et a été introduit pour la première fois au début du XX^e siècle. Aujourd'hui, environ 95 % de la production de soya au Manitoba est utilisé comme aliments pour le bétail et comme alimentation humaine. Cependant, au cours des dernières années, le Manitoba a enregistré une hausse considérable des surfaces cultivées de soya. Vers la moitié des années 90, les superficies ensemencées de soya s'élevaient à moins de 1 000 acres et devenaient 220 000 acres en 2003, en produisant une récolte d'environ 150 000 tonnes. En 2003, le Manitoba

comptait 875 producteurs de soya.

11. Les entreprises Unilever Canada Limited (« Unilever ») et Parmalat Canada (« Parmalat ») fabriquent de la margarine en Ontario et commercialisent leurs produits au Québec. Le maintien par Unilever de deux chaînes de production, deux circuits de distribution et deux quantités de stocks séparés, lui permettant d'une part d'observer les restrictions du Québec sur la couleur de la margarine et d'autre part de respecter les exigences du reste du Canada, entraîne une augmentation des coûts s'élevant à plus de 1 million de dollars par année.
12. Les mesures du Québec ont aussi accru les frais des détaillants alimentaires qui œuvrent à l'intérieur et à l'extérieur du Québec. Ils doivent également disposer de stocks, de circuits de distribution et de programmes de commercialisation en double, en prenant en charge tous les coûts que ce double système comporte.
13. Outre des frais plus élevés, les règlements du Québec sur la couleur de la margarine impliquent une perte de ventes. L'Association canadienne des transformateurs de graines oléagineuses a précédemment observé que la consommation de margarine au Québec correspond à environ 58 % du marché combiné du beurre et de la margarine. Pour comparer, la consommation de margarine au Canada correspond à environ 67 % du marché combiné du beurre et de la margarine au Canada.
14. L'Association canadienne des transformateurs de graines oléagineuses estime que le coût total annuel pour l'industrie de la margarine et les industries connexes s'élève à environ 17 millions de dollars de ventes perdues au Québec.
15. Ces coûts supplémentaires et les ventes perdues ne touchent pas uniquement les producteurs et les distributeurs de margarine, mais ils se répercutent aussi sur les agriculteurs et les transformateurs dans tout le Canada. Étant donné que le Manitoba est un important producteur de graines de canola, de tournesol et de soya, une partie de ces coûts excessifs et des ventes perdues se reflètent à la fin dans les prix des produits des producteurs et des transformateurs d'huile végétale au Manitoba.

III. Analyse : Obligations en vertu de l'Accord sur le commerce intérieur

16. La couleur de la margarine a été une source de préoccupation pour le commerce intérieur, à la fois avant et après la mise en vigueur de l'ACI. Le Manitoba est d'accord avec les observations de l'Alberta attestant que les mesures du Québec touchant la couleur de la margarine s'inscrivent dans la

portée et le champ d'application du Chapitre neuf (Produits agricoles et produits alimentaires) de l'ACI.

17. Le Manitoba appuie la position de l'Alberta attestant que la mesure en question du Québec n'est pas compatible avec l'intention générale de l'ACI exprimée dans l'objectif et les principes directeurs énoncés dans l'article 100 (Objectif) et dans l'article 101 (Principes), et qu'elle contrevient aux articles 401 (Non-Discrimination réciproque), 402 (droit d'entrée et de sortie) et 403 (Absence d'obstacles). En outre, le Manitoba soutient la position de l'Alberta affirmant que la mesure n'est pas protégée par l'article 404 (Objectifs légitimes) et que l'article 405 (Conciliation) s'applique.
18. Le Manitoba ne répétera pas, dans les présentes soumissions, tous les arguments de l'Alberta sur tous ces points. Le Manitoba limitera ses observations en vue d'appuyer les arguments de l'Alberta indiquant que : la mesure du Québec s'inscrit dans la portée des obligations du Chapitre neuf (Produits agricoles et produits alimentaires), que la mesure n'est pas compatible avec l'article 401 (Non-discrimination réciproque), l'article 402 (Droit d'entrée et de sortie) que la mesure n'est pas protégée par l'article 404 (Objectifs légitimes).
19. Le Manitoba appui l'affirmation de l'Alberta que les règlements sur la couleur de la margarine du Québec s'inscrivent dans la portée du Chapitre neuf (Produits agricoles et produits alimentaires) et que par conséquent, la mesure est assujettie à d'autres chapitres de l'ACI y compris le Chapitre 4 (Règles générales) et le Chapitre 17 (Procédures de règlement des différends).
20. Le chapitre neuf de l'ACI agit dans le but d'une approche positive. Cela signifie que la portée et le champ d'application du chapitre s'étend uniquement à ces mesures qui sont identifiées expressément comme visées. Cela découle du fonctionnement des paragraphes 902.2 et 902.3.
21. Le paragraphe 902.2 prévoit que les seules mesures sur les produits agricoles et les produits alimentaires qui sont visées par le chapitre et l'ACI sont celles qui sont identifiées expressément comme des « obstacles techniques au commerce » par le Comité fédéral-provincial de l'inspection agro-alimentaire (CFPIA). Le paragraphe 902.2 stipule expressément que les mesures peuvent être identifiées comme des obstacles techniques au commerce soit avant ou après l'entrée en vigueur de l'ACI.
22. Le Manitoba affirme que l'Alberta a identifié correctement que l'avis pour les fins du paragraphe 902.2 a été remis en juin 1993 lorsque le Comité fédéral-provincial de l'inspection agri-alimentaire a déterminé que la margarine colorée était l'un des huit obstacles au commerce interprovincial. Même si cette date est antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'ACI, il ne fait aucun doute que ces huit obstacles sont ceux prévus au paragraphe 902.2.
23. Le paragraphe 902.3 repose essentiellement sur le paragraphe 902.2 en demandant qu'un autre organisme, le Comité fédéral-provincial des politiques

- commerciales, d'aviser par écrit des obstacles techniques au commerce ayant des répercussions sur le « plan des politiques ». Un avis écrit à cet effet a été publié par cet organisme dans une lettre en date du 1^{er} octobre 1997, qui établit cinq mesures y compris « les restrictions sur la couleur de la margarine et d'autres normes sur la margarine ».
24. Le Manitoba soutient, en conséquence, avec l'Alberta, que les mesures du Québec concernant les restrictions sur la couleur de la margarine s'inscrivent dans la portée et le champ d'application du chapitre neuf de l'ACI.
 25. En effet, la question d'identifier le document représentant l'avis écrit prévu au paragraphe 902.3 a déjà été soulevée dans un autre différend examiné en vertu du chapitre dix-sept. Lors d'un différend qui a donné lieu à un *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* (le 18 janvier 2000), la question de l'incidence provoqué par la lettre en date du 1^{er} octobre 1997 a été soulevée mais n'a pas été contestée. Les parties au différend ont admis facilement qu'il s'agit en effet de la lettre prévue au paragraphe 902.3.
 26. La question contestée dans ce différend était de savoir si une période de transition non précisée, après le 1^{er} septembre 1997 (la date précisée à l'article 902.3), avait été accordée aux Parties pour se conformer aux obligations prévues au chapitre neuf et dans l'ACI. Le groupe spécial a trouvé que la seule période de transition était celle qui s'est terminée le 1^{er} septembre 1997, et qu'après cette date, toutes les mesures devaient être conformes aux obligations. Il est prétendu que ce groupe spécial n'a pas de raison d'arriver à une conclusion différente dans le cas de ce différend.
 27. Comme le Manitoba affirme que la mesure sur la couleur de la margarine au Québec est visée par le chapitre neuf, elle est aussi assujettie aux dispositions du Chapitre quatre (Règles générales) conformément à l'article 900 (Application des règles générales).
 28. Le Manitoba appuie les observations de l'Alberta affirmant que les règlements du Québec sur la couleur de la margarine contrevient à l'article 401 (Non-discrimination réciproque). L'article 401 stipule que « chaque Partie accorde aux produits d'une autre Partie un traitement non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde à ses propres produits, qui sont semblables, directement concurrents ou substituables ». La disposition du Québec concernant la couleur de la margarine ne permet pas à la margarine d'être de la même couleur que le beurre. Le Manitoba est d'accord avec les observations de l'Alberta indiquant que le Québec néglige d'accorder un traitement réciproque non-discriminatoire à la margarine et par conséquent, contrevient à l'article 401.

29. Le Manitoba est d'accord avec les observations de l'Alberta affirmant que le règlement sur la couleur de la margarine du Québec contrevient à l'article 402 (Droit d'entrée et de sortie). Étant donné que la mesure du Québec ne permet pas la vente de la margarine colorée au Québec, elle a pour effet d'empêcher la circulation de ce produit (qui est fabriqué dans d'autres provinces canadiennes) à l'intérieur du Canada pour se rendre au Québec, contrevenant ainsi à l'objectif de l'article 402.
30. Si une mesure est visée par un Chapitre, et elle est incompatible avec les obligations énoncées dans l'ACI, l'article 404 de l'ACI permettra néanmoins à une Partie d'appliquer la mesure – à condition que l'on puisse démontrer que le but de la mesure est de réaliser un objectif légitime.
31. Un « objectif légitime » est précisé en vue de l'application de l'ACI à l'article 200 et veut dire l'un des objectifs suivants, poursuivis sur le territoire d'une Partie :
- a) la sécurité du public;
 - b) l'ordre public;
 - c) la protection de la vie ou de la santé des humains, des animaux ou des végétaux;
 - d) la protection de l'environnement;
 - e) la protection des consommateurs;
 - f) la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des travailleurs;
 - g) les programmes de promotion sociale à l'intention des groupes défavorisés,
- 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.
32. La mesure du Québec a pour effet d'interdire la vente de la margarine dont la couleur jaune pâle ressemble à celle du beurre. Le Manitoba n'est conscient d'aucun motif invoqué par le Québec ou du reste, par toute autre partie qui correspondrait à l'un des objectifs indiqués dans la définition des « objectifs légitimes ». De plus, le Manitoba est d'accord avec la suggestion indiquée dans les observations de l'Alberta que les mesures du Québec ont pour objet de protéger les produits laitiers de la concurrence et par conséquent ne sont pas inclus dans la portée de la définition du terme « objectif légitime ». Le Manitoba n'est au courant d'aucune preuve qui pourrait être soumise par le

Québec en vue de démontrer que la mesure peut être justifiée comme un objectif légitime.

33. Sur la liste des objectifs légitimes acceptables qui peuvent être abordés, ce sont probablement les paragraphes sur la protection de la santé humaine ou la protection des consommateurs qui feront l'objet de discussions. Cependant, la couleur de la margarine ne présente aucun risque connu pour la santé, et il est difficile de comprendre comment pourrait-on avancer un argument de façon convaincante que ces mesures sont en place au Québec pour protéger le consommateur.
34. Le Manitoba soutient, en conséquence, que la mesure en question ne correspondrait pas à la définition d'un « objectif légitime », si le Québec devait affirmer que la mesure est acceptable pour cette raison. Le fait que le Québec a permis, dans le passé, la vente d'une margarine jaune pâle et que le Québec était prêt récemment à permettre de nouveau sa vente (en publiant un projet de règlement à cet effet), ne fait que souligner le point que cette mesure n'a pas d'objectif légitime en vertu de l'ACI.

IV. DEMANDE DE RÉPARATION

35. Manitoba demande instamment au groupe spécial de trouver que les mesures du Québec sur la couleur de la margarine sont incompatibles avec les obligations du Québec aux termes de l'ACI, pour toutes les raisons énoncées dans les observations de l'Alberta.
36. Le Manitoba demande instamment aussi au groupe spécial de recommander que le Québec abroge immédiatement et cesse d'appliquer les mesures en question et qu'il permette la vente de la margarine colorée au Québec ayant la même couleur jaune pâle du beurre.
37. Le tout respectueusement soumis ce 31^e jour d'août 2004.

Alan J. Carson
Conseiller principal en politiques et en économie
Direction de la politique et de l'économie
Agriculture, Alimentation et Initiatives rurales du Manitoba

