

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

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

**OBSERVATIONS ÉCRITES DE LA PART DU GOUVERNEMENT DE LA  
SASKATCHEWAN**

LE 30 AOÛT 2004



## TABLE DES MATIÈRES

1.	CONTEXTE HISTORIQUE.....	3
2.	INTÉRÊT SUBSTANTIEL.....	4
3.	PROBLÈMES.....	7
4.	ARGUMENT.....	8
5.	DEMANDE DE RÉPARATION.....	12

**CONTEXTE HISTORIQUE**

1. Conformément au paragraphe 1704(1) de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), on a demandé à un groupe spécial de résoudre un différend entre les gouvernements de l'Alberta et du Québec concernant la couleur de la margarine. La Saskatchewan a été prévenue de la demande conformément au paragraphe 1704(4).
2. En vertu du paragraphe 1704(9), la Saskatchewan a indiqué par écrit, dans une lettre datée du 16 juillet 2004, son intention de participer à titre de partie intéressée.
3. La demande a été présentée en vertu de la Règle 31(a) de l'annexe 1706.1, les Règles de procédure des groupes spéciaux. La Saskatchewan intervient à l'appui de la position de l'Alberta en attestant que les mesures contestées ne sont pas compatibles avec les obligations du Québec aux termes de l'ACI.

## INTÉRÊT SUBSTANTIEL

4. La Saskatchewan a un nombre considérable de personnes d'affaires dans la province qui sont touchées par la mesure en question et qui, selon l'alinéa 1704(10)(b), ont un intérêt substantiel au sens du paragraphe 1704(9).
5. Les oléagineux représentent plus de 80 %<sup>1</sup> des ingrédients de la margarine vendue et consommée au Canada, y compris le Québec. Les producteurs et les raffineurs des oléagineux sont touchés par les mesures contestées. Il y a actuellement environ 32 790 producteurs de canola dans la province de la Saskatchewan<sup>2</sup>. Il y a deux usines de traitement des oléagineux dans la province, une à Clavet et une autre à Nipawin.

### La valeur de la margarine à base de canola en Saskatchewan

6. Un examen de l'importance des ventes de margarine par rapport aux ventes de l'huile de canola et d'oléagineux, entre les années 1998 et 2001 (des données plus récentes ne sont pas disponibles) démontre cet effet.
7. Au cours de cette période, une moyenne annuelle de 126 000 tonnes au Canada d'huile végétale désodorisée a été utilisée pour la fabrication de la margarine (Statistique Canada – Huiles et corps gras, comme il a été déclaré par le Conseil canadien du canola).

---

<sup>1</sup>80 % est une norme de composition prescrite par la *Loi sur les Aliments et Drogues*.

<sup>2</sup>Pour financer le Conseil du canola de la Saskatchewan, on prélève une contribution de l'agriculteur de 50 cents par tonne sur le canola produit en Saskatchewan. Ce montant est pris dans la base de données de gestion des contributions de l'agriculteur du Conseil.

8. De ce montant, une moyenne de 40 % (environ 51 000 tonnes) était de l'huile de canola (Statistiques Canada – Huiles et corps gras, comme il a été déclaré par le Conseil canadien du canola).
9. Le taux d'extraction de l'huile de canola est d'environ 41 % (moyenne de 10 ans, Agriculture et Agri-alimentaire Canada, Profil du secteur oléagineux, 1999). Le volume moyen annuel de canola utilisé pour la margarine pour la même période est d'environ 125 000 tonnes.
10. La part de production nationale de canola de la Saskatchewan pour la même période était d'environ 44 % (Statistique Canada, Revue des céréales et des graines oléagineuses. no. 22-007-xpb, janvier 2002, 2001 et 2000). En supposant que l'utilisation du canola de la Saskatchewan se conforme à la moyenne nationale, cela voudrait dire qu'environ 55 000 tonnes des graines oléagineuses (canola) de la Saskatchewan étaient utilisés dans la fabrication de la margarine.
11. Le prix moyen du canola pour la même période était de 343 \$CAN par tonne (Statistique Canada, Série de rapports sur les grandes cultures no. 22-002-xpb, série 8, volumes 77 à 80), s'élevant à une valeur totale moyenne d'environ 19 millions de dollars canadiens par année des ventes de graines oléagineuses (canola) destinées à la fabrication de la margarine.
12. Fondé sur le modèle des entrées-sorties<sup>3</sup> de Statistique Canada, Division des entrées-sorties, chaque dollar des recettes de productions végétales de la Saskatchewan génère un montant supplémentaire de 0,416 \$ du PIB, d'où un effet multiplicateur de 1,416. Par conséquent, le chiffre d'affaires annuel des graines oléagineuses (canola) destinées à la fabrication de la margarine représentait, en moyenne, 27 millions de dollars du PIB de la Saskatchewan au cours de 1998 à 2001.

---

<sup>3</sup>Le modèle des entrées-sorties constitue une méthode d'analyse qui représente l'économie par une série de fonctions linéaires de production, décrivant l'interdépendance entre tous les secteurs.

13. La Saskatchewan a environ 15 % de la capacité de trituration du canola du Canada (Canadian Oilseed Processors Association). La part de la Saskatchewan des graines oléagineuses (canola) destinées à la fabrication de la margarine, en supposant que le niveau de capacité correspondait au rapport réel national de trituration, s'élèverait à environ 19 000 tonnes par année (15 % de 125 000 tonnes).
14. Chaque tonne de graines oléagineuses (canola) triturées ajoute une valeur d'environ 50 \$ (Canadian Oilseed Processors Association). En supposant un multiplicateur économique de 3 (Canadian Oilseed Processors Association), la valeur ajoutée de la trituration en Saskatchewan pour la même période est d'environ 2,8 millions de dollars par année.
15. Par conséquent, la valeur totale moyenne ajoutée au PIB de la Saskatchewan des ventes des graines oléagineuses (canola) destinées à la fabrication de la margarine et à la trituration pour la période en question, pourrait être estimée à 30 millions de dollars par année.

#### L'incidence des mesures du Québec

16. Sur le marché des « produits à tartiner » (y compris le beurre et la margarine), la part nationale du marché de la consommation de la margarine est de 67 % (Edible Oil Food Association of Canada). Au Québec, la part de marché n'est que de 58 %. On maintient que l'écart s'explique par la présence des mesures contestées dont le but était de protéger davantage l'industrie du beurre de la concurrence avec la margarine.
17. La différence des niveaux de consommation s'élève annuellement à 6 892 890 livres de margarine dans la province du Québec, ou 17 000 000 \$ (Edible Oil Food Association of Canada). À une moyenne de 80 % de contenu d'huile végétale, le poids de l'huile perdue serait de 5 514 312 livres ou de 2 501 tonnes. La portion de canola (40 %) serait donc de 1 000 tonnes d'huile ou de 2 440 tonnes de ventes de graines oléagineuses perdues (canola). La portion de la Saskatchewan (44 %) est, en

moyenne, 1 073 tonnes par année, ce qui représente une valeur d'environ de 368 000 \$ par année. En tenant compte des multiplicateurs économiques appropriés et des hypothèses avancées concernant la capacité de trituration (ci-dessus), la perte totale pour la Saskatchewan s'élèverait à une perte moyenne annuelle estimée de 576 000 \$ depuis 1997, avec un impact total de 1998 à 2003 de 3 456 000 \$ (en supposant que les conditions de 2002 à 2003 sont semblables à celles de 1998 à 2002).

**PROBLÈMES**

18. Les mesures contestées du Québec sont-elle un obstacle technique au commerce au sens du chapitre neuf de l'ACI ?
19. Quelles sont les obligations d'une partie de l'ACI par rapport à un obstacle technique au commerce au sens des chapitres neuf et quatre de l'ACI ?
20. Y a-t-il des objectifs légitimes en jeu qui pourraient rendre les mesures contestées acceptables au sens du chapitre quatre de l'ACI ?

## ARGUMENT

### Obstacle technique au commerce en vertu du chapitre 9 de l'ACI

21. Les mesures contestées du Québec sont celles établies par l'Alberta dans ses observations écrites, particulièrement au paragraphe neuf, soit le paragraphe 40(1)(c) du *Règlement concernant les succédanés de produits laitiers* du Québec.
22. Les produits agricoles et les produits alimentaires sont assujettis au chapitre 9 de l'ACI. Au lieu d'établir un essai judiciaire pour identifier les mesures incompatibles, l'identification des obstacles techniques au commerce est établie et déléguée par le Comité fédéral-provincial de l'inspection agro-alimentaire (le « Comité d'inspection »). Autrement dit, les mesures incompatibles en vertu du chapitre neuf sont déterminées de façon normative et non descriptive.
23. Pour le groupe spécial, la question ce n'est pas de savoir si les mesures contestées représentent un obstacle technique au commerce au sens du chapitre neuf, mais plutôt si les mesures contestées ont été identifiées comme telles par le comité d'inspection.
24. Comme il est identifié et documenté dans la soumission de l'Alberta, les mesures contestées du Québec ont été identifiées par le Comité d'inspection et par le Comité fédéral-provincial des politiques commerciales comme des obstacles techniques au commerce au sens du chapitre neuf et selon les procédures énoncées dans l'article 902 et ont été reconnues comme telles par le gouvernement du Québec.
25. Pour ce groupe spécial, la question ce n'est pas de savoir si le Comité d'inspection avait raison ou était raisonnable dans ses conclusions attestant que les mesures contestées sont des obstacles techniques au commerce au sens de l'article 908 ou selon toute autre norme. De toute façon, les mesures contestées qui régissent la couleur de la margarine correspondent clairement à la définition des « obstacles techniques au commerce », indiquée dans l'article 908, régissant les caractéristiques du produit.

26. Un groupe spécial de l'ACI (*Nouvelle-Écosse c. l'Île-du-Prince Edward concernant les modifications apportées au Règlement de la Loi sur les produits laitiers*, le 18 janvier 2000) a déjà accepté le fait que les mesures identifiées par les comités pertinents répondent aux exigences de l'article 902 aux fins d'identification des obstacles techniques au commerce et que les mesures identifiées ont été rendues conformes à l'ACI avant le 1<sup>er</sup> septembre 1997.

Non-Discrimination réciproque et obstacles au commerce intérieur en vertu du chapitre 4 de l'ACI

27. La Saskatchewan appuie la soumission de l'Alberta datée du 16 août 2004 en ce qui concerne l'application des principes et des règles générales de l'ACI et en particulier, l'application des règles générales du chapitre quatre. La Saskatchewan appuie également les arguments avancés dans la soumission déclarant que les mesures contestées ne sont pas compatibles avec les obligations du Québec en vertu des principes et des règles générales de l'ACI.
28. L'article 900 prévoit que, sous réserve d'incompatibilité, les règles générales du chapitre 4 de l'ACI s'appliquent au chapitre 9.
29. Il est suggéré que, dans ce cas, les règles de la non-discrimination réciproque (article 401), et les obstacles au commerce (article 403) par exemple, s'appliqueraient aux mesures qui ont été identifiées comme des obstacles techniques au commerce.
30. Il est suggéré qu'un obstacle technique au commerce est, par définition, un obstacle au commerce intérieur au sens de l'article 403. Une interprétation qui ne correspond pas tout à fait à cette conclusion rendrait inutile l'exercice des comités pertinents en vertu du chapitre neuf, soit d'identifier les obstacles techniques. Le Québec contrevient en effet son obligation de supprimer l'obstacle technique au commerce depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1997.
31. Parallèlement, il est suggéré que les mesures contestées représentent une violation

de l'obligation d'accorder un traitement aux produits d'autres territoires non moins favorable que le meilleur traitement qu'elle accorde à ses propres produits, qui sont semblables, directement concurrents ou substituables et à ceux d'autres territoires au sens du paragraphe 401(1).

32. Le fait que la margarine soit un produit qui est semblable, directement concurrent ou substituable est confirmé par l'attestation réglementaire du Québec déclarant que la margarine est un « succédané du beurre » comme il est documenté dans la soumission de l'Alberta datée du 16 août 2004.
33. Bien qu'il soit vrai que les mesures contestées ne favorise pas la margarine du Québec par rapport à la margarine d'autres provinces, l'obligation de non-discrimination de l'article 401 exige un traitement non moins favorable aux produits qui sont semblables et substituables, et il est envisagé que le traitement d'un produit doit être comparé au traitement accordé à un produit qui est semblable, directement concurrent ou substituable.
34. L'identification de la mesure contestée comme obstacle technique au commerce est au moins une indication *prima facie* d'un traitement discriminatoire.
35. De plus, la conséquence et le but de la mesure contestée sont d'imposer un désavantage concurrentiel à la margarine par rapport au beurre. La mesure contestée, après tout, interdit de colorer la margarine pour qu'elle ressemble à la couleur du beurre comme il est réellement mis en marché au Québec. Aucune restriction similaire n'est imposée à la fabrication du beurre. Il s'agit ici d'un traitement moins favorable.

#### Objectifs légitimes

36. L'article 404 constitue une restriction importante sur les obligations de non-discrimination et de non-obstacles. S'il était question de santé humaine ou de protection du consommateur, par exemple, on ne devrait pas empêcher chaque territoire ou province de protéger une chose aussi importante en vue de favoriser la

libéralisation du commerce.

37. Toutefois, dans ce cas en particulier, il n'y a pas d'objectif légitime en jeux, comme il est défini dans le chapitre deux de l'ACI. Il est suggéré que le fardeau de la preuve d'établir un tel objectif légitime incombe au Québec.
38. L'intention exprimée par le Québec depuis longtemps vis-à-vis cette question démentirait toute revendication à un objectif légitime.
39. De plus, l'article 404 exige que, même si un tel objectif légitime existe, la mesure ne doit pas aller au-delà de cet objectif en entravant indûment l'accès des produits, en restreignant le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser cet objectif légitime ou en créant une restriction déguisée du commerce.
40. Il est suggéré que même si on acceptait l'existence d'un objectif légitime (qui est formellement contestée par la Saskatchewan), les mesures contestées seraient beaucoup plus restrictives qu'il ne serait nécessaire pour réaliser un tel objectif. Les exigences, par exemple, en matière d'étiquetage qui empêcheraient la margarine de se faire passer pour du beurre, seraient adéquates.
41. Exiger la différenciation des produits à tartiner pour des raisons de restriction de couleur constitue une restriction de commerce qui est soit une violation flagrante de l'ACI, soit une restriction déguisée du commerce, soit une restriction exagérée fondée sur un objectif légitime douteux.

**DEMANDE DE RÉPARATION**

42. La Saskatchewan demande qu'une réparation soit accordée comme il a été indiqué par l'Alberta dans sa soumission datée du 16 août 2004.

Le tout respectueusement soumis le 30<sup>e</sup> jour d'août 2004

---

Robert Donald  
Directeur administratif,  
Direction de la publicité commerciale  
Relations gouvernementales et affaires  
autochtones de la Saskatchewan

---

Alan Jacobson  
Avocat-conseil de la Couronne  
Saskatchewan Justice