



Conseil national des
produits agricoles

National Farm Products
Council

Rapport du Comité établi pour entendre la plainte

Déposée par

**Les signataires de la Colombie-Britannique ayant souscrit à l'accord
fédéral-provincial relatif au Programme global de
commercialisation du dindon au Canada**

contre

L'Office canadien de commercialisation du dindon

**Concernant les contingents proposés par l'OCCD pour la période de
contrôle 2004-2005**

Décembre 2004

Canada



Le 14 décembre 2004

Canada Building
344 Slater Street,
10th Floor
Ottawa, Ontario
K1R 7Y3
Édifce Canada
344 rue Slater
10^e étage
Ottawa Ontario
K1R 7Y3

DESTINATAIRES : Membres du Conseil national des produits agricoles

OBJET : Rapport du Comité des plaintes

Vous trouverez ci-joint le rapport préparé par le Comité des plaintes établi pour entendre la plainte déposée par les signataires de la Colombie-Britannique ayant souscrit au plan de commercialisation du dindon contre la méthode de contingentement mise en place par l'Office canadien de commercialisation du dindon, plus particulièrement contre le Règlement sur le contingentement proposé par cet office pour la période de contrôle 2004-2005.

Le Rapport fait suite à un examen approfondi des mémoires écrits présentés par les parties à cette plainte ainsi que des exposés oraux faits par les parties lors de l'audience tenue par le Comité le 1^{er} décembre 2004. Le Comité a entériné à l'unanimité les recommandations présentées dans la section «Conclusions et recommandations» du Rapport.

Le Comité espère que les membres de l'OCCD trouveront le contenu du Rapport utile pour mettre au point le régime de contingentement qu'applique cet office et pour réaliser des progrès en matière de renouvellement de son Accord fédéral-provincial.

Le tout étant respectueusement présenté,

Ron O'Connor
Président du Comité

Michel Veillette
Membre du Comité

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Position du Ministre de l'Agriculture, Food and Fisheries de la Colombie-Britannique et du British Columbia Farm Industry Review Board	3
Position du British Columbia Turkey Marketing Board	6
Réponse de l'Office canadien de commercialisation du dindon	9
Sommaire des positions des intervenants	15
Le ministre de l'Agriculture and Food de la Saskatchewan, le Saskatchewan Agri-Food Council et le Saskatchewan Turkey Producers Marketing Board	15
Producteurs de dindon du Manitoba et Conseil manitobain de commercialisation des produits naturel	16
Commission ontarienne de commercialisation des dindons	16
Nova Scotia Turkey Producers Marketing Board	18
Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario	18
Association canadienne des surtransformateurs de volailles (ACSV)	19
La Fédération des producteurs de volailles du Québec, le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	20
Alberta Turkey Producers	22
Constations du Comité	26
Examen des textes juridiques	26
Commentaires des parties concernant l'utilisation des critères énoncés dans	
la Proclamation	30
Les signataires de la Colombie-Britannique	30
L'Office canadien de commercialisation du dindon	32
Alberta Turkey Producers	34
Les signataires de la Saskatchewan	35
Producteurs de dindon du Manitoba et Conseil manitobain de commercialisation des produits naturels	37
Commission ontarienne de commercialisation des dindons	37
Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario	38
La Fédération des producteurs de volailles du Québec, le Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	38
Nova Scotia Turkey Producers Marketing Board	38
Association canadienne des surtransformateurs de volaille (ACSV)	38
Conclusions et recommandations	40

**RAPPORT DU COMITÉ
ÉTABLI POUR ENTENDRE LA PLAINTÉ DÉPOSÉE PAR
LES SIGNATAIRES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE
AYANT SOUSCRIT À
L'ACCORD FÉDÉRAL-PROVINCIAL RELATIF AU
PROGRAMME GLOBAL DE COMMERCIALISATION DU DINDON AU CANADA
CONTRE LES CONTINGENTS PROPOSÉS PAR
L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DU DINDON
POUR LA PÉRIODE DE CONTRÔLE 2004-2005**

INTRODUCTION

La plainte déposée par le ministre de l'Agriculture, Fisheries and Food de la Colombie-Britannique, le BC Farm Industry Review Board et le BC Turkey Producers Marketing Board (le BCTMB) a initialement été présentée au Conseil national des produits agricoles (le Conseil ou le CNPA) le 17 décembre 2003. Les motifs à l'appui de la plainte étaient, entre autres, l'omission de l'Office canadien de commercialisation du dindon (l'Office ou l'OCCD) de prendre en considération les critères énoncés dans le Plan de commercialisation lors de l'attribution des contingents aux provinces. Les signataires de la C.-B. demandaient que le CNPA ordonne à l'OCCD de modifier ses politiques de contingentement de façon à accroître le marché du dindon conformément aux critères énoncés dans le Plan et de favoriser la sensibilité aux besoins du marché. Ils demandaient aussi que le CNPA ordonne à l'OCCD de compenser la C.-B. et toute autre province signataire qui n'avait pas reçu de contingents appropriés de l'OCCD par suite de l'omission de se conformer au Plan de commercialisation et, en dernier lieu, que le CNPA n'approuve pas au préalable le règlement sur le contingentement proposé si l'OCCD ne prenait pas en considération les critères énoncés dans le Plan de commercialisation.

Suite à la plainte, le CNPA a écrit aux signataires de la C.-B. et à l'OCCD le 22 décembre 2003 pour les informer qu'à son avis il serait prématuré de tenir une audience relativement à cette plainte. Le CNPA incitait fortement l'OCCD à convoquer une réunion spéciale des directeurs aux seules fins de régler les préoccupations de la C.-B. concernant la méthode de contingentement proposée et lui demandait de présenter au Conseil un compte rendu de cette réunion avant la fin de février 2004.

L'OCCD a communiqué les résultats de cette réunion au CNPA et à tous les signataires. Malgré la tenue de plusieurs réunions tout au long de l'année en vue de régler la plainte de la C.-B., aucun règlement n'a été conclu.

Dans leur lettre du 7 mai 2004, les signataires de la C.-B. ont informé le CNPA qu'ils n'étaient pas satisfaits des progrès réalisés en vue de régler leurs préoccupations et qu'ils désiraient procéder à l'audition de leur plainte. Le CNPA a informé les signataires de la C.-B. que le redressement demandé outrepassait les compétences du CNPA puisque ses pouvoirs ne lui permettent pas d'ordonner à un office de modifier ses politiques ni de verser une compensation. Toutefois, le CNPA

a offert de rencontrer les signataires de la C.-B. et les représentants de l'OCCD pour essayer de trouver une solution au problème en question. Ces réunions n'ont pas donné de résultats concrets. Dans une lettre datée du 12 octobre 2004, les signataires de la C.-B. ont confirmé au CNPA qu'ils désiraient procéder à l'audition de cette plainte. Le redressement que demandaient les signataires de la C.-B. avait été quelque peu modifié par rapport à celui qui était mentionné dans la plainte initiale déposée en décembre 2003.

Le 18 octobre 2004, le CNPA a expédié une lettre aux signataires de la C.-B. et à l'OCCD pour les aviser qu'une audience serait tenue conformément à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi). En vertu de ses *Lignes directrices sur les plaintes*, le CNPA a établi pour entendre cette plainte un Comité des plaintes formé de Ron O'Connor (vice-président du CNPA et président du Comité) et de Michel Veillette (membre du CNPA).

Tous les signataires du Plan du dindon et toutes les parties intéressées ont reçu par télécopieur le 20 octobre 2004 un avis d'audience annonçant que cette audience aurait lieu le 1^{er} décembre et établissant l'échéance pour la présentation d'interventions. Les signataires de la C.-B. ont été informés qu'ils devaient présenter par écrit leur plainte au CNPA au plus tard le 29 octobre 2004. L'OCCD a fait parvenir sa réfutation de la plainte le 12 novembre. Toutes les parties intéressées ont été invitées à présenter leur mémoire au CNPA au plus tard le 12 novembre.

Outre le mémoire écrit présenté par les signataires de la C.-B. et celui de l'OCCD, les parties suivantes ont présenté au Conseil leur intervention écrite :

- le ministre de l'Agriculture and Food de la Saskatchewan, le Saskatchewan Agri-Food Council et le Saskatchewan Turkey Producers Marketing Board;
- les Producteurs de dindon du Manitoba;
- le Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et la Fédération des producteurs de volailles du Québec;
- la Commission ontarienne de commercialisation des dindons;
- la Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario;
- le Nova Scotia Turkey Producers Marketing Board;
- les Alberta Turkey Producers;
- l'Association canadienne des surtransformateurs de volailles.

L'Association des abattoirs avicoles du Québec inc. a présenté une lettre appuyant la position des intervenants de cette province. Tous les documents ont été expédiés à l'avance à toutes les parties intéressées par cette audience.

Une téléconférence a eu lieu le 22 novembre 2004 pour discuter de questions de procédures. Bien que cette téléconférence n'ait pas eu pour but de discuter du fond de la plainte, elle a aidé les parties à comprendre le processus à suivre lors de l'audience.

L'audience a eu lieu à Ottawa le 1^{er} décembre 2004.

**POSITION DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
FOOD AND FISHERIES DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE ET
DU BRITISH COLUMBIA FARM INDUSTRY REVIEW BOARD**

Plainte

La présente plainte a été déposée devant le CNPA par les signataires de la Colombie-Britannique (la C.-B.) le 17 décembre 2003. Le ministre et le BC Farm Industry Review Board (le BCFIRB) sont tous deux signataires de l'Accord fédéral-provincial du dindon (l'AFP). Les signataires de la C.-B. ayant souscrit à l'AFP sont préoccupés par l'incapacité de l'OCCD à établir un processus de contingentement sensible aux besoins du marché.

Processus de plainte à ce jour

Suite à la réception d'une plainte le 17 décembre 2003, le CNPA a informé les parties qu'une audience en bonne et due forme était prématurée et il a encouragé l'OCCD à convoquer de nouveau une réunion qui serait consacrée uniquement au règlement des préoccupations des signataires de la C.-B. et d'autres intervenants, faisant remarquer que le renouvellement de la méthode de contingentement constituait une question urgente. L'OCCD a tenu des réunions en février et en mars 2004. À une autre réunion tenue les 6 et 7 avril 2004, il a adopté une méthode de contingentement provisoire pour la période de contrôle 2004-2005 et il a convenu d'un plan de travail afin d'élaborer une politique de contingentement au plus tard le 1^{er} décembre 2004 en vue de la mettre en oeuvre à temps pour la période de contrôle 2005-2006.

Le BC Turkey Marketing Board (le BCTMB) a participé activement aux réunions de l'OCCD, montrant que les fructueux efforts de promotion et de commercialisation avaient favorisé la croissance du marché en C.-B. Le BCTMB a allégué que si la croissance pouvait être prouvée, toute province qui a entrepris de fructueux efforts de promotion devrait être récompensée par l'octroi de contingents supplémentaires, un processus qui profiterait à l'ensemble de l'industrie canadienne.

Le directeur représentant la C.-B. n'a pas appuyé la méthode de contingentement provisoire proposée en avril 2004, car 85 pour 100 du contingent commercial était fondé sur les parts au prorata, ce qui signifiait un rajustement vraiment minime pour la sensibilité aux besoins du marché. Comme ils ne percevaient aucun effort sérieux en vue de régler les préoccupations de la C.-B. en matière de méthode de contingentement, les signataires de la C.-B. ont indiqué le 7 mai 2004 que la plainte serait réactivée.

Le 6 juillet 2004, les signataires de la C.-B. ont rencontré la présidente et le personnel du CNPA pour discuter des problèmes qu'éprouve la C.-B. et pour déterminer quelles mesures pourraient être prises pour les régler. Lors d'une réunion ultérieure de suivi animée par le CNPA en août 2004, les signataires de la C.-B. ont participé à des discussions avec la présidente et le personnel de l'OCCD en vue d'aider à régler la plainte. Aucun autre progrès n'a été réalisé lors des rencontres de l'OCCD en septembre et en octobre 2004, car les directeurs de l'OCCD ont rejeté chacune des propositions du BCTMB visant à adopter une politique de contingentement plus sensible aux besoins du marché.

Les signataires de la C.-B. ont avisé le CNPA le 12 octobre 2004 qu'ils désiraient aller de l'avant avec leur plainte car il était manifeste que l'OCCD ne consentait pas concrètement à mettre en place des politiques sensibles aux besoins du marché.

Représentations

Le ministre de la C.-B. et le BCFIRB ont appuyé les représentations faites par le BCTMB et ont en outre fait parvenir leur propre mémoire.

En 1998, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu que les AFP utilisés par les secteurs nationaux de la volaille et des oeufs devaient être révisés pour les rendre plus souples et pour permettre aux offices de mieux s'adapter aux conditions changeantes du marché. Le processus devait être mené à terme avant la fin de 1999. Cette orientation stratégique a été confirmée de nouveau lors de la réunion des ministres en juillet 1999. L'OCCD n'a pas terminé le renouvellement de son AFP, n'a pas suivi l'orientation stratégique établie par les ministres et par conséquent a manqué à son mandat.

En 1999, l'OCCD a adopté une politique de contingentement plus rigide et moins sensible aux besoins du marché, contrairement aux attentes de nature stratégique des ministres. Même si le directeur représentant la C.-B. a voté contre la politique, elle a été adoptée par l'OCCD, et il en est résulté une diminution de plus en plus prononcée de la part relative du marché détenue par la C.-B. Si l'OCCD avait respecté l'échéance fixée par les ministres relativement à l'adoption d'un régime sensible aux besoins du marché, le contingent de la C.-B. aurait pu croître graduellement, sans perturber les producteurs et les transformateurs des autres provinces. Au lieu, la politique de l'OCCD a compromis la viabilité de l'industrie de transformation du dindon en C.-B. et a résulté en la perte de débouchés sur le marché.

Le plan stratégique du CNPA pour 2003-2006 prévoit que les accords dans le secteur de la volaille seront menés à terme, ainsi qu'un renforcement du dynamisme, de la compétitivité, de la sensibilité aux besoins du marché et de la rentabilité des secteurs agricole et agroalimentaire canadiens. Dans sa correspondance datée du 22 décembre 2003 et adressée à l'OCCD, le CNPA a mentionné l'orientation stratégique établie par les ministres en 1998 et il a fait remarquer que cette question était considérée comme urgente.

En juillet 2004, le ministre de la C.-B. a publié un cadre économique stratégique qui donnait une orientation pour que les offices provinciaux de commercialisation soient sensibles aux besoins non seulement des producteurs mais aussi des transformateurs, des consommateurs et des autres

participants au système alimentaire de la C.-B. La politique appuie l'entrée sur de nouveaux marchés repérés aux niveaux de la production, de la commercialisation et de la transformation afin de favoriser la croissance et la compétitivité de l'industrie. En outre, la politique appuie la participation de la C.-B. aux régimes nationaux de gestion de l'offre si les contingents provinciaux sont conformes à la croissance et à la prospérité de l'industrie agroalimentaire de la C.-B. et elle appuie aussi les possibilités courantes de croissance pour l'industrie ainsi que de nouveaux débouchés pour la transformation primaire et la surtransformation.

Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux, le CNPA et le gouvernement de la C.-B. ont tous établi une orientation visant à rendre le régime d'approvisionnement plus sensible aux besoins du marché. Les pratiques de l'OCCD en matière de contingentement n'étaient pas conformes à cette orientation stratégique.

Redressement demandé

Par conséquent, les signataires de la C.-B. demandent que le CNPA :

- (a) présente au ministre un compte rendu concernant :
 - (i) l'incapacité de l'OCCD à faire en sorte que ses rigides politiques de contingentement fondées sur une formule soient conformes à son obligation expresse en matière d'utilisation des critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation et au mandat expressément confié à l'OCCD en vue de « promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité » et de « veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés »;
 - (ii) l'urgente nécessité que l'OCCD veille à ce que ses politiques de contingentement soient conformes à l'esprit et à la lettre de la Loi et de la Proclamation;
- (b) recommande à l'OCCD de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour que ses politiques de contingentement soient conformes à l'esprit et à la lettre de la Loi et de la Proclamation;
- (c) informe l'OCCD que, lorsqu'il présente au CNPA toute demande d'approbation préalable d'un règlement sur le contingentement, il doit l'appuyer par une justification exhaustive de l'utilisation faite des critères énoncés (notamment de la prise en considération de la croissance relative du marché de la C.-B.).

POSITION DU BRITISH COLUMBIA TURKEY MARKETING BOARD

Incidences des politiques de contingentement de l'OCCD

Pendant de nombreuses années, la C.-B. a exprimé ses préoccupations concernant le fait que les rigides politiques de contingentement axées sur des formules, qu'utilise l'OCCD, n'appuient pas la sensibilité aux besoins du marché, ce qui entrave la croissance du marché canadien. Ces politiques empêchent la C.-B. de combler les besoins du secteur de la vente au détail et de celui des hôtels, restaurants et grands établissements, malgré le fait que par une promotion fort dynamique la C.-B. affiche la plus forte consommation par habitant au Canada.

En septembre 2003, l'OCCD a établi son contingent commercial global à 128 millions de kilogrammes (Mkg). Si les contingents provinciaux avaient été vraiment attribués selon les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation, on estime que le contingent de la C.-B. aurait été de quelque 7 Mkg plus élevé. Les politiques de contingentement de l'OCCD ont eu les graves conséquences suivantes :

- (a) Le marché canadien du dindon est devenu stagnant. Le BCTMB maintient que la consommation par habitant pourrait augmenter si les politiques de contingentement récompensaient les efforts de commercialisation. La consommation par habitant a augmenté en C.-B. plus fortement que dans le reste du Canada, mais l'accroissement du contingent de la C.-B. n'a pas été suffisant pour satisfaire les besoins du marché.
- (b) La demande des consommateurs de la C.-B. a augmenté de 78 % entre 1981 et 2003. Elle n'a été que de 27 % dans l'ensemble du Canada.
- (c) Entre 1981 et 2003, la croissance des ventes au détail au Canada était attribuable à la C.-B. dans une proportion de 33 %, mais cette province a reçu seulement 17 % des augmentations totales du contingent commercial.
- (d) Lorsque la C.-B. a adhéré au plan national, elle produisait plus de 100 % des besoins de son marché. En 2003, elle produisait moins de 67 % des besoins de son marché.
- (e) Le BCTMB a mené de fructueuses campagnes de promotion, qui ont coïncidé avec une croissance sans précédent des ventes au détail dans la province. Ces campagnes ont été abandonnées car les politiques de contingentement de l'OCCD en confèrent les avantages aux autres provinces.
- (f) La croissance du marché en C.-B. a été considérable, mais la croissance du contingent de production de la province a constamment pris du retard, résultant en une perte estimative de 7 Mkg par année.
- (g) L'écart entre la demande du marché de la C.-B. et son contingent s'est constamment élargi depuis l'adhésion de la province au plan national. Les rigides formules de

contingemment utilisées par l'OCCD ne contribuent pas à promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie, et elles suffoquent une industrie qui aurait tous les éléments nécessaires pour être très prospère.

Fondements de la plainte

(1) Obligations juridiques expresses de l'OCCD

L'OCCD est tenu de mener ses activités de façon conforme à la mission que lui confère l'article 21 de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi) et il doit prendre en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation avant de prendre toute décision d'accroître un contingent provincial.

(2) Réduction du pouvoir discrétionnaire que doit exercer l'OCCD

L'OCCD a adopté une rigide démarche axée sur une formule pour établir ses contingents. Cette démarche n'est pas conforme à son obligation expresse de prendre en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation et n'est pas conforme à la mission que lui confère expressément la Loi. Par exemple, le paragraphe 3(b) de la *Politique sur l'allocation du contingent commercial national* de l'OCCD prescrit que : « Les hausses ou baisses globales à partir du point de départ seront allouées aux provinces en se basant sur leur part pourcentage du contingent de 132 Mkg ». En outre, le paragraphe 1.1 (a) de la *Politique d'exportation* prévoit que « toute province ayant exporté du jeune dindon de production contingentée pourra demander des crédits d'exportation ».

Le BCTMB a signalé qu'un bon point de départ pour analyser les méthodes de contingentement de l'OCCD était une opinion préparée par maître Henry Molot du ministère de la Justice. Maître Molot a conclu ce qui suit :

- (a) La Loi, la Proclamation et le Règlement sont conçus de façon à accorder un vaste pouvoir discrétionnaire en matière de contingentement. Le pouvoir discrétionnaire conféré à l'Office canadien de commercialisation du dindon est exprimé sous forme de critères et non pas de règles rigides. La souplesse que le législateur voulait vraisemblablement intégrer dans le processus de prise de décisions d'un office ne doit pas être négligée.
- (b) Un office doit prendre en considération tous les critères, mais il dispose de la latitude voulue pour leur attribuer un poids nul, le cas échéant. S'il néglige un critère, la décision n'est pas prise de façon appropriée.

En adoptant une démarche rigide de contingentement, l'OCCD a effectivement abdiqué sa responsabilité d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère la Loi et qui « est exprimé sous forme de critères et non pas de règles rigides ». L'adoption de formules rigides empêcherait d'exercer en réalité le pouvoir discrétionnaire que confère la Proclamation. Comment l'OCCD peut-il « prendre en considération » les critères énoncés au paragraphe

4(1) de la Proclamation si la décision d'accroître un contingent provincial est effectivement prédéterminée par la rigide politique axée sur les formules qu'a adoptée l'OCCD? En vertu de la Proclamation, l'OCCD dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire, mais qui n'est tout de même pas assez grand pour lui permettre de refuser d'exercer ce même pouvoir et de le remplacer par l'application automatique de « politiques ». À l'appui du principe mentionné ci-dessus, l'OCCD renvoie à quelques articles de l'ouvrage *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles; Canvasback Publishing, Toronto) publié par Brown et Evans.

Les critères que l'OCCD est tenu de prendre en considération ne peuvent pas être réduits à la rigide formule utilisée dans la *Politique sur l'allocation du contingent commercial national* ni aux conditions d'admissibilité énoncées dans la *Politique d'exportation*, dans la *Politique de la reproduction primaire* ou dans la *Politique sur les producteurs de multiplicateurs*. Ces politiques servent à accroître les contingents provinciaux sans égard aux critères prescrits dans la Proclamation. Même si l'OCCD n'est pas limité à prendre en considération les seuls critères énoncés, il doit en tenir compte.

(3) L'utilisation factice des critères ne camoufle pas la réduction du pouvoir discrétionnaire

Bien que le comité exécutif de l'OCCD ait proposé certaines modifications aux politiques de contingentement, il est manifeste que l'OCCD fera une simple utilisation factice des critères énoncés dans la Proclamation. Le comité exécutif a proposé de se conformer seulement à la « lettre » de la Proclamation, mais pour ce qui est de l'esprit de ce texte réglementaire les propositions ne parviennent pas à une véritable considération des critères. Il convient de signaler que ces propositions ont été rejetées par l'OCCD.

Le BCTMB a mentionné certaines constatations et conclusions exprimées dans les rapports des comités des plaintes, qu'a publiés le CNPA en mai 2000 et mai 2004, afin de souligner la responsabilité inhérente du CNPA, qui doit examiner non seulement la lettre mais aussi l'esprit des activités d'un office. Le CNPA dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il procède à son examen des dispositions prescrites du plan de commercialisation autorisé et des motifs ou justifications invoqués par un office, et il peut tenir compte de règlements ou d'ordonnances similaires antérieurs afin de déterminer si le règlement ou l'ordonnance proposé apporte à l'industrie réglementée la continuité et la stabilité requises.

Dans la présente affaire, les politiques de contingentement de l'OCCD se sont objectivement révélées insuffisantes pour promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie et elles continueront à l'être même si elles sont révisées pour les « maquiller » en prétendant que l'OCCD a pris en considération les critères alors qu'aucune véritable considération n'a eu lieu.

Énoncé du redressement demandé

La portée du redressement qui peut être accordé dans le contexte d'une plainte est prescrite au paragraphe 6(1) et aux aliéna 7(1)c), d), f) et l) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*.

Le CNPA est tenu d'exercer les pouvoirs conférés en vertu des alinéas 7(1)c), d) et f) dans l'accomplissement de ses fonctions. Cette conclusion découle du fait que le Parlement a utilisé le mot prescriptif « shall » dans ces dispositions plutôt que le mot permissif « may » comme à l'alinéa 7(1)l) [note du traducteur : dans la version française des alinéas 7(1)c), d) et f) , le législateur utilise l'indicatif présent sans auxiliaire, tandis que dans la version anglaise il utilise le mot « shall »).

Le BCTMB souligne que dans son Manuel de gestion publique (ou de gouvernance) le CNPA indique qu'il ne peut pas ordonner à un office de prendre toute mesure particulière, quoique si la plainte touche une activité d'un office nécessitant l'approbation du CNPA ce dernier peut refuser d'accorder son approbation. Bien que le CNPA ait adopté le point de vue qu'il ne peut pas ordonner à un office de prendre une mesure particulière, il ne peut pas demeurer indifférent lorsqu'un office exerce ses pouvoirs de façon non conforme à la lettre et à l'esprit de sa mission et contraire aux dispositions de la Proclamation. À cet égard, le BCTMB invoque les articles 2.02 (Mission), 2.04 (Vision) et 3.09 (Gérance) du Manuel de gestion publique (ou de gouvernance) du CNPA, publié en avril 2003.

La nature spécifique du redressement demandé est identique à celui que réclament le ministre de la C.-B. et le BCFIRB dans leur mémoire.

RÉPONSE DE L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DU DINDON

Introduction et aperçu

En 1973, l'Accord fédéral-provincial (l'AFP) a été signé entre le gouvernement fédéral, sept gouvernements provinciaux et leur office provincial de commercialisation du dindon respectif (un huitième gouvernement provincial, le Nouveau-Brunswick, y adhérant en 1974). L'AFP visait à mettre en place, aux niveaux fédéral et provincial, des lois complémentaires et harmonisées qui établiraient un plan national global de commercialisation pour le dindon. Conformément à l'engagement pris dans le cadre de l'AFP, le gouverneur en conseil a créé l'Office canadien de commercialisation du dindon (l'OCCD) par proclamation en février 1974. L'AFP est en cours de renouvellement suite aux orientations données en ce sens par les ministres fédéral et provinciaux. L'incapacité de conclure un AFP renouvelé découle en bonne part de la position prise par certaines provinces (notamment la C.-B.) qui ont perçu le processus de renouvellement de l'AFP comme une occasion de renégocier les principes fondamentaux de cet accord, ce qui est contraire au mandat de renouvellement de l'AFP qu'a prescrit l'Association nationale des régies agroalimentaires (l'ANRA).

La C.-B. prétend que le processus de contingentement de l'OCCD est vicié parce que i) les politiques de contingentement de cet office réduisent son propre pouvoir discrétionnaire et n'incorporent pas les critères de contingentement énoncés dans la Proclamation et ii) le processus de contingentement n'est pas sensible aux besoins du marché. À cette allégation, l'OCCD répond que le processus et les politiques de contingentement ont été élaborés avec la pleine participation de tous les membres de l'OCCD, notamment celui de la C.-B., et que les contingentements qui en découlent ont toujours reçu l'approbation préalable du CNPA. Le processus de détermination et d'attribution

des contingents prend effectivement en considération les critères énoncés dans la Proclamation, et les décisions de l'OCCD en la matière contribuent à la réalisation de la mission prescrite dans la Loi.

L'essence sous-jacente de la position de C.-B. est que l'autosuffisance provinciale est un impératif politique et une condition pour que la C.-B. appuie le régime national de gestion de l'offre. Toutefois, l'autosuffisance provinciale ne fait pas partie des objets de l'OCCD ni des critères énoncés dans la Proclamation. Même pendant la première année de fonctionnement de l'Office, la C.-B. déclarait qu'elle n'aurait jamais entériné un régime national de commercialisation n'accordant pas à la province une production suffisante pour répondre à la demande de son propre marché. La position de la C.-B. n'a guère changé en matière d'autosuffisance provinciale pendant cet intervalle de 29 ans.

L'OCCD fonctionne sans disposer d'une annexe approuvée de contingentement pour la période de contrôle ayant débuté le 25 avril 2004, et ce, jusqu'à ce que les questions soulevées dans la plainte de la C.-B. aient été réglées. Cette absence de fondement juridique à l'appui des principales fonctions de l'OCCD risque de compromettre gravement le plan national de commercialisation. Il serait donc impérieux que le CNPA approuve au préalable l'annexe de contingentement en dépit de la plainte déposée par la C.-B., quitte à ce que l'OCCD apporte des modifications au Règlement sur le contingentement si le CNPA détermine leur nécessité par suite du présent processus de plainte.

Les membres de l'OCCD poursuivent depuis longtemps sur une base courante un processus d'examen et de discussion de diverses options et modifications visant à renouveler leur méthode de contingentement, le BCTMB participant activement au processus et y apportant une précieuse contribution. L'OCCD s'est vraiment efforcé de renouveler sa politique de contingentement et de régler les préoccupations de la C.-B. et d'autres parties, mais sans succès à ce jour.

La Loi, la Proclamation et les politiques de l'OCCD

La Loi énonce que la mission de l'OCCD est de promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie tout en veillant aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs. La *Loi* détermine l'orientation que doit suivre l'OCCD pour mettre en oeuvre le plan de commercialisation énoncé dans la Proclamation et pour prendre les mesures nécessaires ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs ou à l'accomplissement de ses fonctions. Le principal outil de régulation pour la réalisation du plan de commercialisation est la mise en place d'un régime de contingentement. Ensemble, la *Loi* et la Proclamation accordent à l'OCCD un vaste pouvoir discrétionnaire pour réaliser son mandat, notamment le pouvoir discrétionnaire d'élaborer les politiques nécessaires pour réaliser le mandat énoncé dans la *Loi*.

Les politiques contestées ont été élaborées et perfectionnées sur une base continue dans le cadre d'un processus de collaboration auquel ont participé les comités et les membres de l'OCCD provenant des secteurs de la production et de la transformation.

Élaborée dans le but clairement exprimé d'établir les contingents « en sus de la base » de façon conforme aux critères énoncés dans la Proclamation, l'actuelle Politique sur l'allocation du contingent commercial national (la PACCN) a été adoptée par l'OCCD à la réunion tenue par cet

office le 8 décembre 1999. L'actuelle Politique d'exportation a été adoptée par les membres de l'OCCD en décembre 2003, tandis que la Politique de crédits de contingent de recherche l'a été en décembre 1994. Les politiques initiales de l'OCCD en matière de reproduction (Politique de la reproduction primaire et Politique sur les producteurs de multiplicateurs) ont initialement été adoptées en 1981 et 1987 respectivement.

L'article 3 de la PACCN, qui prévoit l'attribution des contingents supplémentaires sur la base des parts provinciales du marché, n'a pas encore été utilisé pour établir un contingent car une condition fondamentale de la PACCN est que cette politique sera enclenchée seulement lorsque le contingent dépassera 132 Mkg durant une période de contrôle. Ce niveau de production et de commercialisation n'a pas encore été atteint depuis l'approbation de la PACCN en 1999. Le contingent en sus de la base a atteint un sommet inégalé de 132 Mkg lorsque l'OCCD a établi son contingent préliminaire pour la période 1995-1996, mais il a été sensiblement réduit à 128,2 Mkg. À sa réunion de septembre 1995, l'OCCD a convenu que, jusqu'à ce que le contingent global remonte de nouveau à 132 Mkg, les contingents provinciaux augmenteraient dans les mêmes proportions que leur réduction sous ce niveau. Comme le contingent global est encore inférieur à 132 Mkg, l'entente et les principes de septembre 1995 continuent à guider les décisions de contingentement de l'OCCD.

Le CNPA n'approuve pas au préalable les règlements de l'OCCD à moins d'être convaincu que ce règlement est nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation. La conclusion qui peut être tirée est que les politiques de contingentement de l'OCCD ont résulté en des contingents qui répondaient à cette disposition. En outre, le CNPA n'aurait pas approuvé au préalable une annexe du Règlement sur le contingentement si elle avait reposé sur une politique non conforme à la *Loi* et à la Proclamation.

Même si les politiques de l'OCCD ont été qualifiées de rigides et déterminées par une formule, les options proposées par la C.-B. reposent aussi sur une « formule ». L'utilisation d'une formule ne devrait pas poser de problème à moins qu'on démontre comme résultat l'incapacité de réaliser les objectifs de nature juridique. Or, nous n'avons trouvé aucune preuve en ce sens. Quoique la C.-B. ait allégué ne pas être autosuffisante à cause des politiques de l'OCCD, de nombreuses décisions rendues par le CNPA ont clairement établi qu'il serait inapproprié qu'un office élève l'autosuffisance provinciale au même niveau qu'un objectif de nature juridique ou que les critères énoncés dans la Proclamation.

Les politiques de l'OCCD ne sont pas libellées de façon comparable à celle qu'a dépeinte la C.-B. ou à celle de la politique utilisée par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario dans l'affaire *Ainsley Financial Corp.* Les politiques de l'OCCD ne ressemblent pas à une législation par délégation, ne sont pas exprimées de façon prescriptive et ne comportent d'ailleurs aucune disposition punitive en cas d'observation. En outre dans cette affaire, la politique était établie en fonction des commerçants et négociants en valeurs mobilières, elle leur indiquait quelles pratiques commerciales étaient acceptables et elle précisait la façon dont les transgressions à ce code de pratiques seraient sanctionnées. Il est important de remarquer le contraste entre cette politique et celles de l'OCCD qui sont conçues de façon à aider cet office à remplir la fonction prescrite par la Loi, c.-à-d. de prendre ses décisions en matière de création de règlements sur le contingentement.

Le modèle invoqué par la C.-B. peut aider à faire valoir le point de vue de l'OCCD, qui repose sur l'ouvrage des professeurs Brown et Evans selon lesquels un office ne peut pas réduire son propre pouvoir discrétionnaire par une *application mécanique* ou par une *utilisation automatique* de politiques, règles, lignes directrices ou précédents. L'OCCD ne peut pas appliquer aveuglément ces politiques mais doit plutôt conserver sa capacité de jugement impartial lorsqu'il prend ses décisions. Le libellé des politiques de l'OCCD est sensiblement différent de celui de politiques susceptibles de réduire le pouvoir discrétionnaire d'un office. L'OCCD donne d'ailleurs un certain nombre d'exemples indiquant comment au fil des années l'OCCD est resté souple et sensible aux besoins dans l'exercice impartial de son jugement.

L'allégation selon laquelle les politiques de contingentement de l'OCCD ont causé la stagnation sur le marché canadien du dindon est fort simpliste. Pour évaluer si une industrie est prospère et sensible aux besoins du marché, il faut examiner de près les données objectives pour plusieurs points de référence, comme la consommation par habitant (la CPH) au niveau national. L'OCCD appuie son argument par les points suivants :

- la valeur au détail du dindon consommé a augmenté, passant d'un peu moins de 145 millions \$ en 1979 à 385 millions \$ en 2003;
- même si la CPH totale est restée stagnante, il y a eu un accroissement sensible de la CPH dans certains segments du marché du détail, particulièrement pour les produits transformés du dindon et à valeur ajoutée ainsi que pour les découpes de dindon;
- l'allégation que les « rigides » politiques de contingentement de l'OCCD suffoquent en C.-B. l'industrie du dindon, qui devrait normalement être prospère, n'a aucun fondement dans les faits. La taille moyenne des fermes en C.-B. a presque doublé depuis 1983, cette croissance dépassant fortement celle des exploitations de dindon ailleurs au pays. Cette tendance a aussi été observée pour les recettes agricoles;
- le contingent de la C.-B. a augmenté au rythme des ventes au détail dans la province. Depuis les années entourant 1981, la croissance du contingent commercial de la C.-B. en kilogrammes a été supérieure à celle des ventes au détail;
- la croissance du contingent commercial entre 1979 et 2003 a été de 59,6 % en C.-B., mais de seulement 27,9 % en moyenne dans les sept autres provinces membres.

La question fondamentale est : L'industrie est-elle dynamique, efficace et compétitive? Les observations suivantes incitent à répondre par l'affirmative :

- durant les deux dernières décennies, le nombre de producteurs enregistrés a diminué de 50 tandis que les contingents ont augmenté de plus de 35 Mkg et que la valeur du dindon produit a connu une hausse de 100 millions \$;
- les transformateurs canadiens commercialisent une vaste gamme de produits novateurs à base de dindon;

- les produits du dindon importés au Canada entre les années 70 et maintenant ont changé, passant des oiseaux entiers à la viande de poitrine de dindon désossée et sans peau. En outre, l'accès au marché canadien a été facilité en général par suite des engagements pris par le Canada en vertu de l'ALENA et de l'OMC. Le résultat net est une production intérieure supplémentaire de 10 Mkg qui nous échappe et est remplacée par les importations, ce qui équivaut à environ 8 % du contingent commercial pour 2004-2005.

Le processus de contingentement du dindon

L'établissement et l'attribution des contingents est un processus qui encourage la souplesse et la discussion. Le processus, bien qu'il comprenne l'utilisation de politiques, repose aussi sur la participation des directeurs et des autres intervenants. Les décisions de contingentement et les modifications du Règlement sur le contingentement sont adoptées conformément au Règlement administratif de l'OCCD, qui nécessite la majorité de sept membres autorisés à commercialiser au moins 50 % des quantités totales.

L'OCCD a établi son contingent pour 2004-2005 lors de sa réunion d'avril 2004. L'OCCD n'a pas fondé son contingent sur la PACCN ni sur la politique de 1994 modifiée selon l'entente conclue en 1995 entre ses directeurs. Lorsque les résultats du processus de contingentement ont été examinés, certains changements ont été apportés pour accroître ou réduire, selon le cas, le contingent de certaines provinces. On reconnaissait que le contingent approuvé était fondé sur une méthode provisoire de contingentement. La C.-B. était l'une des provinces dont le contingent était augmenté au-delà du niveau qui aurait été accordé en vertu de l'entente de septembre 1995 en l'absence d'autres considérations indépendantes, de souplesse et de pouvoir discrétionnaire.

Les critères d'allocation énoncés dans la Proclamation

La Proclamation énonce à la partie II, article 3, le nombre de livres de viande de dindon que chaque province ou secteur était autorisé à produire et à commercialiser au début du plan de commercialisation (ce qu'on appelle les contingents ou allocations « de base »). À la partie II, paragraphe 4(1), la Proclamation prescrit qu'aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi lorsqu'ils pourraient avoir pour effet d'accroître la production et la commercialisation de dindon à une quantité supérieure aux quantités indiquées dans le tableau figurant à l'article 3, à moins que l'OCCD n'ait pris en considération les six critères énoncés dans la Proclamation. En outre, il est prescrit à la partie II, paragraphe 4(2), qu'aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi en vertu du paragraphe 4(1), à moins que l'OCCD n'ait la certitude que l'importance du marché du dindon a sensiblement changé.

L'OCCD a invoqué une opinion juridique préparée par maître Henry Molot du ministère de la Justice du Canada en 1988 concernant la politique des contingents en sus de la base de l'OCCD. Dans son opinion, maître Molot a examiné un certain nombre de questions et exprimé plusieurs conclusions générales applicables à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'OCCD en matière de prise de décisions, notamment :

- a) l'expression « prendre en considération » signifie se référer à quelque chose ou l'examiner, et lui donner ensuite un certain poids, ne serait-ce qu'un poids nul;
- b) la pondération et le poids que reçoivent les critères font partie du pouvoir discrétionnaire de l'OCCD;
- c) les critères énoncés à la partie II, article 4, doivent tous être mentionnés par l'OCCD;
- d) sur la base de l'information disponible, l'OCCD peut accorder un poids néant à tout facteur;
- e) la division du contingent en sus de la base en segments est permise comme méthode plus perfectionnée d'attribuer des poids;
- f) la *Loi* et la Proclamation sont libellées de façon à donner à l'OCCD un vaste pouvoir discrétionnaire en matière d'attribution des contingents;
- g) le vaste pouvoir discrétionnaire est balisé par des critères plutôt que par des règles rigides, ce qui accorde à l'OCCD de la souplesse dans l'exercice de son mandat.

Dans certains rapports préparés suite à l'audition de plaintes, le CNPA a confirmé que l'OCCD dispose du pouvoir discrétionnaire d'assigner un poids néant aux critères énoncés dans la Proclamation et aussi de prendre en considération d'autres critères dans son processus de prise de décisions, pourvu que cela soit fait en vue de réaliser le mandat que la *Loi* confère à l'OCCD.

L'OCCD a élaboré en 1999 l'actuelle PACCN, qui couvre les critères énoncés dans la Proclamation. Les précédentes politiques de contingentement (y compris la politique qui a été utilisée pour produire le Règlement sur le contingentement de 2004-2005) couvraient aussi les critères. Les membres de l'OCCD ont pris en considération les critères pour élaborer les politiques de contingentement. L'élaboration des politiques de reproduction constitue un autre exemple où les critères ont été pris en considération. Dans ces cas, aucun poids n'a été attribué aux critères car cela aurait été illogique. Au lieu, des critères plus logiques ont été mis au point afin qu'en matière de contingents de reproduction les décisions contribuent à promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie. Dans l'élaboration des politiques comme la PACCN, l'OCCD n'a pas examiné les critères énoncés dans la Proclamation chaque fois qu'il prenait un règlement sur le contingentement, car il croyait que ces critères étaient en quelque sorte intégrés dans les politiques.

Décision demandée par l'OCCD

À titre de plaignante, il incombe à la C.-B. de prouver au CNPA l'allégation que les politiques de l'OCCD ne sont pas conformes à la *Loi* et à la Proclamation. L'OCCD soutient que la C.-B. n'a pas été en mesure de prouver ses allégations et que rien ne fonde la présentation d'un rapport au ministre. L'OCCD croit qu'il a justifié de façon appropriée l'annexe du Règlement sur le contingentement de 2004-2005 et il demande respectueusement que le Règlement sur le contingentement soit approuvé au préalable dans les plus brefs délais.

SOMMAIRE DES POSITIONS DES INTERVENANTS

Le ministre de l'Agriculture and Food de la Saskatchewan, le Saskatchewan Agri-Food Council et le Saskatchewan Turkey Producers Marketing Board

Les signataires de la Saskatchewan demandent que le CNPA : i) ordonne à l'OCCD de réviser sa politique d'attribution des contingents afin d'y intégrer des facteurs sensibles au principe de l'avantage comparé de production et ii) veille à ce qu'aucun changement ne soit apporté à la Proclamation ou à l'AFP à moins qu'il soit conforme au principe de l'avantage comparé énoncé au paragraphe 23(2) de la Loi.

La Saskatchewan soutient que les activités de l'OCCD perpétuent une politique de contingentement qui restreint l'accès aux contingents, accès qui devrait être conforme aux dispositions de la Loi. La méthode de contingentement utilisée fait appel à des facteurs non pertinents et inappropriés car l'OCCD a décidé d'utiliser les parts conventionnelles du marché comme base pour attribuer ses contingents alors qu'aucun critère de la sorte n'est énoncé à l'article 23 de la Loi et que ces critères ne sont pas conformes à l'article 21 de la Loi. En outre, l'OCCD n'a pas utilisé le principe de l'avantage comparé de production, qui est énoncé au paragraphe 23(2) de la Loi et prescrit dans l'AFP.

La Saskatchewan s'inquiète de ce que les critères énoncés dans l'AFP ne soient pas appliqués et ont été utilisés à mauvais escient pour favoriser un équilibre précaire entre les intérêts des provinces. La politique de contingentement commercial n'est pas conforme aux intérêts des consommateurs et à l'esprit de la Loi. En outre, la Loi ne mentionne pas les principes de contingentement qu'a appliqués l'OCCD, particulièrement le statu quo ou la proximité aux marchés locaux.

L'intention de la Loi et de l'AFP est que la répartition des contingents soit fondée sur une démarche nationale sensible aux besoins du marché. La Loi a été conçue de sorte que toutes les provinces aient équitablement accès au marché canadien. La notion proposée, qui vise à favoriser certaines provinces à cause de leur proximité au marché, n'a aucun fondement dans la Loi.

Bien que la Saskatchewan ne conteste aucunement la nécessité de répondre aux besoins vérifiés des transformateurs, elle est préoccupée par le processus utilisé pour déterminer quelles provinces seront choisies pour combler les contrats repérés. Le simple fait que certains producteurs sont situés plus près d'un transformateur ne justifie pas qu'on exclue les autres consentant à fournir le produit à un prix inférieur. L'AFP repose sur les principes de partage du marché canadien entre les producteurs les plus efficaces.

La création des offices provinciaux de commercialisation du dindon et de l'OCCD avait pour objet d'apporter la stabilité au régime, mais la réalisation de ce but est maintenant mise en péril car l'auto-suffisance peut devenir un facteur important dans la répartition des contingents. La politique de contingentement de l'OCCD ne permet guère plus que la recherche de l'auto-suffisance car elle est fondée sur des rajustements selon la demande exprimée sur le marché local. Les motifs sur lesquels l'OCCD appuie la répartition de ses contingents demeurent non conformes aux pouvoirs actuels.

Producteurs de dindon du Manitoba et Conseil manitobain de commercialisation des produits naturels

En réponse à l'argument invoqué par la C.-B. à l'effet que l'actuel processus de contingentement commercial de l'OCCD n'est pas suffisamment sensible aux besoins du marché, le Manitoba maintient que la prétention de la C.-B. vise à faire reconnaître que le marché de cette dernière province est une entité distincte à l'égard de laquelle le reste du Canada exerce une responsabilité minimale ou nulle. Le Manitoba considère qu'il s'agit d'une position d'autosuffisance, que le Manitoba a constamment rejetée.

En ce qui touche l'argument invoqué par la C.-B. à l'effet que les politiques de l'OCCD n'ont pas permis de répondre convenablement aux besoins du marché de la province, le Manitoba souligne que les membres de l'OCCD ont, au fil des années, examiné et modifié leurs politiques afin de répondre aux besoins du marché canadien. En outre, l'OCCD a mis en place des politiques pour que, en cas de pénurie, tout autre signataire puisse combler sur une base annuelle cette pénurie sur le marché des dindons entiers ou du dindon de surtransformation.

La C.-B. allègue que l'OCCD n'a pas terminé le renouvellement de son cadre d'AFP, n'a pas respecté l'orientation stratégique établie par les ministres et a ainsi manqué à l'exercice de son mandat. Le Manitoba a remarqué que dès le début la majorité des membres avaient exprimé l'opinion que l'actuel AFP avait contribué à la prospérité de l'industrie et qu'à moins d'avantages mutuels pour tous les participants il ne faut pas modifier un système qui fonctionne bien. La C.-B. désire modifier la base initiale de production provinciale énoncée dans l'Accord car elle trouve que cet accord initial ne lui accorde pas toute la quantité à laquelle elle croit avoir droit.

En invoquant un certain nombre de constatations contenues dans le rapport préparé par le CNPA le 10 mai 2004 suite à une plainte des signataires de la Saskatchewan contre l'OCCD, le Manitoba allègue que l'OCCD a mis en place un processus de contingentement sensible aux besoins du marché et conforme aux dispositions de la Proclamation.

Commission ontarienne de commercialisation des dindons

La Commission ontarienne appuie l'OCCD et les efforts qu'il exerce sur une base continue en vue de régler les divers problèmes qui se posent actuellement et il croit non fondée la plainte déposée par la C.-B.

La Commission ontarienne croit que les motifs de la plainte ne sont pas suffisants pour que le CNPA examine cette plainte de la façon demandée par les signataires de la Colombie-Britannique. La plainte porte sur diverses politiques de l'OCCD, ce qui soulève une question de fond concernant le droit des signataires de la Colombie-Britannique à demander le redressement visé. L'alinéa 7(1)d) de la Loi n'a pas la portée suffisante pour autoriser le CNPA à entamer un examen exhaustif des politiques élaborées par l'OCCD dans l'accomplissement du mandat de cet office. En outre, les alinéas 7(1)c) et f) n'autorisent pas un examen des politiques de l'OCCD, mais ils portent plutôt sur les aspects opérationnels de l'OCCD, qui ne sont pas remis en question dans la présente affaire. L'alinéa 7(1)l) est une disposition générale visant l'accomplissement des fonctions du CNPA et

n'accorde pas l'autorité d'entreprendre une enquête sur le fond. Un examen des politiques adoptées par l'OCCD devrait, à bon droit, être restreint à l'OCCD lui-même, avec la participation intégrale de tous les signataires de l'AFP.

La C.-B. allègue que la promulgation et l'utilisation des politiques par l'OCCD empêchent cet office d'exercer à fond le pouvoir discrétionnaire que lui prescrit le paragraphe 4(1) de la Proclamation. La Commission ontarienne croit que l'OCCD, comme tout autre organisme habilité par législation à exercer un pouvoir discrétionnaire, a jugé qu'il était approprié de concevoir et de mettre en oeuvre des politiques pour indiquer comment cet office accomplira ses fonctions.

L'envers d'une « réduction » du pouvoir discrétionnaire est l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire de façon arbitraire ou capricieuse. La Commission ontarienne croit que les politiques constituent un outil nécessaire pour que l'OCCD donne à tous les participants la capacité de savoir de façon prévisible comment l'OCCD procédera dans l'accomplissement de son mandat. Ces politiques de l'OCCD ne réduisent pas son pouvoir discrétionnaire mais lui fournissent plutôt des balises pour l'exercer. Pourvu que l'OCCD conserve le droit de modifier ses politiques et d'en déroger, il ne réduit pas son pouvoir discrétionnaire.

Les politiques de l'OCCD n'empêchent pas cet office de remplir sa mission, mais elles lui aident plutôt à cet égard. L'OCCD a notamment réalisé des initiatives comme la Banque de contingent en fonction des conditions du marché et la Banque de contingent aux fins de sur-transformation, qui ont pour objet de saisir de façon dynamique les occasions qu'offrent les marchés régionaux, compte tenu des stocks en entrepôt.

Concernant le renvoi par la C.-B. à l'ouvrage de Brown et Evans intitulé *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, l'OCCD fait remarquer que les auteurs font une mise en garde à l'égard du principe invoqué par les signataires de la C.-B. :

[traduction] « Il est possible aussi que dans certaines circonstances on établisse (par exemple, à cause de la nature peu structurée du pouvoir attribué par la loi ou du but sous-jacent au cadre législatif) qu'un preneur de décisions adopte à bon droit une règle générale sans avoir à examiner les faits d'un cas particulier afin de voir si une exception est appropriée ».

L'allégation que les campagnes dynamiques et fructueuses de promotion coïncident avec une croissance sans précédent des ventes au détail de dindon en C.-B. et que cette province devrait être récompensée par un contingent plus élevé pose des problèmes pour un certain nombre de raisons. Premièrement, la plainte passe complètement sous silence que depuis 1998 un programme générique de promotion du dindon fonctionne sous les auspices de l'OCCD au moyen de fonds provenant des offices provinciaux et des transformateurs. Deuxièmement, si la croissance sans précédent était directement associée aux campagnes dynamiques et fructueuses de promotion de la C.-B., l'abandon de ces campagnes aurait dû résulter en une diminution correspondante, mais aucune preuve n'a été présentée à cet égard. Le maintien de la demande résulte d'autres raisons, dont la continuation du programme générique. En dernier lieu, la C.-B. ne reconnaît pas que les produits du dindon continuent à être commercialisés librement entre les provinces et que la croissance de la demande des consommateurs dans la province résulte en bonne part du secteur de la surtransformation.

Conformément à l'article 6.01 de l'AFP, l'OCCD a établi sa Politique d'exportation, grâce à laquelle les provinces peuvent créer leurs propres débouchés sur les marchés et la croissance associée à ces débouchés n'est pas assujettie au partage des contingents avec les autres provinces. Chaque province bénéficie des crédits d'exportation octroyés à une province. La C.-B. dispose de possibilités particulières de créer et d'exploiter ses propres marchés d'exportation mais cette possibilité est passée sous silence dans cette affaire.

En dernier lieu, la Commission ontarienne a participé avec diligence aux efforts déployés en vue de renouveler l'AFP. Ce n'est pas de la faute de l'OCCD si un nouvel AFP n'a pas encore été approuvé. La raison de cet état de fait est attribuable en partie au BC Turkey Marketing Board, qui a perçu le processus de renouvellement comme une occasion de renégociation et qui a donc cherché à accroître sa part de la base. Cette attitude visant l'autosuffisance provinciale a contribué en bonne part à l'actuel état d'insatisfaction en matière de contingentement.

Nova Scotia Turkey Producers Marketing Board

Le Nova Scotia Board signale que les articles 2 et 3 de la partie 2 de la Proclamation de l'OCCD énoncent l'établissement initial du régime de contingentement, tandis que l'article 4 de l'annexe B établit la façon dont l'OCCD peut permettre que la quantité de dindon produit au Canada dépasse les quantités énoncées à l'article 3. Le paragraphe 6(2) prescrit que « L'Office de commercialisation ne peut vendre aucune quantité de dindons mise à sa disposition en sus du nombre indiqué aux articles 2 et 3 ou tel que modifié conformément à l'article 4 de la présente Partie, à moins de consultation préalable avec l'Office ».

Il semble que la C.-B. interprète les articles 2 et 3 comme s'ils s'appliquaient à une province tandis que, selon le Nova Scotia Board, le régime de contingentement a été conçu pour l'ensemble du Canada et non pour une province en particulier. En outre, l'article 7 de la Proclamation établit expressément que les offices provinciaux de commercialisation sont des mandataires de l'OCCD. La C.-B. est une province membre et il lui incombe donc de se conformer aux règlements et ordonnances de l'OCCD. Le Nova Scotia Board ne croit pas que l'autosuffisance provinciale constitue un argument légitime car il existe d'autres provinces dont la consommation dépasse la production.

Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario

Bien que la Commission n'ait pas demandé le statut d'intervenant, elle appuie les efforts déployés par l'OCCD en vue de régler les questions concernant le contingentement de dindon à l'échelle du Canada.

En juillet 1998, les ministres de l'Agriculture ont indiqué que « les offices canadiens de commercialisation de la volaille et du dindon doivent disposer de leur AFP respectif pour exploiter efficacement leur régime de gestion de l'offre ». À l'instigation des ministres, l'Association nationale des régies agroalimentaires a entrepris de coordonner le renouvellement des accords fédéraux-provinciaux dans le secteur de la volaille et des oeufs. Dans le cas du dindon, le travail

n'est pas terminé. La Commission confirme de nouveau son engagement continu à l'égard du travail effectué par l'OCCD et par les signataires en matière de renouvellement de l'AFP. À cette fin, la Commission recommande fortement que le CNPA ordonne à l'OCCD de mener à terme le travail de renouvellement de son AFP dans un délai raisonnable.

Association canadienne des surtransformateurs de volailles (ACSV)

L'ACSV considère que cette audience est essentielle pour que les futures décisions en matière de contingentement soient prises en fonction de la mission énoncée à l'article 21 de la Loi et soient conformes aux dispositions obligatoires énoncées au paragraphe 23(2) de la Loi, au paragraphe 4(1) de la Proclamation et à l'article 5 de l'annexe « C » de l'AFP. Un régime de contingentement harmonisé à la Loi et à la Proclamation n'entravera pas les regroupements essentiels à l'établissement de l'industrie dynamique et compétitive. Aussi longtemps que le Conseil continuera à approuver des règlements sur le contingentement non conformes à la Loi ou à la Proclamation, l'OCCD n'aura aucune incitation à harmoniser sa politique de contingentement à sa loi habilitante.

L'ACSV exprime son accord avec la plainte de la C.-B. selon laquelle les contingents de l'OCCD sont établis selon une formule rigide sans tenir compte du principe de l'avantage comparé de production ni les critères énoncés dans la Proclamation. De même, l'ACSV est d'accord avec la plainte de la C.-B. selon laquelle l'OCCD n'a pas élaboré ses propositions de contingentement en utilisant le prisme de l'article 21 de la Loi (la mission de l'OCCD).

Comme l'OCCD a omis de prendre en considération les critères, particulièrement l'avantage comparé de production, il a violé l'intention du Parlement et y a substitué un pouvoir discrétionnaire illimité outrepassant sa loi habilitante. Les directeurs de l'OCCD doivent assumer la responsabilité de demander et d'examiner des analyses montrant comment les politiques de contingentement accomplissent les objets prescrits dans la Loi. En outre, les directeurs de l'OCCD doivent assumer la responsabilité de demander et d'examiner pour les diverses régions ou provinces une preuve de l'avantage comparé de production. L'omission de s'acquitter de ces responsabilités enfreint le paragraphe 23(2) de la Loi. Il existe un lien étroit entre l'avantage comparé et les objets d'un office. Pour promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie, l'avantage comparé de production ne peut pas être laissé de côté.

Les surtransformateurs ont besoin d'une solide industrie pour assurer non seulement que les contingents sont établis au niveau approprié mais aussi que la viande de dindon est mise à la disposition des surtransformateurs qui stimulent la croissance. La Politique d'exportation de l'OCCD est une politique de contingentement qui satisfait aux prescriptions de l'article 21 et du paragraphe 23(2) de la Loi, et l'ACSV se dissocie de l'allégation de la C.-B. selon laquelle cette politique peut constituer un exemple d'omission à se conformer aux critères. Il est à noter que les transformateurs de la C.-B. ont assez peu utilisé la Politique d'exportation, ce qui laisse croire que le secteur du dindon surtransformé en C.-B. ne jouit pas d'un avantage comparé malgré la croissance de son marché des produits surtransformés. L'ACSV suggère que l'OCCD dissocie vraiment la croissance du marché des produits surtransformés de celui des oiseaux entiers et élabore des politiques de contingentement distinctes pour chacun de ces marchés.

L'ACSV convient que l'OCCD assume en définitive la responsabilité de montrer qu'il accomplit le mandat que lui confère la Loi lorsqu'il adopte ses décisions ou ses politiques de contingentement. Une province proposant une démarche différente de répartition de la croissance doit montrer qu'elle dispose d'un avantage comparé de production par rapport aux autres provinces. Pour mettre en oeuvre le principe de l'avantage comparé, selon l'ACSV, un bon point de départ consisterait à établir une comparaison des coûts provinciaux ainsi que des autres facteurs qu'une province peut faire valoir. Le critère définitif devrait être l'application des coûts de transport jusqu'au marché pour lequel la croissance est demandée. Il est bien possible que l'OCCD soit incapable d'attribuer la croissance de la production à la province où se produit la croissance de la consommation sans compromettre les objets énoncés à l'article 23 de la Loi.

L'ACSV convient avec la C.-B. que l'actuelle politique de contingentement au prorata n'attribue pas la croissance future de façon à promouvoir les intérêts des consommateurs. Seuls les intérêts bien établis des transformateurs sont pris en considération. L'actuel processus d'établissement d'un consensus est devenu tel que l'on fait tout ce qui est nécessaire pour obtenir l'appui de la majorité des provinces sans se soucier des intérêts des consommateurs. Les directeurs doivent respecter le cadre de la Proclamation et de la Loi; ils ne peuvent pas se soustraire à l'obligation juridique. L'ACSV a d'ailleurs remarqué que le Conseil, dans de précédents rapports d'audience, a clairement déclaré qu'un consensus ne peut pas être substitué aux obligations juridiques de l'Office.

L'ACSV a souligné que, lors de récentes réunions de l'OCCD, on a essayé d'élaborer une nouvelle méthode de contingentement, particulièrement pour la surtransformation. Si une telle méthode pouvait être convenablement mise au point, cela serait conforme à l'article 21 et aux critères. Toutefois, si on retenait ce concept et qu'on l'intégrait dans l'actuelle méthode d'attribution au prorata de façon à ne modifier que légèrement les contingents octroyés aux provinces, ce travail serait futile. Ces démarches ne prennent pas convenablement en considération les obligations que les lois et règlements prescrivent à l'OCCD.

En terminant, les signataires de la C.-B. ont raison de prétendre que l'industrie serait renforcée si l'OCCD utilisait de façon convenable les critères pour élaborer ses politiques de contingentement et s'il pouvait montrer comment la politique favorise l'accomplissement de ses objets. L'ACSV exprime son désaccord avec l'allégation de la C.-B. selon laquelle une telle application appuierait la croissance du contingent de production sur la base de la croissance de la population ou de la consommation dans une province en particulier. Le marché du dindon au Canada a une portée nationale et c'est pourquoi l'application de l'avantage comparé prend une si grande importance. Par conséquent, l'ACSV appuie la demande de redressement présentée par la C.-B., spécialement en ce qui touche les futurs règlements sur le contingentement.

La Fédération des producteurs de volailles du Québec, le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Le système d'attribution des contingents aux provinces actuellement utilisé par l'OCCD est en application depuis 1974 suite à l'adoption de l'Accord fédéral-provincial sur le dindon. Depuis ce temps, les critères de la formule de partage des allocations entre les provinces sont appliqués.

Le CNPA a approuvé au préalable le cadre de réglementation régissant l'actuel système de contingentement qui a été adopté par l'OCCD en 1990. En outre, les directeurs de l'OCCD ont adopté la PACCN en 1999. Au fil des ans, l'OCCD a adopté et/ou révisé ses politiques particulières de contingentement, notamment la Politique de la reproduction primaire, la Politique sur les producteurs de multiplicateurs, la Politique de crédits de contingent de recherche et la Politique d'exportation. Ces diverses politiques permettent une croissance différenciée entre les provinces et aident à répondre aux caractéristiques des structures provinciales de production.

Dans sa description de l'industrie canadienne du dindon, le Québec a souligné la stabilité découlant du système d'allocation, ce qui a permis le développement d'une industrie canadienne structurée et capable d'alimenter efficacement le marché national. Dans chaque province, les producteurs, les entreprises de transformation et les autres acteurs en aval ont développé des stratégies, des plans d'affaires et des organisations sur la base d'un système connu et prévisible d'allocation commerciale.

De nos jours, la segmentation provinciale du marché canadien du dindon n'a plus aucune logique. Dans l'application du système d'établissement et de répartition des contingents, il faut considérer le fait que le marché du dindon est maintenant national. L'autosuffisance provinciale est incompatible avec cette réalité. L'industrie s'est structurée pour répondre à la fois aux besoins de marchés régionaux et nationaux. Les entreprises d'envergure nationale rivalisent entre elles pour répondre aux besoins du marché canadien en offrant aux consommateurs des produits du dindon au moyen d'un solide réseau de vente bien établi à l'échelle du pays.

L'industrie au Québec compte 4 couvoirs, 138 éleveurs et 4 abattoirs sous contrôle fédéral. Ces quatre abattoirs abattent environ 24 % des dindons produits au Canada. Une de ces sociétés, qui est fortement impliquée dans la surtransformation tertiaire de produits de dindon, dessert des comptes nationaux et investit à chaque année des sommes importantes en recherche de nouveaux produits. L'industrie emploie des centaines de salariés, des investissements monétaires importants sont effectués chaque année et la capitalisation des actifs à différents niveaux de la filière est considérable.

Le Québec est autosuffisant en production de céréales, ce qui permet une production efficace de dindon sur l'ensemble du territoire. La production de dindon contribue au développement régional et à l'emploi. Le prix québécois du dindon vivant se situe parmi les plus bas au Canada, exception faite des dindons lourds de plus de 9 kg, dont le prix est légèrement supérieur à celui payé en Ontario.

En collaboration avec les transformateurs, les producteurs de dindon du Québec ont développé une campagne de promotion triennale de 3 millions de dollars. Ce plan concerté complète le programme national de marketing développé par l'OCCD. À l'instar d'autres initiatives, il montre la détermination des producteurs du Québec ainsi que leur volonté de développer ce marché et de relancer la croissance de la production de dindon au Canada.

Au bout de 30 ans de fonctionnement, on peut constater que le système d'allocation de l'OCCD a produit des résultats positifs en appuyant la croissance de l'industrie, en répondant convenablement aux besoins du marché canadien et en favorisant un niveau élevé de compétitivité. Le contingent

canadien s'est accru de 37 %, et toutes les provinces ont à divers degrés profité de cette croissance. D'ailleurs, la Colombie-Britannique a augmenté son allocation de 68 %, soit une des plus fortes croissances au Canada.

La demande des signataires de la C.-B. pourrait avoir des répercussions négatives sur toute l'industrie en réduisant la compétitivité, en entravant le développement et en mettant en péril l'existence même de certains éléments régionaux, provoquant ainsi des impacts sévères sur les producteurs, sur les transformateurs et sur les acteurs en amont et en aval. Il faut éviter de remplacer le processus d'allocation actuel par un système qui priverait systématiquement une ou des provinces d'une portion de la croissance.

La démarche proposée par la Colombie-Britannique orienterait le développement de l'industrie vers l'autosuffisance provinciale, empêchant ainsi le développement d'une industrie efficace et sensible aux besoins du marché. Par contre, la méthode de contingentement fondée sur une formule, qu'applique l'OCCD, et l'adoption et/ou la révision de plusieurs politiques d'allocation ont permis aux provinces de développer une industrie moderne, efficace et compétitive. Il importe que cette situation se poursuive. Au Québec, l'industrie de la production et de la transformation a atteint un niveau de développement d'envergure nationale. Il est essentiel que le système d'allocation repose sur une formule qui favorisera la stabilité de l'industrie québécoise et le maintien de sa part de la production intérieure canadienne.

Alberta Turkey Producers

L'office Alberta Turkey Producers (ATP) croit que la plainte déposée par les signataires de la Colombie-Britannique (la C.-B.) soulève d'importantes questions dont les répercussions touchent tous les membres de l'OCCD.

L'ATP allègue qu'au lieu d'appliquer les critères prescrits dans la Proclamation l'OCCD a adopté des formules pour attribuer les accroissements des contingents sur la base des parts antérieures du marché. L'Alberta appuie les changements prospectifs visant à assurer que les futurs accroissements du contingent sont attribués selon les critères énoncés dans la Proclamation et de telle sorte que la croissance et la sensibilité aux besoins du marché constituent d'importants facteurs balisant l'attribution de la croissance. L'ATP n'appuie aucune tentative de rouvrir les décisions et les contingents antérieurs de l'OCCD. L'Alberta croit que le Comité est en mesure d'exercer une grande influence sur le rôle des critères énoncés dans la Proclamation.

L'ATP reconnaît le rôle exercé par l'OCCD pour assurer l'efficacité et la prospérité de l'industrie du dindon ainsi que les efforts du comité exécutif et du personnel en matière d'élaboration de propositions visant à modifier les politiques de contingentement. L'Alberta appuie la continuation de ce processus mais elle demande au Comité de mettre l'accent sur le fait que le processus d'examen ne peut pas continuer indéfiniment et que les changements nécessaires doivent être mis en place pour la période de contrôle 2005-2006.

L'ATP croit aussi que la politique de l'OCCD a exercé des incidences néfastes sur l'industrie albertaine. Bien que l'Alberta soit d'accord avec les préoccupations exprimées par la C.-B.

concernant le fait que les politiques actuelles ne prennent pas en considération les critères énoncés dans la Proclamation et qu'elle perçoive la nécessité d'importants changements, elle reconnaît que l'Alberta a participé au processus d'élaboration de ces politiques. L'Alberta n'appuie pas la suggestion que les contingents antérieurs devraient être rouverts et qu'une province particulière devrait recevoir des contingents plus élevés à l'avenir à cause de rajustements aux contingents antérieurs. Une telle façon de procéder perturberait l'industrie et produirait une grande incertitude chez les producteurs et les transformateurs. L'ATP craint aussi que cette façon de procéder soit utilisée comme précédent à l'avenir par d'autres provinces insatisfaites de l'application perçue d'autres critères dans le passé.

L'Alberta croit que la plainte de la C.-B. soulève des préoccupations légitimes concernant l'attribution de la croissance en utilisant des politiques de contingentement qui ne sont pas fondées sur les critères énoncés dans la Proclamation mais plutôt sur des formules fixes.

En droit administratif, un principe fondamental est qu'un organisme administratif est tenu d'agir conformément aux prescriptions de la loi et de toute législation par délégation qui l'habilite. L'OCCD doit se conduire de façon conforme au mandat que lui prescrit l'article 21 de la Loi et doit aussi prendre en considération les critères énoncés dans la Proclamation avant de décider d'accroître le contingent d'une province. S'il ne prend pas en considération les critères, les obligations établies dans la Proclamation sont violées.

Le rôle des critères en matière d'établissement des contingents n'est pas nouveau pour l'OCCD ou pour les autres offices. Dans les décisions antérieures, on a généralement reconnu qu'un office dispose de vastes pouvoirs discrétionnaires en matière d'application des critères. L'ATP se réfère à un certain nombre de conclusions fondées sur les résultats d'une opinion juridique préparée par maître Henry Molot du ministère de la Justice du Canada concernant certaines questions relatives à la Proclamation. Les conclusions suivantes ont été établies :

- 1) L'OCCD dispose de très vastes pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'appliquer ou non un critère ou l'autre, d'attribuer un poids à un critère et de choisir la méthode de pondération à utiliser.
- 2) De façon générale, le Conseil national de commercialisation des produits de ferme ne devrait pas établir qu'une décision de l'OCCD en matière de contingentement est illégale ou sans fondement, à moins d'une preuve que l'OCCD a laissé de côté ou n'a pas pris en considération un ou plusieurs critères.
- 3) L'OCCD dispose de souplesse dans l'application de tout critère et en droit il n'est pas tenu d'utiliser une méthode pour tous les contingents attribués en vertu d'un critère.
- 4) Lorsque l'OCCD attribue un contingent, il doit prendre en considération chaque critère et en arriver à une décision réfléchie concernant le bien-fondé de l'appliquer, de lui attribuer un poids et de déterminer la méthode de calcul.

Pour éviter la controverse, l'OCCD doit indiquer dans ses registres - devant être présentés au CNPA - qu'il a suivi ces étapes.

Le CNPA a aussi reconnu les vastes pouvoirs discrétionnaires accordés à un office relativement à l'utilisation des critères. À cet égard, l'ATP se réfère à un certain nombre de paragraphes tirés du Rapport du Comité des plaintes du CNPA daté du 10 mai 2004 concernant le plan de l'Office canadien de commercialisation des oeufs.

Malheureusement, les politiques de contingentement établies par l'OCCD ne satisfont pas les exigences fondamentales énoncées dans l'opinion Molot et dans le Rapport du Comité du CNPA. Dans ces deux documents, on reconnaît que les critères doivent être examinés consciencieusement et on recommande fortement que l'OCCD fournisse une analyse indiquant la façon dont il a appliqué les critères.

Les politiques de contingentement de l'OCCD violent aussi un principe fondamental du droit administratif, appelé « règle contre la réduction du pouvoir discrétionnaire », selon lequel un organisme administratif ne peut pas refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire par la création de politiques qui s'appliquent automatiquement sans prendre en considération les autres facteurs applicables.

Lorsqu'on examine les politiques de contingentement de l'OCCD, le problème de « réduction du pouvoir discrétionnaire » devient manifeste. La Politique sur l'allocation du contingent commercial national établit un point de départ de 132 Mkg, poids éviscéré, pour le contingent national commercial de dindon et il établit au paragraphe 3(b) ce qui suit :

« Les hausses ou baisses globales à partir du point de départ seront allouées aux provinces en se basant sur leur part pourcentage du contingent de 132 Mkg. »

La Politique affiche ensuite un tableau indiquant les parts pourcentage pour chaque province selon la base de 132 Mkg. En vertu de cette politique, tout accroissement futur du contingent doit être attribué sur la base d'un pourcentage fixe et les cinq critères sont laissés de côté. L'Alberta décrit la Politique comme une règle inflexible qui doit s'appliquer dans toutes les circonstances et qui remplace toute considération que les critères doivent recevoir en vertu de la Proclamation lorsqu'il y a accroissement du contingent. Voilà un exemple patent de réduction du pouvoir discrétionnaire.

Des problèmes similaires se posent pour la Politique d'exportation de l'OCCD. En vertu du paragraphe 1.1(a) de la Politique d'exportation, « toute province ayant exporté du jeune dindon de production contingentée » peut demander un contingent conditionnel qui sera incorporé dans la quantité établie dans le *Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon* pour la période de contrôle. Le contingent conditionnel permet à une province d'accroître son contingent au-delà de la quantité de base simplement en produisant un excédent aux fins d'exportation, et cet accroissement est simplement fondé sur une formule sans égard aux critères énoncés dans le Plan.

De même, les autres politiques de l'OCCD permettent d'accroître les contingents provinciaux sans égard aux critères. Bien que l'OCCD ne soit pas limité aux seuls critères énoncés au paragraphe 4(1), il doit les prendre en considération. On ne sait pas précisément pourquoi cela s'est produit. Pour éviter de réduire son pouvoir discrétionnaire, l'OCCD doit en réalité montrer qu'il prend en considération les critères chaque fois qu'il accroît un contingent.

L'OCCD ne peut pas établir une politique attribuant la croissance sur la base d'un pourcentage fixe et appliquer en même temps les critères énoncés dans la Proclamation. Il en résulterait un système statique de « droits » réservant à chaque province un pourcentage particulier de la croissance et, par conséquent, cela irait directement à l'encontre de l'intention de la Proclamation. Ce système empêcherait l'élaboration de politiques de contingentement répondant aux besoins de l'industrie et à la croissance du marché dans certaines provinces.

L'Alberta se soucie de ce que dans le passé la Politique d'exportation et son utilisation des crédits de production de remplacement pour les exportations ont créé un système qui exerce des incidences négatives et déformantes sur la production intérieure en mettant exagérément l'accent sur ce seul facteur. Un pourcentage élevé de toute la croissance a été attribué au moyen de cette politique plutôt que selon les critères. La présente politique d'exportation ne règle pas ces problèmes. Néanmoins, l'Alberta appuie le fait que l'OCCD ait retenu les services d'un consultant pour examiner la Politique et pour en mesurer les incidences sur le régime de contingentement intérieur.

L'ATP demande au CNPA de :

- a. Reconnaître :
 - (i) l'incapacité de l'OCCD à rendre ses politiques de contingentement existantes conformes à l'obligation expresse que l'OCCD prenne en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation et (ii) l'urgente nécessité que l'OCCD s'assure que ses politiques de contingentement soient conformes à la lettre et à l'esprit de la Loi et de la Proclamation.
- b. Recommander à l'OCCD qu'il prenne immédiatement les mesures nécessaires pour que ses politiques de contingentement soient conformes à la lettre et à l'esprit de la Loi et de la Proclamation.
- c. Encourager l'OCCD, les signataires de la C.-B. et les autres membres de l'OCCD à poursuivre et à accélérer le processus d'élaboration de nouvelles politiques de contingentement incorporant les critères énoncés dans la Proclamation et sensibles à la croissance du marché dans certaines provinces ainsi qu'aux besoins de l'ensemble de l'industrie.
- d. Recommander à l'OCCD qu'il veille à apporter les modifications nécessaires avant le début de la période de contrôle 2005-2006.

- e. Informer l'OCCD qu'une justification exhaustive est requise concernant l'utilisation des critères énoncés pour appuyer toute demande d'approbation préalable présentée au CNPA relativement à ses futurs règlements sur le contingentement et que le CNPA s'attend à ce que les changements règlent les préoccupations soulevées lors de l'audience avant que l'OCCD présente des demandes d'approbation préalable d'un règlement sur le contingentement pour la période de contrôle 2005-2006.

CONSTATATIONS DU COMITÉ

Le Comité présente ci-dessous, aux fins d'étude plus approfondie par le CNPA, quelques commentaires concernant la fonction du Conseil consistant à examiner les textes juridiques pertinents, un résumé des observations et opinions exprimées par les parties en matière d'utilisation des critères énoncés dans la Proclamation et, en dernier lieu, ses propres conclusions et recommandations.

Examen des textes juridiques

Le pouvoir d'« approbation préalable des règlements et ordonnances de l'Office » a été conféré au Conseil national des produits agricoles par l'alinéa 7(1)d) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*, L.R.C. 1985, ch. F-4, modifié par L.C. 1993, ch. 3, comme suit :

« 7.(1) Afin de remplir sa mission, le Conseil : ...

(d) examine les projets d'ordonnances et de règlements des offices et qui relèvent des catégories auxquelles, par ordonnance prise par lui, le présent alinéa s'applique, et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ... que l'office qui les propose est habilité à mettre en oeuvre ».

Le régime de commercialisation du dindon mis en place en application de l'alinéa 7(1)d) de la Loi a pour objet de faire en sorte que le Conseil « approuve [les projets d'ordonnances et de règlements des offices] lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ». En la matière, il s'impose de remarquer la prescription de la Loi selon laquelle le CNPA doit être convaincu que les règlements ou ordonnances de l'office sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation de l'office.

Dans leurs mémoires, les signataires de la C.-B. ont souligné que l'OCCD, étant un organisme administratif créé par proclamation en vertu de la Loi, était tenu de fonctionner dans les limites des pouvoirs que lui confère la Loi. Le Comité conclut donc qu'il est essentiel d'examiner les dispositions applicables de la Loi et de la Proclamation afin de déterminer la latitude ou marge de manœuvre dont dispose l'OCCD en matière d'établissement de ses contingents en sus de la base.

L'article 23 de la Loi énonce ce qui suit :

« 23.(1) Les quotas de production ou de commercialisation éventuellement fixés par un plan de commercialisation pour une région du Canada doivent correspondre à la proportion que représente la production de cette région dans la production canadienne totale des cinq années précédant la mise en application du plan.

23.(2) L'office de commercialisation prend en compte les avantages comparatifs de production dans l'attribution de quotas additionnels destinés à répondre à la croissance prévue de la demande du marché. »

De l'avis du Comité, chaque paragraphe de l'article 23 constitue un texte prescriptif distinct, ce qui signifie que la nécessité et le moment d'appliquer le paragraphe 23(2) peuvent être interprétés différemment pour chacun d'eux. De fait, l'interprétation de ces paragraphes a été examinée exhaustivement dans le « Rapport du Comité établi pour entendre la plainte déposée par les signataires de la Saskatchewan ayant souscrit à l'Accord fédéral-provincial-territorial relatif au programme global de commercialisation des oeufs au Canada contre l'Office canadien de commercialisation des oeufs (OCCO) concernant l'attribution des contingents pour la période débutant le 28 décembre 2003 et prenant fin le 25 décembre 2004 », qui a été publié en mai 2004. Le Comité confirme les conclusions exprimées dans ce rapport, notamment que l'article 23 « visait seulement à établir les exigences prescrites une fois que sont satisfaites certaines conditions énoncées dans le plan de commercialisation et qu'intrinsèquement cet article n'impose aucune exigence particulière à un office ». Il s'ensuit donc que les conditions énoncées dans le Plan de commercialisation de l'OCCD doivent être examinées.

En particulier, la partie II du Plan de commercialisation de l'OCCD établit ce qui suit :

« Système de contingentement »

2. (1) L'Office doit, par règlement ou ordonnance, instituer un système de contingentement par lequel des contingents sont fixés pour tous les membres de différentes classes de producteurs de dindons de chaque province auxquels des contingents sont fixés par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent.

2. (2) L'Office doit, en instituant le système de contingentement, fixer les contingents de telle sorte que le nombre de livres de dindons produits dans une province et qu'il sera permis de vendre dans le commerce interprovincial et d'exportation pour l'année 1973 et le nombre de livres de dindons produits dans la province et qu'il sera permis de vendre au cours de la même année dans le commerce intraprovincial, dans les limites des contingents fixés par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent ainsi que le nombre de livres de dindons produits dans la province et dont on prévoit la mise en vente au cours de la même année, en dehors des contingents fixés par l'Office, la Régie ou l'Office de commercialisation compétent, égaleront le nombre de livres de dindons fixé à l'article 3 du présent Plan pour la Province.

3. Aux fins du paragraphe 2(2) du présent Plan, le nombre de livres de dindons indiqué dans cet article pour une province ou pour la région non réglementée est le nombre de livres indiqué à un article du tableau ci-après, dans la colonne II, en regard du nom de la province indiqué à ce même article dans la colonne I.

TABLEAU

<i>Article</i>	<i>Colonne I Province ou région</i>	<i>Colonne II Nombre de livres</i>
1	Colombie-Britannique	20 500 000
2	Alberta	18 250 000
3	Saskatchewan	8 000 000
4	Manitoba	17 250 000
5	Ontario	92 000 000
6	Québec	54 000 000
7	Nouveau-Brunswick	1 440 000
8	Nouvelle-Écosse	2 500 000
9	Région non-réglementée	60 000

4. (1) Aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi lorsqu'ils pourraient avoir pour effet de porter le total

- (a) du nombre de livres de dindons produits dans une province et que l'Office et la Régie ou l'Office de commercialisation compétent autorisent, par contingents fixés, de vendre dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation, et
- (b) du nombre de livres de dindons produit dans une province, dont on prévoit la mise en vente dans le commerce intraprovincial, interprovincial et d'exportation et autorisé en dehors des contingents fixés par l'Office et par la Régie ou l'Office de commercialisation compétent

à un chiffre dépassant, sur une base annuelle, le nombre de livres de dindons indiqué à l'article 3 du présent Plan pour la province, à moins que l'Office n'ait pris en considération
- (c) le principe de l'avantage comparé de production;
- (d) tout changement du volume du marché des dindons;
- (e) toute incapacité des producteurs de dindons d'une ou de plusieurs provinces de vendre le nombre de livres de dindons qu'ils sont autorisés à vendre;

- (f) *la possibilité d'accroître la production dans chaque province en vue de la commercialisation;*
- (g) *les facilités existantes pour la production et l'entreposage dans chaque province; et*
- (h) *l'état comparatif des frais de transport vers les marchés à partir de différents points de production.*

4. (2) *Aucune ordonnance ne doit être rendue ni aucun règlement établi en vertu du paragraphe (1), à moins que l'Office n'ait la certitude que l'importance du marché des dindons a sensiblement changé.*

Sauf les niveaux de l'année 1973, le Plan de commercialisation de l'OCCD ne contient aucune disposition touchant réellement l'attribution des contingents. Il prescrit toutefois que l'OCCD doit établir un système de contingentement assujéti et conforme aux règles énoncées dans le Plan. Les paragraphes 2 et 3 du Plan établissent le fondement sur lequel l'OCCD doit fonder tout contingent qu'il attribue pour l'année de production 1973, tandis que le tableau inséré dans le paragraphe 3 établit ce qu'on appelle souvent les niveaux de base des contingents. Le paragraphe 4(1) du Plan précise ensuite que, si un contingent annuel attribué à toute province dépasse la quantité énoncée dans le tableau pour la province, l'OCCD doit « prendre en considération » les six critères énoncés dans le même paragraphe (dont l'avantage comparé de production).

Il est important de reconnaître que le Plan ne contient aucune orientation ou indication supplémentaire concernant la définition ou la quantification des critères de contingentement « en sus de la base » et aucune ligne directrice indiquant la pondération appropriée à donner à chaque critère lors de son application. Néanmoins, le Comité est d'avis que la disposition nécessitant de « prendre en considération » les critères constitue une obligation impérative du processus que doit suivre l'OCCD lorsqu'il prend ses décisions visant à attribuer un contingent « en sus de la base » à toute province. Autrement dit, les six critères énoncés doivent assumer un rôle important dans les délibérations de l'OCCD en matière de contingentement. Quant à la façon dont l'OCCD définit et applique chaque critère, le Comité est d'avis que ces déterminations doivent être faites conformément au mandat que l'article 21 de la Loi prescrit à un office.

Les décisions antérieures du CNPA ont accordé un vaste pouvoir discrétionnaire à un office en matière d'application des critères énoncés dans un plan de commercialisation (ou même de tout autre critère), quoique ce pouvoir discrétionnaire ne soit pas illimité. Vu le contexte dans lequel l'OCCD doit prendre en considération les six critères énoncés lorsqu'il adopte un règlement sur le contingentement, cet office doit véritablement exercer ses pouvoirs de façon diligente quand vient le moment de déterminer la façon et la mesure dans lesquelles il doit appliquer chaque critère. Le Comité croit qu'un office ne peut pas simplement laisser de côté cette obligation juridique lorsqu'il exerce ses pouvoirs de prise de décisions.

Le Comité souligne de nouveau les constatations contenues dans le rapport publié par le CNPA en mai 2004, selon lequel « chaque règlement sur le contingentement constitue un texte autonome et indépendant de ceux qui ont déjà été mis en oeuvre ou qui le seront. Chaque fois que l'Office prend

un règlement comprenant un ou des contingents en sus de la base indiquée dans la proclamation, les critères énoncés dans le plan de commercialisation doivent être utilisés. Ainsi, les contingents de l'année précédente n'établissent pas une nouvelle base pour l'année en cours. » Conformément à une conclusion antérieure du CNPA, le Comité confirme aussi que, même s'il en résultait des changements non proportionnels des contingents provinciaux, il ne serait pas raisonnable de mettre en place des contingents radicalement différents pour chaque période de contingentement, ne serait-ce qu'aux seules fins de préserver la stabilité de l'industrie.

Replaçons dans son contexte le Règlement sur le contingentement définitif pour 2004-2005, qui est actuellement à l'examen au CNPA aux fins d'approbation préalable. Le contingent total qui serait attribué aux provinces membres s'élèverait à 315 272 131 livres de dindon. Les niveaux de base indiqués dans la Proclamation pour ces provinces s'élèvent à 213 940 000 livres. Par conséquent, il existe un contingent en sus de la base de 101 332 131 livres, qui doit être attribué selon les dispositions du paragraphe 4(1) de la partie II de la Proclamation. Autrement dit, l'OCCD doit prendre en considération les six critères énoncés lorsqu'il attribue une partie ou la totalité du contingent en sus de la base à toute province membre.

Commentaires des parties concernant l'utilisation des critères énoncés dans la Proclamation

Les signataires de la Colombie-Britannique

Selon les signataires de la C.-B., l'OCCD a adopté et appliqué de rigides politiques de contingentement axées sur une formule. Dans le cas du contingent commercial, sur lequel porte principalement la présente plainte, les contingents sont déterminés selon une formule rigide qui tient compte seulement des niveaux antérieurs des contingents. La C.-B. allègue que cette méthode est non conforme à l'obligation, expressément prescrite par la Loi, que l'OCCD prenne en considération les critères énoncés au paragraphe 4 (1) de la Proclamation. L'adoption de ces rigides politiques découle d'une abdication inappropriée de l'obligation juridique imposée à l'OCCD, qui doit prendre en considération ces critères. La C.-B. déclare qu'il incombe à l'OCCD de prendre en considération ces critères chaque fois qu'il établit un contingent; il ne suffit pas que l'OCCD affirme avoir tenu compte de ces critères au moment d'élaborer et d'adopter la formule initiale. Cette allégation que les critères ont été pris en considération lors de l'adoption de la formule initiale revient à dire que les critères ne sont pas vraiment pris en considération lorsque sont fixés les contingents. En dernier lieu, la façon dont ces contingents ont été fixés n'est pas conforme à la mission expresse de l'OCCD, qui consiste à promouvoir le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité des secteurs de la production et de la commercialisation du produit réglementé, tout en veillant au véritable intérêt des producteurs et des consommateurs.

La C.-B. croit que la formule de contingentement utilisée par l'OCCD, tout comme l'omission de tenir compte des critères énoncés dans la Proclamation, lui a causé des préjudices. En septembre 2003, l'OCCD a établi son contingent commercial global à 128 millions de kilogrammes (Mkg). Si les contingents provinciaux avaient été attribués en prenant en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation, on estime que la différence dans le contingent attribué à la C.-B. aurait pu atteindre 7 Mkg. L'écart entre la demande sur le marché et le contingent de la C.-B.

s'accroît constamment depuis l'adhésion de cette province au plan national. Les rigides formules de contingentement utilisées par l'OCCD n'assurent pas le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie et suffoquent une industrie qui a tous les atouts pour être prospère.

La C.-B. a décrit comme suit les obligations juridiques expresses de l'OCCD : l'OCCD est tenu de se conduire de façon conforme à la mission que confère à un office l'article 21 de la Loi et il doit prendre en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation avant d'arrêter sa décision visant à accroître tout contingent provincial.

Le paragraphe 3(b) de la PACCN adoptée par l'OCCD établit expressément, souligne la C.-B., que les « hausses ou baisses globales à partir du point de départ seront allouées aux provinces en se basant sur leur part pourcentage du contingent de 132 Mkg ».

En adoptant une rigide démarche axée sur une formule pour établir ses contingents, l'Office a effectivement renoncé à la responsabilité, prescrite par la *Loi*, d'exercer son pouvoir discrétionnaire qui « est balisé par des critères et non par des règles ». L'adoption de formules rigides empêche d'exercer les pouvoirs discrétionnaires conférés à l'Office en vertu de la Proclamation. Comment l'Office peut-il « prendre en considération » les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la *Proclamation* si sa décision d'accroître un contingent provincial est effectivement prédéterminée en fonction de sa rigide politique axée sur une formule? L'Office *dispose* d'un vaste pouvoir discrétionnaire en vertu de la *Proclamation*, mais ce pouvoir n'est pas assez vaste pour permettre à l'Office de renoncer à l'exercice de ce pouvoir et de s'en remettre plutôt à l'application automatique des « politiques ».

Les critères que l'Office est tenu de prendre en considération en vertu du paragraphe 4(1) de la *Proclamation* ne peuvent pas être réduits à la formule rigide utilisée dans le cadre de la *Politique sur l'allocation du contingent commercial national* ou des conditions d'admissibilité utilisées dans le cadre de la *Politique d'exportation*, de la *Politique de la reproduction primaire*, de la *Politique sur les producteurs de multiplicateurs* et de la *Politique de crédits de contingent de recherche*. De fait, ces politiques ont pour objet d'accroître les contingents provinciaux sans égard aux critères énoncés au paragraphe 4(1) de la *Proclamation*. Même si l'Office n'est pas contraint à prendre en considération les seuls critères énoncés au paragraphe 4(1), il est tenu de toujours en tenir compte.

La C.-B. a conclu qu'il incombe à l'OCCD de présenter une analyse approfondie indiquant comment il a pris en considération les critères énoncés dans le Plan de commercialisation lorsqu'il établit chaque règlement sur le contingentement.

Dans sa réplique à la réponse de l'OCCD, la C.-B. a fait remarquer que l'OCCD avait admis que s'il appliquait mécaniquement sa politique, si ce processus constituait à la fois le point de départ et le point d'arrivée, il y avait alors un problème de réduction du pouvoir discrétionnaire. La C.-B. a alors allégué que « le fait est que l'OCCD a adopté une politique nécessitant que les contingents commerciaux soient attribués uniquement selon les parts conventionnelles au prorata, et ... que l'OCCD a effectivement appliqué cette politique. Voilà le point de départ et le point d'arrivée ».

Concernant la mention, faite par l'OCCD, d'un mémoire présenté par la C.-B. lors d'une réunion de son conseil d'administration touchant l'utilisation des critères, la C.-B. a déclaré que « la C.-B. affirmait simplement alors, comme elle le fait encore maintenant, que l'OCCD doit prendre en considération les critères plutôt que de s'asservir à une formule limitée à la base établie au prorata ».

La C.-B. a déclaré que, selon elle, la C.-B., l'Alberta, la Saskatchewan et l'ACSV ont toutes quatre convenu en principe que l'OCCD ne devait pas s'assujettir comme un esclave à une formule au prorata, mais qu'il devait plutôt en arriver à des décisions individuelles de contingentement en prenant en considération les critères de façon conforme à sa mission. Il est tout à fait raisonnable de s'attendre à ce que ces parties expriment des points de vue très différents concernant l'issue attendue des décisions de contingentement prises en fonction des critères. Bien que, par exemple, la C.-B. puisse être en désaccord avec le fond d'une position mise de l'avant par l'ACSV, l'argument de l'ACSV est précisément le genre d'argument qui devrait être exprimé autour de la table à l'OCCD, mais ni les arguments de l'ACSV ni ceux des autres n'y sont entendus. Le fait est que ces arguments ne sont pas admis à la table de l'OCCD, car les décisions touchant le contingent commercial sont prises en fonction d'une rigide formule axée sur les parts conventionnelles du marché.

La C.-B. a allégué que, même s'il est difficile d'établir un consensus et une entente concernant les critères, l'industrie peut vraiment s'épanouir seulement lorsque l'Office canadien accorde aux signataires la possibilité de discuter à fond de ces questions autour de la table.

La C.-B. prétend que « depuis l'adoption de l'actuelle politique d'établissement des contingents commerciaux en 1999, l'OCCD a complètement rejeté tout élément de sensibilité aux besoins du marché, préférant fonder ses contingents sur les parts conventionnelles du marché, et c'est pourquoi la C.-B. s'est opposée à la politique d'établissement des contingents commerciaux établie en 1999 ».

L'Office canadien de commercialisation du dindon

Relativement à l'utilisation des critères énoncés dans la Proclamation, l'OCCD a invoqué dans son mémoire écrit l'opinion Molot selon laquelle, en matière de contingentement, cet office dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire exprimé sous forme de critères au lieu de règles rigides, ce qui lui accorde donc la souplesse nécessaire à l'accomplissement de son mandat. L'OCCD fait remarquer qu'il dispose du pouvoir discrétionnaire de n'assigner aucun poids aux critères énoncés dans la Proclamation mais aussi de prendre en considération des critères supplémentaires pourvu que ce soit fait en vue de réaliser le mandat prescrit dans la Loi.

L'OCCD a affirmé que toutes ses politiques, notamment la PACCN, ont été élaborées en conformité avec les critères énoncés dans la Proclamation. L'OCCD a aussi affirmé que la politique utilisée pour prendre le Règlement sur le contingentement de 2004-2005 tenait effectivement compte de ces critères. Les membres de l'OCCD croyaient qu'ils avaient mis au point des politiques intégrant les critères énoncés dans la Proclamation. Par exemple, lors de l'élaboration des politiques sur la reproduction, l'OCCD a choisi de n'accorder aucun poids aux critères car cela n'aurait pas été logique. Au lieu, les membres ont mis au point d'autres critères plus logiques et, ce faisant, ils ont contribué à la réalisation du mandat que la Loi attribue à l'OCCD.

L'OCCD a ensuite fait remarquer que lors de l'élaboration des politiques comme la PACCN il n'a pas (notre souligné) examiné les critères énoncés dans la Proclamation chaque fois qu'il a pris un règlement sur le contingentement, car il estimait que ces critères avaient convenablement été intégrés dans les politiques.

Dans la réponse verbale de l'OCCD au mémoire de la C.-B., maître John O'Kane (conseiller juridique de l'OCCD), a déclaré que « la réalité est que les directeurs de l'OCCD, regroupant à la fois des producteurs et des transformateurs, sont tous extrêmement conscients des critères énoncés dans la Proclamation, même s'ils ne procèdent pas à une récitation par cœur des critères énoncés dans la Proclamation aux fins du procès-verbal de chaque réunion de l'OCCD à laquelle on discute des contingents en sus de la base ». Il a aussi indiqué que les directeurs sont tous des participants actifs ayant investi dans l'industrie du dindon et qu'ils prenaient en considération ces critères sur une base courante. Il a aussi fait remarquer que la publication de l'OCCD intitulée « *Données sur le dindon canadien* », qui renferme des renseignements concernant les critères est disponible devant les directeurs à chaque réunion.

M. O'Kane a ensuite déclaré que « relativement à ces critères utilisés sans récitation par cœur auxquels je me suis référé plus tôt, à moins qu'il y ait une obligation que l'OCCD est tenu de suivre, et à mon avis ce n'est pas le cas, il m'est pratiquement impossible de déterminer durant mon exposé sans faire un sondage auprès de chaque directeur de l'OCCD si des directeurs ont individuellement, comme ils sont tenus de le faire, pris en considération les critères énoncés dans la Proclamation, mais personne ne peut affirmer que ces critères ne sont pas présents devant l'OCCD pour y être pris en considération chaque fois que cet office prend une décision de contingentement, contrairement à ce qui a été allégué au nom de la C.-B. aujourd'hui sur la base d'une décision antérieure du CNPA. Je veux maintenant aborder une autre réalité concernant les critères énoncés dans la Proclamation aux fins de considération par le Comité, cette réalité étant qu'aucun consensus ou commun accord établi n'existe entre les membres de l'OCCD concernant la signification des critères et la façon de les mesurer ». Par exemple, on peut remarquer que dans son mémoire la C.-B. mettait fortement l'accent sur le marché provincial comme principal facteur à considérer, tandis que l'intervention de la Saskatchewan portait plutôt sur l'avantage comparé de production, ce qui indique l'absence d'un consensus ou d'un commun accord établi en matière de signification des critères. Même si les critères continuent à évoluer, on ne peut pas dire que les critères n'ont pas été convenablement pris en considération chaque fois que les directeurs discutent de contingents.

En réponse à une question posée par le conseiller juridique du CNPA touchant l'exactitude de sa déclaration indiquant l'absence d'un consensus ou d'un commun accord établi entre les directeurs concernant la signification des critères et la façon dont ils sont appliqués, M. O'Kane a confirmé que c'était le cas. En réponse à une question subséquente concernant la façon dont l'OCCD prend en considération les critères dans son processus de contingentement s'il y a effectivement absence de consensus entre les membres en matière de signification et d'application des critères, M. O'Kane a déclaré qu'un consensus était réalisé, mais pas nécessairement à l'unanimité. En dernier lieu, lorsqu'on lui a demandé de préciser le consensus particulier établi entre les membres relativement à la signification des critères et à la façon dont ils étaient appliqués pour un règlement sur le contingentement en particulier durant une année particulière, M. O'Kane a répondu qu'il n'était pas en mesure d'indiquer quel procès-verbal contenait ce niveau de renseignements.

Interventions

Alberta Turkey Producers

Relativement à l'utilisation des critères par l'OCCD, l'intervention de l'Alberta comprenait les commentaires suivants :

«L'Alberta convient du fait que les plaignants expriment une préoccupation légitime concernant l'utilisation par l'OCCD des critères énoncés dans la Proclamation lorsque cet office examine la possibilité d'accroître un contingent de dindon. Au lieu d'appliquer les critères prescrits, l'OCCD a adopté des formules pour attribuer les accroissements du contingent.»

«L'Alberta appuie les changements visant à assurer que les futurs accroissements du contingent sont attribués au moyen des critères énoncés dans la Proclamation et en reconnaissant que la croissance du marché et la sensibilité aux besoins du marché sont d'importants facteurs balisant l'attribution de la croissance.»

«...L'Alberta croit que le Comité du CNPA entendant la présente audience est en mesure d'exercer une grande influence sur le rôle des critères énoncés dans la Proclamation et sur l'élaboration de politiques de répartition des futurs accroissements du contingent sur la base de la sensibilité au marché plutôt que de formules fondées sur les parts antérieures du marché ».

«L'Alberta croit que la plainte de la C.-B. soulève des préoccupations légitimes concernant l'attribution de la croissance en utilisant des politiques de contingentement qui ne sont pas fondées sur les critères énoncés dans la Proclamation mais plutôt sur des formules fixes ». Elle signale qu'un « principe fondamental du droit administratif est qu'un organisme administratif est tenu d'agir conformément aux prescriptions de la loi et de toute législation par délégation qui l'habilite ». Elle décrit ensuite le mandat que l'article 21 de la Loi confère à un office. Elle souligne que l'OCCD est en outre tenu de prendre en considération les critères énoncés au paragraphe 4 (1) de la Proclamation avant de rendre toute décision visant à accroître un contingent provincial et elle indique le paragraphe pertinent. L'Alberta fait remarquer que « le paragraphe 4 (1) de la Proclamation prescrit clairement que les critères énoncés doivent être pris en considération chaque fois que l'office rend une décision visant à accroître la quantité de dindon à attribuer. S'il ne prend pas en considération les critères, les obligations établies dans la Proclamation sont violées ».

Après avoir examiné l'opinion Molot et le Rapport du Comité des plaintes publié par le CNPA en mai 2004, l'Alberta fait remarquer que : « Malheureusement, les politiques de contingentement établies par l'OCCD ne satisfont pas les exigences fondamentales énoncées dans l'opinion Molot et dans le Rapport du Comité du CNPA ».

L'Alberta décrit ensuite le fonctionnement de la PACCN. Elle signale que : « En vertu de cette politique, tout accroissement futur du contingent sera attribué sur la base d'un pourcentage fixe. Les cinq critères seront laissés de côté, et une formule rigide sera appliquée pour déterminer quelle part de la croissance doit être attribuée à chaque province. En adoptant la PACCN, l'OCCD a clairement

épousé une règle inflexible qui s'appliquera dans toutes les circonstances. Cette règle remplace toute considération que les critères doivent recevoir en vertu de la Proclamation ».

Relativement à la Politique d'exportation, l'Alberta déclare que : « Le contingent conditionnel permet à une province d'accroître son contingent au-delà de la quantité de base simplement en produisant un excédent aux fins d'exportation, et cet accroissement est simplement fondé sur une formule sans égard aux critères énoncés dans le Plan. Les formules fixes utilisées dans la PACCN et les exigences en matière d'admissibilité insérées dans la Politique d'exportation, dans la Politique de la reproduction primaire ou dans la Politique sur les producteurs de multiplicateurs et dans la Politique de recherche permettent d'accroître les contingents provinciaux sans égard aux critères énoncés au paragraphe 4 (1) de la Proclamation. Bien que les Alberta Turkey Producers ne suggèrent pas de restreindre l'OCCD à prendre en considération les seuls critères énoncés au paragraphe 4 (1), l'OCCD est néanmoins tenu de toujours prendre en considération ces critères. Il n'est pas certain que cela ait été fait pour l'une ou l'autre des politiques ».

L'Alberta signale en outre que « dans certains documents produits par l'OCCD, son comité exécutif a suggéré qu'il était suffisant de dire que les critères avaient été pris en considération. ... l'OCCD doit faire davantage que simplement mentionner les critères dans son préambule. Il doit réellement montrer qu'il a pris en considération les critères chaque fois qu'un contingent doit être augmenté ».

Comme le souligne l'Alberta, « l'OCCD ne peut en aucune façon établir sur une base courante une politique attribuant la croissance selon un pourcentage toujours fixe et appliquer en même temps les critères énoncés dans la Proclamation à chaque éventuel accroissement du contingent. ... Ce système ... irait directement à l'encontre de l'intention expresse de la Proclamation exigeant que les critères énoncés soient pris en considération pour chaque augmentation proposée ».

Les signataires de la Saskatchewan

La Saskatchewan a commencé par dire qu'à son avis les offices canadiens de commercialisation devaient se conformer aux dispositions de la Loi, de l'AFP et de la Proclamation. En outre, la Saskatchewan a indiqué qu'il est impérieux de conserver une perspective nationale lors de l'application des critères servant à attribuer la croissance de l'industrie. Selon les signataires de la Saskatchewan, les mesures prises par l'OCCD perpétuent une politique de contingentement empêchant d'accéder aux contingents de façon conforme aux dispositions légales.

Le motif à l'appui de cette plainte est que la méthode d'attribution des contingents utilisée à l'appui de la PACCN adoptée par l'OCCD repose sur des considérations non pertinentes et inappropriées du fait que l'OCCD a :

- 1) choisi d'utiliser les parts conventionnelles du marché comme base pour l'attribution de ses contingents, alors qu'aucun critère de la sorte n'est énoncé à l'article 23 de la Loi et n'est conforme à l'article 21 de la Loi;
- 2) omis d'utiliser le principe de l'avantage comparé de production énoncé au paragraphe 23(2) de la Loi et prescrit dans l'actuel AFP.

La Saskatchewan s'inquiète particulièrement de ce que les critères énoncés dans l'AFP ne sont pas appliqués et de fait ont été utilisés à mauvais escient simplement pour favoriser un équilibre précaire entre les intérêts des provinces. Fondamentalement, la PACCN adoptée par l'OCCD n'est pas conforme aux intérêts des consommateurs ni à l'esprit de la Loi. De l'avis de la Saskatchewan, la Loi attribue un rôle prédominant au principe de l'avantage comparé de production, mais il reste qu'en pratique ce principe brille par son absence dans le processus de contingentement de l'OCCD. En outre, la Loi ne mentionne pas les principes de contingentement qu'a décidé d'appliquer l'OCCD, particulièrement le statu quo ou la proximité aux marchés locaux.

Manifestement, les motifs invoqués par l'OCCD comme fondement de ses contingents outrepassent ses pouvoirs actuels. Le CNPA a fort bien exprimé ce point dans une décision qu'il a rendue le 8 juin 2000 suite à un appel interjeté par les signataires du Manitoba et de la Saskatchewan ayant souscrit au plan des oeufs contre l'Office canadien de commercialisation des oeufs. Le CNPA a clairement articulé ce qui suit :

«L'autosuffisance n'est pas et n'a jamais été un objectif qu'un office est autorisé à poursuivre. De fait, toute orientation dans cette direction pourrait vraiment empêcher de promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole. En outre, en matière d'approvisionnement du marché intérieur de la transformation, l'utilisation de tels rapports pourrait bien compromettre l'accroissement de la rentabilité, compte tenu des caractéristiques géographiques (distances) dans ce secteur.»

La Saskatchewan est d'avis que la loi est la loi et qu'il faut s'y conformer jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou jusqu'à ce qu'un nouvel AFP soit signé. « L'OCCD a fondé ses facteurs d'attribution des contingents sur des éléments qu'il n'avait pas le droit de prendre en considération, c.-à-d. des facteurs associés à des éléments autres que ceux qu'énoncent la Loi et la Proclamation. Autrement dit, les seuls facteurs que l'OCCD a le droit de prendre en considération lors de l'attribution des contingents en sus de la base sont ceux qu'énoncent la Loi et la Proclamation ». Selon la Saskatchewan, les mesures prises par l'OCCD sont illégitimes car elles sont fondées sur une formule de répartition établie au moyen d'un processus indépendant des dispositions de modification énoncées dans l'AFP et des fondements même de la Loi. Avant que ces modifications soient apportées, l'OCCD ne dispose pas du pouvoir d'apporter tout changement, qui lui semble approprié, aux principes régissant la façon dont les droits de production doivent être répartis entre les provinces. Ces modifications incombent à l'ensemble des signataires, et il faut s'en tenir à ce processus.

En matière d'avantage comparé, la Saskatchewan reconnaît que, même s'il existe de nombreuses façons d'opérationnaliser et d'interpréter ce qu'est l'avantage comparé, le point central est que la Saskatchewan s'est engagée à promouvoir ce qui est prescrit par la Loi et ce qui est prescrit par l'actuel AFP et l'actuelle Proclamation. La Saskatchewan a déclaré son engagement à l'égard d'une discussion ouverte concernant le bien-fondé d'améliorer l'équilibre entre les facteurs, équilibre qui doit être redressé dans la politique de contingentement. La Saskatchewan convient avec la C.-B. que les cinq critères doivent être respectés lors de l'attribution des contingents, mais les critères doivent être appliqués sur la scène nationale plutôt qu'au niveau provincial.

Les signataires de la Saskatchewan demandent que le CNPA :

(i) ordonne à l'OCCD de réviser sa politique d'attribution des contingents afin d'y intégrer des facteurs sensibles au principe de l'avantage comparé de production conformément au principe de l'avantage comparé énoncé à l'article 23 de la Loi;

(ii) veille à ce qu'aucun changement ne soit apporté à la Proclamation ou à l'AFP à moins que l'attribution de nouveaux contingents ne soit entièrement conforme au principe de l'avantage comparé énoncé au paragraphe 23(2) de la Loi.

Producteurs de dindon du Manitoba et Conseil manitobain de commercialisation des produits naturels

Citant un certain nombre de constatations présentées par le CNPA dans son rapport du 10 mai 2004 concernant la plainte déposée par les signataires de la Saskatchewan contre l'Office canadien de commercialisation des oeufs, le Manitoba allègue que l'OCCD a mis en place un processus sensible aux besoins du marché et conforme aux dispositions de la Proclamation.

Commission ontarienne de commercialisation des dindons

La Commission ontarienne de commercialisation des dindons appuie fortement les mesures prises par l'OCCD et les efforts continus consentis par cet office pour régler les divers problèmes de contingentement qui se posent actuellement. Par conséquent, elle est en profond désaccord avec la plainte déposée par les signataires de la C.-B.

La C.-B. prétend que la promulgation et l'utilisation des politiques par l'OCCD empêchent fondamentalement cet office d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 4(1) de la Proclamation. La Commission ontarienne soutient que l'OCCD, comme tout autre organisme créé en vertu d'une loi et autorisé à exercer un pouvoir discrétionnaire, a jugé approprié de concevoir et de mettre en place des politiques devant guider cet organisme dans l'accomplissement de ses fonctions. Ces politiques ne réduisent pas le pouvoir discrétionnaire de l'OCCD mais lui fournissent plutôt des balises pour l'exercer. Pourvu que l'OCCD retienne le droit de modifier ses politiques et d'en déroger au besoin, il ne réduit pas son pouvoir discrétionnaire.

Les politiques de l'OCCD ne l'empêchent pas d'accomplir sa mission mais lui aident plutôt à la réaliser. À cet égard, la Commission ontarienne a mentionné les initiatives prises par l'OCCD concernant la Banque de contingent en fonction des conditions du marché et la Banque de contingent aux fins de sur-transformation, et elle a fait remarquer que ces banques ont été créées pour saisir de façon dynamique les débouchés qui sont repérés sur les marchés régionaux en vue de réduire les stocks en entrepôt.

La Commission ontarienne considère que la plainte de la C.-B. va de pair avec l'attitude et la démarche adoptées par cette province durant le processus de renouvellement de l'AFP.

Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario

Même si la Commission n'avait pas demandé d'être considérée comme un intervenant, elle a exprimé son appui à l'égard des efforts consentis par l'OCCD en vue de régler les questions de contingentement du dindon à travers le Canada.

La Fédération des producteurs de volailles du Québec, le Ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Les signataires du Québec ont commencé par énumérer les avantages qu'apporte le régime national de gestion de l'offre, puis ils ont exprimé leurs points de vue concernant les principaux changements que la C.-B. demande d'apporter à ce régime.

Le Québec fait remarquer que le système actuellement utilisé par l'OCCD pour l'attribution de ses contingents aux provinces est appliqué depuis la signature de l'AFP en 1974. Depuis lors, sont appliqués les critères énoncés dans la formule de répartition entre les provinces.

La démarche proposée par la C.-B. réorienterait le développement de l'industrie vers l'autosuffisance provinciale, sacrifiant ainsi l'objectif de mise en place d'une industrie efficace et sensible aux besoins du marché. À l'inverse, la méthode de contingentement fondée sur une formule, qu'a mise en place l'OCCD, conjuguée à l'adoption et/ou à la révision des politiques, a permis aux provinces de se constituer une industrie moderne, efficace et compétitive. Il est important d'assurer la continuation de cette situation. Au Québec, les secteurs de la production et de la transformation ont atteint un niveau de développement dont la portée est nationale. Il est essentiel que le régime de contingentement soit fondé sur une formule appuyant la stabilité au Québec et préservant la part de la production intérieure canadienne que détient le Québec.

Nova Scotia Turkey Producers Marketing Board

La Nouvelle-Écosse exprime son profond désaccord avec l'opinion avancée par la C.-B. selon laquelle l'OCCD ne fonctionne pas en conformité avec l'article 4 de la Proclamation.

Association canadienne des surtransformateurs de volaille (ACSV)

L'ACSV considère que cette audience est essentielle pour assurer que les futures décisions en matière de contingentement sont régies par la mission énoncée à l'article 21 de la Loi et conforme à la prescription énoncée au paragraphe 23(2) de la Loi, au paragraphe 4(1) de la Proclamation et à l'article 5 de l'Annexe « C » de l'AFP. Un régime de contingentement conforme à la Loi et à la Proclamation assurera un bon approvisionnement en viande de dindon aux surtransformateurs qui sont à l'origine de la promotion de la demande de viande de dindon. L'ACSV soutient que l'OCCD est tenu de prendre en considération les facteurs pertinents énoncés dans la Loi et de ne pas fonder ses contingents en sus de la base sur des facteurs non pertinents et non énoncés dans la Loi, comme les parts du marché au prorata. L'ACSV croit que les politiques de contingentement actuellement en vigueur empêchent de prendre en considération les critères.

L'ACSV se dit d'accord avec la plainte de la C.-B. selon laquelle l'OCCD établit ses contingents sur la base d'une formule rigide et selon laquelle les contingents ont été établis sans prendre en considération le principe de l'avantage comparé de production ni les critères énoncés dans la Proclamation. De même, l'ACSV est d'accord avec la plainte de la C.-B. selon laquelle l'OCCD a omis d'examiner les contingents proposés en fonction du prisme de l'article 21 de la Loi.

L'omission de l'OCCD consistant à ne pas prendre en considération les critères, particulièrement le coût comparé de production, n'est pas conforme à l'intention du Parlement, qu'il remplace par un pouvoir discrétionnaire illimité outrepassant les compétences que lui confère sa loi habilitante. Il incombe aux directeurs de l'Office de demander et d'utiliser une analyse pour montrer comment la politique de contingentement contribue à la réalisation des objets énoncés à l'article 21 de la Loi. Il leur incombe aussi de demander et d'utiliser une preuve de tout avantage comparé de production qu'invoque une région ou province. L'omission de procéder ainsi constitue une violation du paragraphe 23(2) de la Loi. L'avantage comparé est étroitement associé à la mission d'un office. Pour renforcer le dynamisme, l'efficacité et la compétitivité de l'industrie, il est essentiel de tenir compte de l'avantage comparé de production.

La Politique d'exportation de l'OCCD est une politique de contingentement qui répond aux prescriptions de l'article 21 et du paragraphe 23(2) de la Loi, et l'ACSV est en désaccord avec la prétention de la C.-B. selon laquelle cette politique serait un exemple d'omission à utiliser les critères. Il est révélateur que les transformateurs de la C.-B. n'ont pas utilisé de façon importante la Politique d'exportation, ce qui laisse croire que cette province ne dispose pas clairement d'un avantage comparé en surtransformation de la viande de dindon, même si son marché des produits surtransformés est en croissance.

L'ACSV croit qu'en bout de ligne il incombe à l'OCCD de montrer comment, en matière de prise de décisions et d'établissement des politiques, il accomplit le mandat que lui confère la Loi. « Il incombe à l'OCCD de s'acquitter de ses obligations mais surtout de s'en acquitter dans la transparence. Cela constitue probablement le principal facteur manquant ».

Tout comme la C.-B., l'ACSV convient que l'actuelle politique d'attribution des contingents au prorata ne répartit pas la croissance future dans l'intérêt véritable des consommateurs. Seuls les droits acquis des transformateurs sont pris en considération. L'attribution des contingents au prorata ne répond pas aux exigences de l'article 21. L'actuel processus d'établissement d'un consensus pour les décisions de contingentement est devenu un exercice consistant à faire tout ce qui est nécessaire pour obtenir l'appui de la majorité des provinces, sans égard à l'intérêt véritable des consommateurs. Les directeurs doivent respecter la Proclamation et la Loi. Ils ne peuvent pas convenir de négliger ou de mettre totalement de côté leurs obligations juridiques. L'ACSV a fait remarquer que dans les rapports d'audience antérieurs du CNPA, ce dernier a exprimé clairement que le consensus ne peut pas être substitué aux obligations juridiques de l'OCCD.

L'ACSV a déclaré que le fonctionnement en conformité avec les compétences conférées en vertu de la loi exige que les futures décisions de contingentement soient appuyées par une justification exhaustive de la façon dont les critères et les autres facteurs pertinents ont été pris en considération et appliqués. En outre, une justification supplémentaire doit indiquer comment les objets de

l'OCCD, qui sont énoncés à l'article 21 de la Loi, ont été réalisés, ce qui constitue un mandat dont la portée est suffisamment vaste pour intégrer de nombreux facteurs opérationnels à prendre en considération relativement à l'introduction de nouveaux produits sur le marché.

L'ACSV a fait remarquer que lors des récentes réunions de l'OCCD certaines tentatives ont été faites pour élaborer une nouvelle méthode de contingentement, particulièrement pour le secteur de la surtransformation. Si l'OCCD pouvait mettre au point une méthode vraiment appropriée, cela serait conforme à l'article 21 et aux critères. Toutefois, si on prenait ce concept et qu'on l'ajoutait avec un minimum de changements à la méthode existante d'attribution aux provinces sur une base au prorata, le processus serait futile. Une telle démarche ne prendrait pas convenablement en considération les obligations juridiques de l'OCCD.

L'intervention de l'ACSV dans l'audience de la présente plainte avait pour objet de discuter des critères et de rendre transparents les délibérations de l'OCCD.

Conclusions et recommandations

Comme il a été indiqué à la section de ce rapport intitulée « Examen des textes juridiques », le Comité est d'avis que l'OCCD doit soigneusement prendre en considération les critères énoncés dans la Proclamation chaque fois qu'il établit un contingent « en sus de la base » pour toute province. Cette obligation juridique ne doit pas être prise à la légère.

L'OCCD a fait remarquer à un certain nombre d'occasions qu'un consensus avait été conclu entre les directeurs concernant la signification et l'application des critères. Le Comité doit remettre en question l'exactitude de cet énoncé pour un certain nombre de raisons. Premièrement, dans au moins quatre mémoires présentés par des membres de l'Office (C.-B., Alberta, Saskatchewan et ACSV), on déclarait que les critères n'avaient pas sérieusement été pris en considération durant les réunions de l'Office menant à l'établissement du Règlement sur le contingentement pour 2004-2005. En outre, chacun de ces quatre mémoires semblait mettre l'accent sur différents facteurs intégrés dans l'ensemble des critères. Par conséquent, le Comité doit exprimer l'avis que s'il existe vraiment un consensus entre les membres, ce consensus n'a pas été exprimé clairement devant le Comité durant les exposés présentés par toutes les parties à l'audience.

L'OCCD a aussi indiqué qu'en l'absence d'un sondage auprès de ses directeurs, il est impossible de déterminer si ces directeurs ont individuellement pris en considération les critères. Qui plus est, l'OCCD a indiqué « qu'aucun consensus ou commun accord établi n'existe entre les membres de l'OCCD concernant la signification des critères et la façon de les mesurer ». Le Comité fait observer que la question de savoir si les membres de l'OCCD ont individuellement pris en considération les critères n'est pas d'importance simplement théorique. La Proclamation nécessite que « l'office » à titre d'organisme autonome prenne en considération les critères. Lorsqu'on admet ouvertement l'absence d'entente entre les membres concernant la signification et l'application des critères, cela revient à admettre qu'en réalité l'OCCD n'a pas pris en considération les critères de façon véritable ou sérieuse, ce que requiert la Proclamation. Cette conclusion est appuyée par le fait que l'OCCD ne pouvait préciser aucune réunion dont le procès-verbal indiquait un consensus en matière de signification et d'application des critères. La question reste : si les membres de l'Office ne peuvent pas se mettre d'accord sur la signification des critères et sont incapables de présenter une

confirmation écrite qu'ils en sont vraiment arrivés à un consensus concernant cette question (ce qui serait consigné au procès-verbal de la réunion de l'OCCD durant laquelle les contingents proposés ont été établis), comment l'OCCD pourrait-il donc prouver qu'il a vraiment pris en considération ces mêmes critères?

Le Comité aimerait aussi exprimer de brèves observations concernant la méthode utilisée par l'OCCD pour établir le Règlement sur le contingentement pour la période 2004-2005, et en particulier, l'élément appelé « contingent commercial » de ce règlement. Il semble que l'OCCD, lorsqu'il est passé du contingent de 126 Mkg (attribué sur une base au prorata) pour la période de contingentement 2003-2004 au contingent de 128 Mkg pour la période 2004-2005, a simplement attribué la quantité supplémentaire de 2 Mkg selon une proportion de 85 % fondée sur les parts au prorata et de 15 % fondée sur l'écart entre les ventes au détail et le contingent de la province. Autrement dit, non seulement l'OCCD a-t-il été incapable de démontrer comment il avait pris en considération les critères énoncés dans la Proclamation lors de ses délibérations ayant mené au Règlement sur le contingentement pour 2004-2005, mais encore il a utilisé les parts du marché au prorata comme le plus important facteur pour attribuer la croissance par rapport aux contingents provinciaux de la période 2003-2004. Il s'impose de rappeler que les contingents de la période précédente ne constituent pas une nouvelle base (il en est de même pour le niveau de 132 Mkg établi au moyen de la PACCN) et qu'avant l'adoption d'un AFP renouvelé et son insertion dans le Plan de commercialisation suivant le processus approprié de modification, les conditions de la Proclamation existante doivent être respectées.

Considérant les éléments qui précèdent, le Comité recommande au CNPA que :

- (1) le CNPA refuse d'approuver au préalable le Règlement sur le contingentement de l'OCCD pour 2004-2005 car l'OCCD n'a pas clairement démontré qu'il a pris en considération les critères énoncés au paragraphe 4(1) de la Proclamation pour la partie du contingent dépassant la quantité de base attribuée à chaque province, et
- (2) chaque fois que l'OCCD présente au CNPA aux fins d'approbation préalable un règlement sur le contingentement comprenant un contingent en sus de la base, cet office soit tenu de présenter une justification exhaustive avec une analyse détaillée indiquant comment l'OCCD a pris en considération les critères énoncés dans le Plan de commercialisation. En outre, la justification de l'OCCD doit montrer comment le Règlement sur le contingentement présenté contribue à l'accomplissement du mandat attribué à l'OCCD par l'article 21 de la Loi.