

Conseil des produits agricoles du Canada

Rapport du Comité d'examen de la plainte

Turkey Farmers of Ontario

contre

Les Éleveurs de dindon du Canada

Juin 2022



Contenu

Partie 1 : Introduction	3
1.1 — Survol de la plainte	3
1.2 — Faits convenus	4
1.2.1 — Politique d'allocation commerciale nationale	4
1.2.2 — Période réglementaire de 2020-2021	4
1.2.3 — Période réglementaire de 2021-2022	5
1.2.4 — Période réglementaire de 2022-2023	5
Partie 2 : La plainte	6
2.1 — Le plaignant : Turkey Farmers of Ontario	6
2.2 — Résumé de la plainte	7
2.3 — Recommandation du plaignant	11
Partie 3 : La réponse	11
3.1 — L'office intimé : Éleveurs de dindon du Canada	11
3.2 — Résumé de la réponse	11
3.3 — La recommandation de l'office intimée	14
Partie 4 : Analyse et recommandations du Comité	15
4.1 — Cadre juridique	15
4.1.1 — Rôle du Conseil	15
4.1.2 — Surveillance du Conseil	16
4.1.3 — Rôle des ÉDC	17
4.1.4 — Examen par les ÉDC des critères de la Proclamation	18
4.1.5 — Autres remarques	22
4.2 — Recommandation du Comité au Conseil	26
4.3 — Recommandations du Comité à l'office intimé	26

Partie 1 : Introduction

1.1 — Survol de la plainte

1. Une plainte a été déposée par Turkey Farmers of Ontario (TFO ou plaignant) contre Les Éleveurs de dindon du Canada (ÉDC ou office intimé) le 22 mars 2022, au sujet d'une décision d'allocation commerciale prise par les ÉDC lors de la réunion du 14 février 2022.
2. La plainte de TFO met l'accent sur la façon dont l'allocation commerciale pour la période réglementaire de 2022-2023, qui s'étend du 1^{er} mai 2022 au 29 avril 2023, a été établie. Plus précisément, la plainte de TFO porte exclusivement sur la façon dont l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes a été distribuée par les ÉDC.
3. Le personnel consultatif du Conseil des produits agricoles du Canada (CPAC ou le Conseil) a examiné la plainte et préparé un rapport résumant les questions et les recommandations au président du Conseil. À la suite de la réception du rapport résumant les questions et les recommandations, le président du Conseil a ordonné qu'une conférence préparatoire soit tenue, conformément à l'article 17 du *Règlement administratif régissant l'administration des plaintes reçues par le Conseil des produits agricoles du Canada* (Règlement administratif sur les plaintes). Le président du CPAC a désigné le vice-président du Conseil Ron Bonnett pour présider la conférence préparatoire, qui s'est tenue par vidéoconférence le 14 avril 2022.
4. À la suite de la conférence préparatoire, un comité d'examen de la plainte (Comité) a été formé en vertu de l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (LOPA). Conformément au Règlement administratif sur les plaintes, le président du Conseil a nommé Maryse Dubé, membre du Conseil, au Comité et lui a demandé de procéder à une audience, qui a eu lieu le 3 juin 2022 par vidéoconférence, avec le consentement de toutes les parties. Le statut d'observateur a été accordé au Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volailles (CCTOV) et au British Columbia Farm Industry Review Board.

1.2 — Faits convenus

5. Le plaignant et l'office intimé ont convenu des faits suivants avant l'audience tenue le 3 juin 2022.

1.2.1 — Politique d'allocation commerciale nationale

6. Lors de la réunion des 27 et 28 novembre 2019 (260^e des ÉDC), le conseil d'administration des ÉDC a adopté à l'unanimité une motion demandant au Comité d'examen de la politique d'allocation de développer une nouvelle politique d'allocation à être mise en œuvre pour la période réglementaire de 2021-2022, qui s'étend du 25 avril 2021 au 30 avril 2022.
7. La politique d'allocation commerciale nationale des ÉDC, mise en œuvre le 19 décembre 2006, avait été suspendue à la réunion de juin 2020 (262^e des ÉDC). Le conseil d'administration des ÉDC a appuyé à l'unanimité le vote de suspension de la politique d'allocation commerciale nationale.
8. À la date du dépôt de la plainte par TFO, le 22 mars 2022, une nouvelle politique d'allocation commerciale n'avait pas été approuvée par le conseil d'administration des ÉDC.

1.2.2 — Période réglementaire de 2020-2021

9. L'allocation des contingents commerciaux initiale pour la période réglementaire de 2020-2021, qui s'échelonnait du 26 avril 2020 au 24 avril 2021, a été fixée à 136,0 millions de kilogrammes par le conseil d'administration des ÉDC à la réunion du 13 avril 2020. Tous les membres des ÉDC ont appuyé le vote, à l'exception du Québec, qui a voté contre.
10. L'allocation de 136,0 millions de kilogrammes représentait une diminution de 10,6 millions de kilogrammes de l'allocation commerciale par rapport à la période réglementaire précédente (2019-2020).

11. L'allocation commerciale révisée pour la période réglementaire de 2020-2021 a été fixée à 126,0 millions de kilogrammes par le conseil d'administration des ÉDC lors de la réunion du 8 mai 2020. Tous les membres des ÉDC ont appuyé le vote, à l'exception du Québec, qui a voté contre la motion.
12. L'allocation de 126,0 millions de kilogrammes représentait une diminution de 10,0 millions de kilogrammes de l'allocation commerciale par rapport à l'allocation précédente pour la même période réglementaire (2020-2021). L'allocation a été réduite au prorata en fonction de l'allocation commerciale du 13 avril 2020 avec tous les membres en faveur de la motion, sauf le Québec, qui a voté contre la motion.

1.2.3 — Période réglementaire de 2021-2022

13. L'allocation commerciale initiale pour la période de contrôle de 2021-2022, qui s'étend du 25 avril 2021 au 30 avril 2022, a été fixée à 134,0 millions de kilogrammes par le conseil d'administration des ÉDC lors de la réunion du 28 janvier 2021. Neuf membres des ÉDC ont appuyé le vote, un seul a voté contre et un membre s'en est abstenu.
14. L'allocation de 134,0 millions de kilogrammes représentait une augmentation de 8,0 millions de kilogrammes de l'allocation commerciale par rapport à la période réglementaire précédente (2020-2021).
15. L'allocation commerciale révisée pour la période réglementaire de 2021-2022 a été fixée à 139,0 millions de kilogrammes par le conseil d'administration des ÉDC lors de la réunion des 7 et 8 juillet 2021. Huit membres des ÉDC ont appuyé le vote et trois étaient contre.

1.2.4 — Période réglementaire de 2022-2023

16. L'allocation commerciale initiale pour la période réglementaire de 2022-2023, qui s'étend du 1er mai 2022 au 29 avril 2023, a été fixée à 143,0 millions de kilogrammes par le conseil d'administration des ÉDC lors de la réunion des 24 et 25 novembre 2021 (268e des ÉDC). Le vote a été appuyé à l'unanimité.

17. L'allocation commerciale de 143,0 millions de kilogrammes était le nombre approprié requis pour approvisionner le marché intérieur à ce moment.
18. L'allocation de 143,0 millions de kilogrammes représentait une augmentation de 4,0 millions de kilogrammes de l'allocation commerciale par rapport à la période réglementaire précédente (2021-2022).
19. Le conseil d'administration des ÉDC s'est réuni les 3 et 14 février 2022 pour attribuer aux provinces l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes.
20. Lors de la réunion du 14 février 2022, le conseil d'administration des ÉDC a voté et approuvé d'allouer l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes de la façon suivante, selon la « formule 60/30/10 » ci-après :
- a. 452 905 kg ont été attribués à la Nouvelle-Écosse;
 - b. 3 547 095 kg ont été attribués selon 60 % au prorata des parts de marché de 2021-2022, 30 % selon la population provinciale et 10 % selon les données de vente au détail de Nielsen.
21. Le vote a été appuyé par la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. L'Ontario a voté contre la motion et les deux transformateurs primaires et le surtransformateur se sont abstenus.

Partie 2 : La plainte

2.1 — Le plaignant : Turkey Farmers of Ontario

22. TFO est l'office de commercialisation provincial représentant l'Ontario, qui détient le pouvoir de contrôler et de réglementer la production et la commercialisation du dindon en Ontario. TFO est également membre des ÉDC en vertu de la *Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons* (Proclamation) et est également signataire de l'*Accord fédéral-provincial relativement à la mise en place d'un système global de commercialisation visant à la réglementation de la commercialisation des dindons au Canada*.

2.2 — Résumé de la plainte

23. La plainte de TFO porte exclusivement sur la façon dont l'office intimé a distribué l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes dans l'allocation commerciale pour la période réglementaire de 2022-2023. Le plaignant affirme que l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes est distribuée selon une méthode largement proportionnelle au prorata et que les méthodes d'allocation au prorata sont l'antithèse des critères de base figurant dans la Proclamation (critères de la Proclamation) et le paragraphe 23(2) de la LOPA. Le plaignant déclare que les ÉDC ont distribué l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes dans l'allocation commerciale de 2022-2023 conformément à une formule qui est principalement fondée sur les parts de marché provinciales. TFO affirme que le résultat de l'application d'une formule au prorata équivaut à une renonciation par les ÉDC de sa mission¹ en vertu de la LOPA. Le plaignant affirme que l'effet de l'allocation commerciale de 2022-2023 est néfaste pour TFO et ses intervenants provinciaux.

24. TFO affirme que les ÉDC n'ont pas rempli leur obligation en examinant et en évaluant « correctement, substantiellement, légitimement ou véritablement » puis en appliquant ensuite les six critères de la Proclamation. L'un de ces critères est le principe de l'avantage comparatif de production, qui est repris dans la LOPA et dans la Proclamation.

25. TFO affirme qu'en 2019, lorsque les ÉDC ont établi une allocation et présenté leur justification au Conseil, ils ont proposé au Conseil d'appliquer les critères de la Proclamation, et en particulier le principe des avantages comparatifs de production par référence à la politique d'allocation commerciale nationale. Selon TFO, la politique d'allocation commerciale nationale comportait des mécanismes qui visaient à ce que les provinces élaborent les demandes de produits surtransformés en consultation avec leur secteur de transformation, et la politique d'allocation commerciale nationale

¹ En vertu de l'article 21 de la LOPA, un office a pour mission :

- a) 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;
- b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

reflétait le moyen le plus pratique pour les ÉDC de démontrer l'application du principe des avantages comparatifs.

26. TFO indique que la politique d'allocation commerciale nationale a été mise en place pour refléter les marchés des oiseaux entiers et les produits surtransformés. TFO soutient que l'infrastructure de production du dindon varie d'un bout à l'autre du pays et que chaque province ne peut pas participer à la croissance du marché des produits surtransformés. TFO affirme que cela a donné lieu à des difficultés relativement aux parts de marché où les provinces qui ont moins de possibilités de produits surtransformés tentent de conserver leur part de l'allocation et de la croissance. TFO soutient que la façon d'y parvenir consiste à promouvoir une approche au prorata. TFO soutient que le marché des dindons ne peut être concurrentiel et efficace si, en cas de croissance, la seule méthode d'allocation consiste à partager la croissance.
27. TFO indique que l'examen des critères de la Proclamation figurant dans la lettre de justification 2022-2023 en vue de satisfaire aux exigences du Conseil a été un raisonnement subséquent, une fois que le conseil d'administration des ÉDC a approuvé l'allocation de 2022-2023.
28. TFO fait référence aux procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022 comme élément de preuve à l'appui de cet argument.
29. En ce qui concerne le procès-verbal de la réunion du 3 février 2022, TFO attire l'attention sur le fait que le conseil d'administration des ÉDC a discuté de trois propositions pour la distribution de l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes. La première proposition consistait à distribuer l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes à l'aide d'une méthode entièrement au prorata. La deuxième proposition consistait à distribuer la moitié de l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes au prorata et l'autre moitié basée sur la population provinciale. La troisième proposition consistait à distribuer l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes à partir d'une combinaison de données sur les ventes au détail au prorata, de populations provinciales et les ventes au détail de Nielsen. TFO soutient qu'il y a peu de différence dans le résultat des trois propositions et que la proposition que les ÉDC adoptent en fin de compte, qui est la formule 60/30/10, équivaut à une allocation entièrement au prorata.

30. Dans le procès-verbal de la réunion du 3 février 2022, on discute d'un ajustement de 452 905 kg à la Nouvelle-Écosse avant de distribuer le reste de l'augmentation de l'allocation commerciale. TFO affirme qu'il n'y a aucune explication ni aucun lien avec les critères de la Proclamation dans la justification de 2022-2023 quant à la raison pour laquelle 452 905 kg ont été attribués à la Nouvelle-Écosse avant de distribuer le reste du volume aux provinces selon la formule 60/30/10.
31. TFO a présenté une quatrième proposition au conseil d'administration des ÉDC pour distribuer l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes de la même manière que l'allocation commerciale a été réduite de 146,6 millions de kilogrammes en 2019-2020 à 136,0 millions de kilogrammes en 2020-2021, lorsque TFO a subi une réduction disproportionnée de l'allocation commerciale. TFO a également proposé d'inclure l'allocation de 452 905 kg à la Nouvelle-Écosse avant de distribuer le reste du volume. TFO reconnaît que sa proposition ne satisfait pas aux critères de la Proclamation, mais que sa proposition était plus équitable par rapport aux trois autres propositions discutées.
32. En ce qui concerne le procès-verbal de la réunion du 14 février 2022, TFO soutient qu'une fois qu'il était clair que la formule 60/30/10 était appuyée par la majorité du conseil d'administration des ÉDC, le directeur général des ÉDC, M. Phil Boyd, a déclaré que les critères de la Proclamation devaient être pris en considération et a demandé aux membres si les trois options proposées répondaient aux critères de la Proclamation à la satisfaction des membres. TFO attire également l'attention sur le fait que M. Shawn Heppell, l'administrateur des ÉDC représentant la Colombie-Britannique, discute de la façon dont la formule 60/30/10 respecte les critères de la Proclamation et est justifiable aux yeux du CPAC, et que c'est l'unique élément de preuve dans ce procès-verbal où les administrateurs appliquent les critères de la Proclamation. TFO conclut que cette intervention ne peut, à elle seule, être utilisée comme preuve qu'une discussion et un examen des critères de la Proclamation ont eu lieu.
33. Le plaignant s'inquiète de l'utilisation des données sur les ventes au détail de Nielsen dans la formule 60/30/10, car ces données ne permettent pas de mesurer les marchés des dindons de grande importance pour l'Ontario, à savoir les ventes au détail de charcuterie et toutes les ventes de services alimentaires.

34. Lorsque les ÉDC soumettent leurs demandes d'allocation au Conseil pour approbation préalable, elle comprend une justification qui décrit comment les ÉDC ont interprété et appliqué les critères de la Proclamation, y compris le principe des avantages comparatifs de production. TFO soutient que la justification de 2022-2023 utilise le même langage que la justification de 2021-2022 et qu'elle est en fait un « copier-coller » de cette justification. TFO affirme que cela est préoccupant, car la justification de 2022-2023 prétend que les ÉDC ont pris en considération les critères de la Proclamation, mais il n'y a aucune preuve de cela. TFO croit que l'office intimé se contente d'énoncer et de récrire les critères de la Proclamation et que cela n'équivaut pas à leur évaluation et leur application.
35. TFO soutiennent que même si la justification de 2022-2023 se veut mesurée, sérieuse et sincère, lorsqu'on lit les procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022, le contenu de la justification de 2022-2023 que les administrateurs auraient évoqué est presque inexistant, reléguant les critères de la Proclamation comme un raisonnement subséquent une fois qu'ils ont décidé d'une allocation. TFO affirme qu'il doit y avoir des preuves à l'appui de la proposition selon laquelle les critères de la Proclamation ont été correctement évalués et appliqués.
36. En réponse à l'allégation des ÉDC selon laquelle TFO n'a fourni aucune preuve que l'allocation commerciale pour 2022-2023 est préjudiciable à TFO et à ses intervenants, le plaignant affirme que le préjudice est une réduction des kilogrammes qui ont été acquis par TFO pendant de nombreuses années pendant que la politique d'allocation commerciale nationale était en place. TFO a perdu ce volume avec l'attrition de l'allocation commerciale de 2019-2020 et le préjudice est que TFO n'a pas récupéré ces kilogrammes. De plus, TFO soutient également que le préjudice dans le contexte public est causé au système de gestion de l'offre lorsque les règles ne sont pas respectées.

2.3 — Recommandation du plaignant

37. Conformément à la plainte déposée par TFO le 22 mars 2022, le plaignant recommande au Conseil de ne pas approuver l'allocation de 2022-2023 des ÉDC tant que les ÉDC n'auront pas conçu et mis en œuvre une nouvelle politique d'allocation commerciale et tant que les ÉDC n'auront pas établi l'allocation pour la période réglementaire de 2022-2023 en intégrant adéquatement une application véritable des critères de la Proclamation et une nouvelle politique d'allocation commerciale.

Partie 3 : La réponse

3.1 — L'office intimé : Éleveurs de dindon du Canada

38. Les ÉDC sont l'organisme de commercialisation des produits agricoles qui a été créé en vertu de la partie II de la LOPA pour réglementer la commercialisation des dindons dans le commerce interprovincial et d'exportation au Canada. Conformément à la Proclamation, les ÉDC sont représentées par huit membres de l'office provincial de commercialisation, deux membres du CCTOV représentant les transformateurs primaires des dindons et un membre de l'Association canadienne des surtransformateurs de volaille représentant les surtransformateurs de dindons.

3.2 — Résumé de la réponse

39. L'office intimé déclare que l'article 4 de la partie II de la proclamation contient à la fois les responsabilités d'attribution de l'allocation des ÉDC et son pouvoir discrétionnaire. Le Parlement a ordonné aux ÉDC de mettre en œuvre un plan de commercialisation, qui est énoncé dans la Proclamation, bien qu'il n'ait pas demandé à l'office intimé comment mettre en œuvre le plan de commercialisation. Les ÉDC soutiennent que le Parlement a laissé cette question à la discrétion générale des membres des ÉDC, qui sont un groupe spécialisé d'intervenants de l'industrie possédant une vaste expérience et expertise dans la production et la commercialisation des dindons.

40. Les ÉDC indiquent que l'allocation fédérale totale comprend quatre composantes : l'allocation commerciale, l'allocation de la reproduction-multiplication, l'allocation de la reproduction primaire et l'allocation conditionnelle à l'exportation. Les ÉDC attirent l'attention sur un extrait de la lettre de plainte de TFO dans laquelle le plaignant affirme que « TFO n'a aucune objection quant au montant de l'attribution recommandé par les ÉDC dans l'allocation de 2022 ». Les ÉDC affirment que cela indique que la plainte de TFO ne concerne pas la décision des ÉDC d'approuver l'allocation fédérale totale, mais concerne plutôt les 4,0 millions de kilogrammes, soit 2,3 %, de l'allocation fédérale totale et si les ÉDC ont tenu compte ou non des critères de la Proclamation. En outre, les ÉDC font référence à la lettre de plainte de TFO dans laquelle le plaignant affirme que « l'allocation de 2022 est préjudiciable à TFO et à ses intervenants provinciaux ». Les ÉDC affirment qu'il n'y a aucune preuve de préjudice à TFO ou à ses intervenants. Les ÉDC ajoutent que la charge de la preuve incombe à TFO de prouver au Comité, selon la prépondérance des probabilités, que les critères de la Proclamation n'ont pas été pris en considération et que l'allocation commerciale pour 2022-2023 est préjudiciable à TFO et à ses intervenants.
41. Les ÉDC contestent l'affirmation de TFO selon laquelle l'allocation commerciale pour 2022-2023 a été distribuée au moyen d'une méthode largement proportionnelle. À l'aide de la formule 60/30/10, TFO s'est vu attribuer 40,2 % de l'augmentation de l'allocation commerciale alors que, si les parts de marché de la période réglementaire de 2021-2022 étaient utilisées lorsque l'allocation des contingents commerciaux était fixée à 139,0 millions de kilogramme, TFO aurait reçu 39,9 % de l'augmentation de l'allocation commerciale. En outre, les ÉDC affirment que les différences dans les attributions provinciales entre la formule 60/30/10 et les parts de marché de la période réglementaire de 2021-2022 vont de -0,8 % à 20,2 %, ce qui contredit l'affirmation de TFO selon laquelle l'augmentation de l'allocation commerciale 2022-2023 a été distribuée au moyen d'une méthode largement proportionnelle.
42. Les ÉDC affirment que le procès-verbal de la réunion du 14 février 2022 indique que la formule 60/30/10 est le résultat d'une discussion organique et dynamique entre les experts nommés avec une grande discrétion pour mettre en œuvre le plan de commercialisation des ÉDC et déterminer comment chacun d'entre eux interprète et applique les critères de la Proclamation. Les ÉDC soutiennent que le procès-verbal de la

réunion démontre un échange clair de points de vue divergents, ce qui ne signifie pas que l'office intimé n'a pas tenu compte des critères de la Proclamation.

43. Les ÉDC soutiennent qu'à la réunion du 14 février 2022, M. Boyd a demandé aux membres des ÉDC de déterminer si les trois options proposées répondent aux critères de la Proclamation à la satisfaction des membres. Les ÉDC affirment qu'avant la motion adoptant la formule 60/30/10, la discussion sur les critères de la Proclamation a eu lieu et que l'enquête directe de M. Boyd auprès de tous les administrateurs en est la preuve.
44. En ce qui concerne l'allocation de 452 905 kg à la Nouvelle-Écosse avant l'allocation du volume restant au moyen de la formule 60/30/10, les ÉDC affirment que les procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022 indiquent que tous les membres des ÉDC avaient un accord de principe quant à cette proposition. Les ÉDC affirment également qu'il s'agissait d'atténuer les réductions disproportionnellement importantes pour la Nouvelle-Écosse au cours de la période de sept ans précédente en raison de changements dans le marché d'oiseaux entiers en particulier.
45. Les ÉDC soutiennent que les critères de la Proclamation sont des facteurs du marché et que l'office intimé doit prendre en considération ces facteurs du marché avec le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération d'autres facteurs du marché s'ils jugent qu'ils sont pertinents et importants dans la prise d'une décision d'allocation. Il n'y a pas de mesure précise dans la LOPA ou dans la Proclamation pour démontrer que les ÉDC ont pris en considération les critères de la Proclamation. Les ÉDC croient que les procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022 indiquent que les critères de la Proclamation ont été examinés, expliqués et pris en considération.
46. Les ÉDC ont mentionné un mémoire du droit rédigé en 1988 par M. Henry Molot du ministère de la Justice qui traitait de l'interprétation de « pris en considération » de l'article 4 de la Proclamation.
47. Les ÉDC contestent l'affirmation de TFO selon laquelle les procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022 constituent la seule preuve où les administrateurs appliquent les critères de la Proclamation. Les ÉDC soutiennent que l'annexe II de la justification de 2022-2023 est une explication détaillée de la façon dont l'office intimé a interprété et appliqué les critères de la Proclamation. Les ÉDC indiquent qu'ils ont également tenu compte d'autres facteurs du marché qui ne font pas partie des critères de la Proclamation, plus précisément la population provinciale et les ventes au détail

provinciales de dindon. Les ÉDC soutiennent que les critères de la Proclamation ne constituent pas des facteurs de considération exhaustifs et que l'office intimé a le droit de prendre des décisions discrétionnaires pour prendre en considération d'autres facteurs lorsqu'il les juge pertinents et appropriés.

48. En réponse à l'affirmation de TFO selon laquelle la justification de 2022-2023 utilise le même langage que la justification de 2021-2022, et qu'elle est effectivement une copie de la justification de 2021-2022, les ÉDC soutiennent qu'en l'absence de changements drastiques du marché, il n'y aurait pas de changements importants à ces considérations et la manière dont la justification est expliquée. Les ÉDC affirment qu'il est injuste de comparer les justifications des différentes allocations, car chaque allocation est une nouvelle page blanche.

49. En ce qui a trait à l'utilisation des parts de marché comme information que l'office intimé pourrait considérer comme pertinente pour établir l'allocation, les ÉDC affirment que les allocations de base ont été établies par le Parlement et que l'ensemble du système de gestion de l'offre de dindon a commencé ainsi. Les ÉDC soutiennent qu'en théorie, si une allocation était distribuée entièrement au prorata, à condition que l'office intimé prend en considération les critères de la Proclamation, les évalue de façon appropriée et fournit au Conseil une justification qui appuie la décision des ÉDC, cette allocation pourrait être préalablement approuvée par le Conseil.

3.3 — La recommandation de l'office intimé

50. Conformément à la réponse des ÉDC du 28 mars 2022, les ÉDC recommandent que le Conseil rejette la plainte et que l'allocation de 2022-2023 soit approuvée par le CPAC le plus rapidement possible. Au moment de leur réponse, les ÉDC ont également recommandé que, si le processus de plainte devait se poursuivre, le Conseil approuve au préalable l'allocation de 2022-2023 afin que le régime réglementaire fédéral-provincial interdépendant nécessaire à la commercialisation ordonnée des dindons demeure en place.

Partie 4 : Analyse et recommandations du Comité

4.1 — Cadre juridique

51. Compte tenu des faits convenus et de tous les documents, observations, éléments de preuve et renseignements fournis par les parties, le Comité a bien compris les questions relatives à la plainte et les positions des deux parties.
52. Les articles 9.12 et 9.16 du règlement administratif no 1 des ÉDC donnent aux membres la possibilité de modifier ou d'annuler une décision prise lors d'une réunion précédente. Dans sa lettre du 14 mars 2022 à l'office intimé, le plaignant a demandé aux ÉDC d'annuler la motion présentée lors de la réunion du 14 février 2022 attribuant l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes selon la formule 60/30/10. Bien que cela n'empêche pas TFO de déposer une plainte auprès du CPAC, le Comité est d'avis que le plaignant a eu recours au processus d'examen interne décrit dans le règlement no 1 des ÉDC.

4.1.1 — Rôle du Conseil

53. Le rôle du Conseil et ses pouvoirs législatifs sont énumérés dans la LOPA :

Mission du Conseil

6 (1) Le Conseil a pour mission :

- (a) de conseiller le ministre sur les questions relatives à la création et au fonctionnement des offices prévus par la présente loi en vue de maintenir ou promouvoir l'efficacité et la compétitivité du secteur agricole;*
- (b) de contrôler l'activité des offices afin de s'assurer qu'elle est conforme aux objets énoncés aux articles 21 ou 41, selon le cas;*
- (c) de travailler avec les offices à améliorer l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles offerts sur les marchés interprovincial, d'exportation et, dans le cas d'un office de promotion et de recherche, sur le marché d'importation ainsi que des activités de promotion et de recherche à leur sujet.*

[...]

Pouvoirs du Conseil

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 ou du plan de promotion et de recherche que l'office qui les propose est habilité à mettre en œuvre;*

[...]

- (f) procède aux enquêtes et prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit — en ce qui a trait à l'activité d'un office — des personnes directement touchées par celle-ci;*

[...]

54. Par conséquent, afin de remplir sa mission, le Conseil peut soit approuver les ordonnances et les règlements d'un office, soit les désapprouver s'il n'est pas convaincu que les ordonnances et les règlements sont nécessaires à l'administration du plan de commercialisation de celui-ci. Le Conseil ne peut ordonner à un office d'adopter une politique d'allocation; c'est à l'office qu'il appartient de décider. Malgré la plainte, les deux parties ont reconnu à l'audience que le Conseil, dans sa décision, ne peut ordonner aux ÉDC de « concevoir et mettre en œuvre une nouvelle politique d'allocation commerciale ».

4.1.2 — Surveillance du Conseil

55. Les parties ont toutes deux exprimé leur point de vue selon lequel les décisions antérieures du Conseil ne sont pas contraignantes dans l'avenir. Le principe de la chose jugée ne s'applique pas, et le Comité est en accord. Toutefois, les parties ont reconnu que les principes énoncés et interprétés par le Conseil dans ses décisions antérieures peuvent être pertinents pour le règlement de différends futurs.

56. Le Comité est d'avis que plusieurs sections du « *Rapport du Comité chargé d'enquêter sur la plainte des signataires du Manitoba et de la Saskatchewan de l'accord fédéral-provincial relatif au système global de commercialisation des œufs au Canada contre l'Office canadien de commercialisation des œufs (OCCO) (2000)* » (ci-après le « *Rapport du Comité d'examen de la plainte concernant les œufs — mai 2000* ») s'appliquent dans cette affaire, notamment :

Selon les dispositions prévues aux alinéas du paragraphe 7(1) de la Loi, le Conseil « examine les projets d'ordonnances et de règlements...et les approuve lorsqu'il est convaincu que ces ordonnances et règlements sont nécessaires à l'exécution du plan de commercialisation ». Implicitement, cela signifie que, comme condition essentielle du processus d'approbation, le Conseil doit premièrement être convaincu à cet égard et, une fois qu'il est ainsi « convaincu », il doit, comme le requiert la Loi, approuver les ordonnances ou règlements à l'examen. La détermination de ce que le Conseil requiert pour être « convaincu » demeure du seul ressort du Conseil.

57. Par conséquent, la question qui en découle pour le Conseil au moment d'examiner la proposition des ÉDC est la suivante : « Le Conseil est-il satisfait de la proposition d'allocation des ÉDC pour 2022-2023 ? ».

4.1.3 — Rôle des ÉDC

58. Les ÉDC constituent l'office de commercialisation responsable de la production et de la commercialisation ordonnées de dindon et de la chair de dindon au Canada. La LOPA stipule sa mission et les moyens de la réaliser comme suit :

Mission

21 Un office a pour mission :

- a) *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;*

- b) de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.*

Pouvoirs

22 (1) Sous réserve de la proclamation le créant et de toute proclamation ultérieure modifiant ses pouvoirs, l'office peut :

[...]

- b) exécuter le plan de commercialisation dont les modalités sont énoncées dans la proclamation le créant ou dans toute proclamation ultérieure prise en application du paragraphe 17(2);*
- c) préparer et soumettre au Conseil, s'il estime judicieux pour la réalisation de sa mission (i) soit un plan de commercialisation, si son mandat original n'en comporte pas, (ii) soit des modifications du plan de commercialisation prévu par son mandat;*

[...]

Quotas

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.

(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.

4.1.4 — Examen par les ÉDC des critères de la Proclamation

59. En plus des exigences en vertu de la LOPA, les ÉDC doivent prendre en considération les critères de la Proclamation lorsqu'ils rendent une ordonnance ou un règlement comme celui dont le Comité est saisi :

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) *toutes 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.*

(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.

60. Le Comité a déjà donné son avis sur le pouvoir discrétionnaire d'un office et sur le rôle de surveillance du Conseil. Plus précisément, dans le *Rapport du Comité d'examen de la plainte concernant les œufs — mai 2000*, on peut lire ce qui suit :

Les décisions antérieures du Conseil laissent une grande latitude à un office dans l'application des critères énoncés dans le plan de commercialisation. On pourrait donc dire que ces décisions ont avec le temps établi les règles de pratique pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires d'un office en matière de prise de règlements sur le contingentement. Cela laisse croire que la disposition de la Loi exigeant que le Conseil soit « convaincu » est satisfaite lorsque le Conseil a conclu que le contenu de l'ordonnance ou du règlement proposé atteint un certain seuil approprié aux critères énoncés dans le plan. Autrement dit, le Conseil n'a pas dans le passé exigé que les offices démontrent que les ordonnances proposées soient les meilleures ordonnances possibles pour réglementer l'industrie. Il a seulement exigé que ces ordonnances se situent dans une plage conforme au plan de commercialisation et à la Loi.

[...]

Dans chaque cas, il faut considérer que ces pouvoirs sont délimités par la mission énoncée à l'article 21 de la Loi. Lorsqu'un office élabore des critères différents de ceux qui sont énoncés dans son plan ou lorsque les critères énoncés dans ce plan sont appliqués de façon qui produit un effet contraire à la mission énoncée à l'article 21, alors les mesures prises par cet office peuvent être considérées comme déraisonnables.

[...]

En fin de compte, il incombe au Conseil seulement de déterminer la source, la nature et le niveau de preuve ou de témoignage requis pour être convaincu que l'ordonnance ou le règlement proposé a atteint le seuil nécessaire à son approbation.

61. En rendant des ordonnances ou des règlements, les offices doivent non seulement se conformer aux exigences de l'article 21 de la LOPA, mais aussi « prendre en considération » les critères de la Proclamation. Le Conseil et la Cour fédérale² ont fait

² Saskatchewan (Agriculture, Alimentation et Revitalisation Rurale) c. Canada (Procureur Général), 2006 CF 345; Enquête suite à la plainte déposée par La Fédération des producteurs de volailles du Québec, le Nova Scotia Chicken Producers Board et le Newfoundland Chicken Marketing Board contre la décision de l'Office canadien de commercialisation du poulet concernant les allocations de contingents pour la troisième période de 1994;

part de leur point de vue sur la notion de « pris en considération », indiquant que cette considération doit être attentive et significative chaque fois que l'allocation est établie, même si, en fin de compte, l'office décide de ne pas évaluer un ou plusieurs critères de son plan de commercialisation.

62. En outre, le Comité a fourni un bon résumé pour les considérations juridiques des critères dans le Rapport du CNPA sur la plainte de la Colombie-Britannique de décembre 2004, comme suit :

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 [LOPA] 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.

[...]

Il s'agit d'une exigence juridique qui ne doit pas être prise à la légère.

(nous soulignons)

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 (désigné par le plaignant sous le nom de Rapport du CNPA sur la plainte de la Colombie-Britannique de décembre 2004).

63. Nonobstant les différentes circonstances, le Comité est d'avis que l'interprétation et la qualification, dans le *Rapport du Comité d'examen de la plainte concernant les œufs — mai 2000*, de ce qui constitue une « prise en considération » des critères sont applicables dans le cas présent.

4.1.5 — Autres remarques

64. Avant d'appliquer ce cadre juridique aux faits de ce cas, le Comité souhaite formuler d'autres observations.

Résultats d'une allocation et méthode d'allocation

65. Le représentant de TFO a mentionné au cours de l'audience du 3 juin 2022 qu'il serait peu probable qu'une allocation au prorata de 100 % respecte les principes de l'article 21 de la LOPA. Il a ajouté que les trois propositions présentées au cours des délibérations des ÉDC ont donné des résultats presque identiques pour chacune des provinces. Le Comité est d'avis que les résultats d'une méthode de calcul ne doivent pas être confondus avec la nature de la méthode d'allocation. Il ne faut pas s'appuyer sur les résultats d'une méthode pour invalider la méthode elle-même.

66. Le Comité est d'avis que chaque allocation est fondée sur son propre mérite et que les critères de la Proclamation doivent être pris en considération chaque fois que les ÉDC établissent l'allocation.

Portée de la compétence du Conseil

67. Conformément aux pouvoirs conférés au Conseil par la LOPA, le Comité est d'avis que le Conseil a le mandat statuaire d'examiner l'ensemble des ordonnances et des règlements d'un office et non seulement les éléments que les parties portent à son attention. À cet égard, le Comité reconnaît que dans l'allocation commerciale 2022-2023, il a été convenu que la Nouvelle-Écosse se verrait attribuer 452 905 kg de la base excédentaire et TFO n'a pas particulièrement insisté sur cette allocation à la Nouvelle-Écosse dans le cadre du différend qui les oppose. Néanmoins, le Conseil a pour mandat statuaire d'approuver ou non une allocation, indépendamment des questions

spécifiques soulevées par les parties, et tous les aspects du règlement sur l'allocation sont examinés.

4.2 — Analyse du Comité

68. Bien qu'une politique ne soit pas requise pour que les ÉDC établissent l'allocation commerciale, avant sa suspension, la politique d'allocation commerciale nationale a facilité la démonstration au Conseil que les ÉDC avait pris en considération les critères de la Proclamation lors de l'établissement d'une allocation. Cela dit, qu'une politique d'allocation soit en place ou non, les ÉDC doivent tout de même démontrer que les critères de la Proclamation sont pris en considération.
69. En ce qui concerne l'allégation du plaignant selon laquelle les ÉDC ont utilisé une approche largement proportionnelle pour répartir la portion de la base excédentaire de l'allocation commerciale de 2022-2023 et que la formule 60/30/10 équivaut à une allocation entièrement proportionnelle, le Comité est d'avis que le processus suivi par l'office intimé est plus important que la répartition provinciale réelle de l'allocation. Le Comité reconnaît que les ÉDC ont le pouvoir discrétionnaire d'établir les allocations comme il est indiqué dans le *Rapport du Comité d'examen de la plainte concernant les œufs — mai 2000*, ce qui comprend l'examen d'autres facteurs qui peuvent paraître pertinents et appropriés, mais doivent néanmoins prendre en considération de façon attentive et significative les critères de la Proclamation lorsqu'il s'agit d'établir une allocation au-delà des allocations de base.
70. Le Comité reconnaît que la présence du Conseil aux réunions de l'office intimé n'est pas une obligation en vertu de la LOPA ou de la Proclamation. Néanmoins, comme le Conseil n'a pas été invité à assister aux réunions des 3 et 14 février 2022, le Comité n'a pas d'autre choix que de se fier aux procès-verbaux de ces réunions, en plus de la justification de 2022-2023 pour déterminer si les ÉDC ont pris soigneusement en considération les critères de la Proclamation.
71. Dans le procès-verbal de la réunion du 3 février 2022, deux administrateurs, M. Matt Steele, représentant des ÉDC de l'Ontario, et M. Heppell font référence aux critères de la Proclamation. M. Steele se dit préoccupé par le fait que les propositions dont il est

question ne répondent pas aux critères de la Proclamation. M. Heppell fait référence aux critères de la Proclamation et souligne qu'il appartient au CPAC de déterminer s'ils ont été pris en considération ou non. Aucun autre membre des ÉDC ne fait référence aux critères de la Proclamation au cours de la réunion du 3 février 2022 et il n'y a aucune preuve d'une discussion approfondie de ces critères.

72. Dans le procès-verbal de la réunion du 14 février 2022, M. Heppell et M. Steele sont les seuls membres des ÉDC qui font référence aux critères de la Proclamation, bien que d'autres administrateurs ont repris les commentaires de M. Heppell. Les quelques références aux critères de la Proclamation ne sont faites qu'après l'introduction de la formule 60/30/10 aux fins de discussion.

73. Le procès-verbal de la réunion donne un aperçu de la discussion limitée qui a eu lieu en ce qui a trait à l'allocation et le Comité est d'avis que la discussion ne reflète pas un examen attentif et significatif des critères de la Proclamation et qu'elle ne reflète pas la justification proposée par les ÉDC à l'appui de l'allocation proposée. En fait, il semblerait que la formule 60/30/10 proposée par les ÉDC visait principalement à amener le plus grand nombre de membres à convenir d'une méthode d'allocation qui leur conviendrait à tous, ou du moins au plus grand nombre possible. Le conseil d'administration des ÉDC semble avoir décidé de la formule 60/30/10 comme un compromis des quatre propositions qui ont été présentées. Il y a eu peu de mentions et un manque de discussion sur les avantages comparatifs de production lorsque les quatre propositions ont été discutées par les membres des ÉDC, malgré les exigences du paragraphe 23 (2) de la LOPA et de la Proclamation. De plus, le Comité ne sait pas comment les membres des ÉDC en sont arrivés à la décision d'intégrer les données sur les ventes au détail de Nielsen dans l'allocation commerciale de 2022-2023. Dans le procès-verbal de la réunion du 3 février 2022, certains membres des ÉDC ont exprimé des réserves quant à l'utilisation des données sur les ventes au détail de Nielsen, mais la discussion sur la façon dont ces membres étaient convaincus d'adopter une formule qui comprenait ces données n'est pas claire pour le Comité. Le Comité n'indique pas que les données sur les ventes au détail ne sont pas un facteur pertinent qui pourrait être utilisé pour établir une allocation, mais il n'y a pas de fondement à la décision de l'office intimé et à la façon dont elle se rapporte aux critères lors de l'établissement de l'allocation commerciale de 2022-2023.

74. Le Comité n'est pas en mesure de conclure que l'office intimé a pris en considération de façon attentive et significative les critères de la Proclamation lors de l'établissement de l'allocation commerciale de 2022-2023. Le Comité est d'avis que la justification de 2022-2023 ne reflète pas fidèlement le contenu des procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022 à l'issue des discussions des membres des ÉDC. Bien que le Conseil tienne compte de la justification pour décider si les ÉDC ont satisfait à leurs exigences ou non, en vertu de la LOPA et de la Proclamation, la preuve présentée par TFO démontre que les membres des ÉDC n'ont pas eu suffisamment de discussions au sujet de l'allocation commerciale de 2022-2023. Bien que la justification elle-même puisse démontrer que les critères de la Proclamation n'ont pas été ignorés, le Conseil, conformément à son rôle de surveillance et compte tenu des faits tels qu'ils sont présentés, est d'avis qu'il doit tenir compte des éléments de preuve au-delà de la justification et doit examiner les délibérations des ÉDC afin de déterminer si les critères de la Proclamation ont été examinés attentivement et de façon significative. Dans ce cas, d'après les procès-verbaux des réunions des 3 et 14 février 2022, les critères de la Proclamation n'ont pas été pris dûment en considération et n'ont donc pas été pris en compte pendant le processus d'allocation.
75. Le Comité considère que l'argument des ÉDC sur le préjudice n'est pas convaincant. Le Comité est d'avis que la notion de préjudice n'est pas essentielle à sa prise de décision. Néanmoins, le fait de ne pas examiner attentivement et de façon significative les critères de la Proclamation au moment d'établir une allocation au-dessus des allocations de base dans la Proclamation cause préjudice.
76. En ce qui concerne les 452 905 kg de quota attribués à la Nouvelle-Écosse, les ÉDC ont expliqué que cette allocation a été faite pour atténuer les réductions disproportionnellement importantes à la Nouvelle-Écosse enregistrées au cours de la période de sept ans précédente. Le Comité est d'avis qu'aucun élément de preuve n'a été fourni pour démontrer que les critères de la Proclamation ont été pris en considération en ce qui concerne l'établissement de l'allocation commerciale.

4.2 — Recommandation du Comité au Conseil

77. À la lumière des éléments de preuve qui ont été présentés et des conclusions tirées par le Comité, ce dernier est d'avis que les ÉDC n'ont pas pris en considération attentivement et de façon significative les critères de la Proclamation lorsqu'ils ont établi l'allocation commerciale pour 2022-2023. À ce titre, le Comité recommande que le Conseil n'approuve pas la modification apportée par les ÉDC à l'annexe du Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon (1990) pour 2022-2023 qui a été reçue par le CPAC le 16 mars 2022.

4.3 — Recommandations du Comité à l'office intimé

78. Le Comité prend note de la décision de l'office intimé de suspendre la politique d'allocation commerciale nationale avant l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'allocation commerciale nationale. Même si le Comité reconnaît les efforts continus déployés par les ÉDC dans l'élaboration d'une nouvelle politique d'allocation, la suspension de la politique d'allocation commerciale nationale a rendu le processus de détermination d'allocation de l'office intimé vulnérable. Le Comité recommande fortement que les ÉDC continuent de travailler à l'élaboration d'une nouvelle politique d'allocation commerciale.

79. Le Comité reconnaît que le Conseil n'a pas le pouvoir d'ordonner aux ÉDC d'élaborer une politique d'allocation commerciale nationale. Toutefois, le Comité recommande que les membres des ÉDC tiennent une discussion approfondie sur la façon la plus appropriée de prendre en considération attentivement et de façon significative les critères de la Proclamation lors de l'établissement des allocations.

80. En tant qu'organisme de surveillance, il est important que le Conseil soit en mesure d'examiner les activités des offices afin de s'assurer qu'ils mènent leurs activités conformément à la mission énoncée à l'article 21 de la LOPA et à leurs obligations légales. À ce titre, le Comité recommande que les ÉDC incluent le Conseil dans les discussions pertinentes sur les allocations commerciales.

81. Dans les procès-verbaux des réunions des ÉDC, on ne sait pas quels sont les membres qui votent en faveur de la motion et quels sont ceux qui s'y opposent. Le Comité recommande que les votes tenus lors des réunions de l'office intimé soient consignés plus clairement afin d'indiquer quels membres ont voté en faveur des motions liées aux allocations et lesquels s'y sont opposés.