

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

Mars 2023



Table des matières

Partie 1 : Introduction	4
1.1 – Survol de la plainte.....	4
1.2 – Faits convenus	5
1.2.1 – Historique de l’allocation commerciale.....	5
1.2.2 – Période réglementaire 2022-2023 (du 1^{er} mai 2022 au 29 avril 2023)	5
Partie 2 : La plainte	9
2.1 – Le plaignant : Turkey Farmers of Ontario.....	9
2.2 – Résumé de la plainte	9
2.2.1 – Note de service sur les critères	10
2.2.2 – Répartition au prorata	10
2.2.3 – La formule 35/35/15/15	11
2.2.4 – Conditions du marché du dindon	12
2.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg	12
2.3 – Recommandation du plaignant	13
Partie 3 : Réponse	13
3.1 – L’office intimé : Éleveurs de dindon du Canada	13
3.2 – Résumé de la réponse	13
3.2.1 – Note de service sur les critères	15
3.2.2 – Répartition au prorata	15
3.2.3 – La formule 35/35/15/15	16
3.2.4 – Conditions du marché du dindon	16
3.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg	17
3.3 – Demande de l’office intimé	18
Partie 4 : Analyse et recommandations du Comité	18
4.1 – Cadre juridique	18
4.1.1 – Rôle du Conseil	18
4.1.2 – Surveillance du Conseil.....	19
4.1.3 – Rôle des ÉDC.....	20
4.1.4 – Examen par les ÉDC des critères de la Proclamation.....	21

4.2 – Analyse du Comité.....	25
4.2.1 – Note de service sur les critères	25
4.2.2 – Répartition au prorata	26
4.2.3 – La formule 35/35/15/15	27
4.2.4 – Conditions du marché du dindon	28
4.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg	29
4.3 – Recommandation du Comité au Conseil	30
4.4 – Recommandations du Comité à l’office intimé.....	31

Partie 1 : Introduction

1.1 – Survol de la plainte

1. Le 26 septembre 2022, conformément à l'alinéa 7(1)f) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (ci-après la « LOPA »), les Turkey Farmers of Ontario (ci-après « TFO » ou le « plaignant ») ont déposé une plainte contre les Éleveurs de dindon du Canada (ci-après les « ÉDC » ou l'« office intimé ») quant à la façon dont l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2023, qui s'étend du 1^{er} mai 2022 au 29 avril 2023, a été établie. Les ÉDC ont répondu à la plainte le 17 octobre 2022.
2. Le personnel consultatif du Conseil des produits agricoles du Canada (ci-après le « CPAC » ou le « Conseil ») a examiné la plainte et préparé un rapport résumant les questions à l'intention du président du Conseil. À la suite de la réception du rapport résumant les questions, 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* (ci-après « Règlement administratif sur les plaintes »). Le président du CPAC a désigné Rob Bonnett, le vice-président du Conseil, pour présider la conférence préparatoire, qui s'est tenue par vidéoconférence le 15 novembre 2022.
3. À la suite de la conférence préparatoire, un comité d'examen de la plainte (ci-après le « Comité ») a été formé en vertu de l'alinéa 7(1)f) de la LOPA. Conformément au Règlement administratif sur les plaintes, le président du Conseil a nommé Maryse Dubé, membre du Conseil, en tant que présidente du Comité. Le Comité a été chargé de procéder à une audience, qui a eu lieu le 6 février 2023, par vidéoconférence, avec le consentement de toutes les parties. Le Conseil canadien des transformateurs de volaille et d'œufs (ci-après le « CCTOV »), les Manitoba Turkey Producers et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario se sont vu accorder le statut d'observateur.

1.2 – Faits convenus

4. Le plaignant et l'office intimé ont convenu des faits suivants.

1.2.1 – Historique de l'allocation commerciale

5. Lors de la 260^e réunion des ÉDC (les 27 et 28 novembre 2019), le conseil d'administration des ÉDC a adopté à l'unanimité une motion demandant au Comité d'examen de la politique d'allocation (ci-après, le « CEPA ») d'élaborer une nouvelle politique d'allocation pour la mise en œuvre de la période réglementaire 2021-2022, qui s'étendait du 25 avril 2021 au 30 avril 2022.
6. La politique d'allocation commerciale nationale (ci-après, la « PACN ») des ÉDC, mise en œuvre le 19 décembre 2006, a été suspendue à la 262^e réunion des ÉDC (les 25 et 26 juin 2020). Le conseil d'administration des ÉDC a appuyé à l'unanimité le vote de suspension de la PACN.
7. À la date du dépôt de la plainte par le CCTOV, le 22 septembre 2022, le conseil d'administration des ÉDC n'avait pas approuvé de nouvelle politique d'allocation commerciale.

1.2.2 – Période réglementaire 2022-2023 (du 1^{er} mai 2022 au 29 avril 2023)

8. Le conseil d'administration des ÉDC a fixé à 143,0 millions de kilogrammes l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2023 à la 268^e réunion des ÉDC (les 24 et 25 novembre 2021). Le conseil d'administration des ÉDC a appuyé le vote à l'unanimité.
9. L'allocation commerciale de 143,0 millions de kilogrammes représentait une augmentation de 4,0 millions de kilogrammes par rapport à l'allocation commerciale de 139,0 millions de kilogrammes établie pour la période réglementaire 2021-2022.
10. Le conseil d'administration des ÉDC s'est réuni les 3 et 14 février 2022 pour discuter de la répartition des 4,0 millions de kilogrammes entre les provinces.
11. À la réunion du 14 février 2022, le conseil d'administration des ÉDC a passé au vote et approuvé la répartition de l'augmentation de 4,0 millions de kilogrammes de la façon décrite ci-dessous. Le vote a été appuyé par les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-

Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. L'administrateur de l'Ontario a voté contre la motion, et les administrateurs du CCTOV et de l'Association canadienne des surtransformateurs de volailles (ci-après, l'« ACSV ») se sont abstenus.

- a. 452 905 kg ont été attribués à la Nouvelle-Écosse;
- b. 3 547 095 kg ont été répartis selon les éléments et les facteurs de pondération suivants :
 - a) 60 % en fonction de la proportion des parts de marchés de l'allocation commerciale de 139,0 millions de kilogrammes de 2021-2022;
 - b) 30 % en fonction de la population provinciale;
 - c) 10 % en fonction des ventes au détail de 2021 selon les données de Nielsen.

12. Le 16 mars 2022, les ÉDC ont soumis le règlement sur le contingentement initial de 2022-2023 au Conseil aux fins d'approbation.

13. Le 22 mars 2022, les TFO ont déposé une plainte contre les ÉDC au sujet de la décision prise à la réunion du 14 février 2022 par rapport à l'allocation commerciale.

14. À la 270^e réunion des ÉDC (du 21 au 23 juin 2022), une motion visant à fixer à 146,0 millions de kilogrammes l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2023 a été rejetée. Les administrateurs de l'Ontario et l'ACSV ont voté en faveur de la motion, alors que les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et les deux administrateurs du CCTOV ont voté contre la motion. Le procès-verbal de cette réunion indique que la motion a été rejetée par huit (contre) contre trois (pour), par opposition à neuf (contre) contre deux (pour) comme cela est décrit ci-dessus. Il a été porté à l'attention du Comité que le résultat de ce vote a été inscrit à tort au procès-verbal de cette réunion et que la motion a été rejetée par un décompte de neuf (contre) à deux (pour). Le procès-verbal de cette réunion sera corrigé à la prochaine réunion des ÉDC.

15. Le 29 juin 2022, sur la recommandation du Comité d'examen de la plainte¹, le Conseil s'est prononcé contre l'approbation de la demande de modification du règlement sur le contingentement initial de 2022-2023.
16. À la réunion des administrateurs, membres suppléants et gestionnaires (ci-après, les « AMSG ») du 25 août 2022, le conseil d'administration des ÉDC a procédé à un vote et a convenu d'une méthode d'allocation visant à ce que toute augmentation dans l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2021, par rapport à l'allocation commerciale de 139,0 millions de kilogrammes de 2021-2022, soit répartie en fonction des facteurs de pondération suivants : 15 % des parts provinciales des ventes au détail de dindon selon les données de Nielsen, 15 % de l'indice des prix des entrées dans l'agriculture pour les aliments commerciaux (ci-après, l'« IPEA »), 35 % des parts provinciales de la population provinciale, et 35 % des parts de marché provinciales de l'allocation commerciale de 2021-2022. La Nouvelle-Écosse recevrait également une allocation ajustée de 452 905 kg. Les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'ACSV et du CCTOV ont voté en faveur de la motion. L'administrateur de l'Ontario a voté contre la motion.
17. À la réunion du 25 août 2022 des AMSG, le conseil d'administration des ÉDC a procédé à un vote et convenu de fixer l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2023 à 146,0 millions de kilogrammes. Les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'ACSV ont voté en faveur de la motion. Les administrateurs l'Ontario et les deux administrateurs du CCTOV ont voté contre la motion.
18. L'allocation commerciale de 146,0 millions de kilogrammes fixée par le conseil d'administration des ÉDC à la réunion du 25 août 2022 des AMSG représente une augmentation de 7,0 millions de kilogrammes par rapport à l'allocation commerciale de 139,0 millions de kilogrammes pour la période réglementaire 2021-2022.

¹ *Rapport du Comité d'examen de la plainte du Conseil des produits agricoles du Canada – Turkey Farmers of Ontario contre les Éleveurs de dindon du Canada – juin 2022* (ci-après, le « Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC – juin 2022 »)

19.À la réunion du 25 août 2022 des AMSG, le conseil d'administration des ÉDC a procédé à un vote et a approuvé la répartition de l'allocation commerciale de 146,0 millions de kilogrammes convenue à la réunion du 25 août 2022 des AMSG pour la période réglementaire 2022-2023 comme suit :

- a. Nouvelle-Écosse : 4 247 715 kg;**
- b. Nouveau-Brunswick : 3 388 138 kg;**
- c. Québec : 32 852 397 kg;**
- d. Ontario : 58 102 386 kg;**
- e. Manitoba : 9 170 501 kg;**
- f. Saskatchewan : 5 015 198 kg;**
- g. Alberta : 13 920 916 kg;**
- h. Colombie-Britannique : 19 302 749 kg.**

Le vote a été appuyé par les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'ACSV. L'administrateur de l'Ontario et les deux administrateurs du CCTOV ont voté contre la motion.

20.À la 271^e réunion des ÉDC (le 15 septembre 2022), une motion présentée par le CCTOV afin de réexaminer la décision visant à fixer à 146,0 millions de kilogrammes l'allocation commerciale pour la période réglementaire 2022-2023 a été rejetée. L'administrateur de l'Ontario et les deux administrateurs du CCTOV ont voté en faveur de la motion. Les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'ACSV ont voté contre la motion.

21.À la 271^e réunion des ÉDC (le 15 septembre 2022), le conseil d'administration des ÉDC a procédé à un vote et a convenu de soumettre au Conseil, aux fins d'approbation, le deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023. Les administrateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'ACSV ont voté en faveur de la motion. L'administrateur de l'Ontario et les deux administrateurs du CCTOV ont voté contre la motion.

22. En ce qui a trait à l'allocation de 2022-2023, le Comité consultatif sur le marché du dindon (ci-après, le « CCMD ») s'est réuni les 19 novembre 2021, 27 janvier 2022, 21 mars 2022, 30 mai 2022, 6 octobre 2022 et 22 novembre 2022.

Partie 2 : La plainte

2.1 – Le plaignant : Turkey Farmers of Ontario

23. À titre d'office de commercialisation provincial représentant l'Ontario, TFO 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* (ci-après la « Proclamation ») et est également signataire de l'*Accord fédéral-provincial relatif à la mise en place d'un système global de commercialisation visant à la réglementation de la commercialisation des dindons au Canada*. TFO est représenté par un membre au conseil d'administration des ÉDC.

2.2 – Résumé de la plainte

24. TFO affirme que l'allocation commerciale de 146,0 millions de kilogrammes (ci-après le « deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 ») qui a été approuvée par le conseil d'administration des ÉDC à la réunion des AMSG du 25 août 2022 est largement fondée sur l'allocation commerciale précédente de 143,0 millions de kilogrammes qui n'a pas été approuvée par le Conseil le 29 juin 2022. TFO affirme que les ÉDC ont adopté une formule de répartition (ci-après la « formule 35/35/15/15 ») composée de quatre composantes, dont trois sont les mêmes que ceux de la formule de répartition précédente (ci-après la « formule 60/30/10 ») qui a été soumise au conseil le 16 mars 2022 et a fait l'objet d'une plainte déposée par TFO le 22 mars 2022. TFO fait valoir que les ÉDC n'ont pas examiné de façon attentive et significative les critères de base figurant dans la Proclamation (ci-après les « critères de la Proclamation ») lors de l'établissement du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023.

25. Le plaignant soutient que les ÉDC ont omis toute référence à la recommandation du Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC – juin 2022 de continuer à travailler à l'élaboration d'une nouvelle politique d'allocation commerciale. Le plaignant fait référence à des motifs antérieurs, au moment où la PACN était utilisée pour établir l'allocation commerciale, selon lesquels les ÉDC considéraient le processus de demande de contingents de surtransformation dirigé par les transformateurs et les offices provinciaux de commercialisation comme le moyen le plus pratique de prendre en compte et d'appliquer le principe de l'avantage comparatif de production (ci-après l'« ACP »).

2.2.1 – Note de service sur les critères

26. TFO fait valoir que les ÉDC ont substitué leur obligation de démontrer qu'ils ont examiné de façon attentive et significative les critères de la Proclamation en faveur d'une note de service sur les critères préparée par le conseiller juridique et le personnel des ÉDC et distribué aux membres des ÉDC avant la réunion des AMSG du 25 août 2022.
27. Le plaignant affirme que les membres des ÉDC ont indiqué leur consentement général, ou leur accord, avec la note de service sur les critères elle-même plutôt que d'évaluer réellement les critères de la Proclamation, ce qui n'équivaut pas à un examen significatif des critères de la Proclamation.
28. TFO fait valoir que la note de service sur les critères fait référence au CEPA et que le conseil d'administration des ÉDC ne peut pas adopter les évaluations du CEPA. TFO affirme également que le conseil d'administration des ÉDC ne peut pas adopter une note de service préparée par le personnel. TFO fait référence aux directives données par le conseiller juridique des ÉDC sur les critères, dans la note de service, qui indiquent que les ÉDC ne peuvent pas simplement se fier aux discussions menées par le CEPA et faire avancer ces discussions sans les revoir en profondeur à une réunion des ÉDC.

2.2.2 – Répartition au prorata

29. TFO affirme que sa critique de la formule 60/30/10 reposait sur son opinion selon laquelle l'application de celle-ci a abouti en grande partie à une répartition au prorata, ce qui, selon TFO, était à l'antithèse des critères de la Proclamation. TFO soutient que

la formule 35/35/15/15 que l'office intimé a choisi d'utiliser donne un résultat presque identique au résultat qui se produirait si la formule 60/30/10 était appliquée à l'allocation commerciale proposée de 146,0 millions de kilogrammes. À l'appui de cette allégation, durant l'audience, TFO a présenté une analyse de l'application du volume d'allocation commerciale de 146,0 millions de kilogrammes à la formule 60/30/10 et à la formule 35/35/15/15, qui démontrait que les deux formules produisent des différences dans les répartitions provinciales qui vont de - 0,23 % à 0,20 %. En outre, au cours de l'audience, TFO a présenté deux analyses, l'une portant sur les populations provinciales et l'autre sur l'IPEA, afin d'étayer l'affirmation selon laquelle la formule 35/35/15/15 semble fonctionner comme un substitut des parts de marché au prorata.

30. TFO garde à l'esprit l'opinion d'un comité d'examen de la plainte précédent¹, qui estimait que les résultats d'une méthode n'invalident pas nécessairement la méthode en soi. Néanmoins, TFO affirme que, même si la note de service sur les critères énumère plus d'une douzaine d'indices potentiels à prendre en considération, les ÉDC n'en ont adopté que quatre, dont trois représentent 85 % de la formule 35/35/15/15 qui sont établis au prorata ou reproduisent effectivement les résultats de l'établissement au prorata.

2.2.3 – La formule 35/35/15/15

31. Le plaignant affirme que la méthode selon laquelle les ÉDC ont incorporé l'IPEA dans la formule 35/35/15/15 ne répond pas au principe de l'ACP, car le coût des aliments pour animaux d'une province au cours d'une année donnée est comparé aux coûts des aliments pour animaux de cette même province pour une année précédente.
32. TFO soutient que l'IPEA est une mesure imparfaite et floue. TFO affirme que l'IPEA saisit les prix des aliments pour animaux pour toutes les productions, et pas seulement les dindons. TFO fait également remarquer que les données de base sur les prix des aliments pour dindon à l'extérieur de l'Ontario ne reflètent probablement pas le prix provincial moyen des aliments pour animaux. TFO affirme en outre que les données sur les ventes au détail de Nielsen sont incomplètes, erronées et imprécises.

2.2.4 – Conditions du marché du dindon

33. Le plaignant prétend que les plus récents renseignements du CCMD sur le marché dataient de juin 2022 et qu'à la lumière de ces tendances et de ces prévisions, aucune augmentation de l'allocation commerciale n'était recommandée.
34. TFO affirme qu'à la réunion des AMSG du 25 août 2022, les membres des ÉDC ont expliqué pourquoi ils prônaient un élément particulier, comme la population, mais cette raison n'était aucunement liée au marché. TFO fait valoir que la justification des ÉDC ne reflète pas adéquatement les évaluations qui ont eu lieu lors de la réunion des AMSG du 25 août 2022.

2.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg

35. Le plaignant affirme que, même s'il bénéficie d'une augmentation de l'allocation, la meilleure manière d'effectuer cette augmentation serait d'adopter une approche fondée sur la demande plutôt que d'augmenter l'allocation de façon à ce que chaque province reçoive une part.
36. TFO fait valoir qu'à titre de solution de rechange à court terme ou d'étape transitoire vers une nouvelle politique d'allocation commerciale, TFC a élaboré un programme de demande conditionnelle pour les dindons de plus de 9 kg éviscérés (ci-après le « programme des dindons de plus de 9 kg »). TFO croit que ce programme constitue une solution à court terme aux problèmes soulevés dans la lettre de TFO du 20 juin 2022, mais il soutient qu'aucune évaluation réelle du programme des dindons de plus de 9 kg n'a eu lieu à la réunion des AMSG du 25 août 2022.
37. TFO affirme que, dans sa correspondance du 20 juin 2022, il a informé les ÉDC de ses besoins provinciaux en production supplémentaire pour le marché de la surtransformation. TFO a indiqué qu'il avait consulté les transformateurs d'une manière qui reproduisait l'approche ascendante de la PACN suspendue et, par conséquent, recherchait une allocation commerciale supplémentaire de 2,0 millions de kilogrammes. TFO fait valoir que les ÉDC n'ont pas effectué l'allocation de manière à répondre à cette exigence du marché et que, par conséquent, TFO ne recevra pas le volume dont il a besoin, tandis que d'autres provinces recevront des volumes dont elles

n'ont pas besoin, ce qui ne reflète pas adéquatement l'application des critères de la Proclamation.

2.3 – Recommandation du plaignant

38. Le plaignant demande au Comité d'examen de la plainte de recommander au CPAC de ne pas approuver l'allocation commerciale de 2022-2023 qui a été votée par le conseil d'administration des ÉDC à la réunion du 25 août 2022, jusqu'à ce que les ÉDC aient examiné de façon attentive et significative les critères de la Proclamation et appliqué par la suite les critères afin d'obtenir une allocation qui satisfait aux objectifs de l'office intimé en fournissant la répartition de la partie des contingents commerciaux de l'allocation d'une manière qui répond de façon ciblée et substantielle aux besoins de l'Ontario en approvisionnement supplémentaire.

Partie 3 : Réponse

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

39. 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 sur les marchés interprovincial et extérieur. Conformément à la Proclamation, les ÉDC sont représentés par huit administrateurs des offices provinciaux du dindon, deux administrateurs du CCTOV représentant les transformateurs primaires de dindon et un administrateur de l'ACSV représentant les surtransformateurs de dindon.

3.2 – Résumé de la réponse

40. Dans leur réponse, les ÉDC affirment que le contingentement fédéral de 2022-2023 et la répartition provinciale qui a été établie à la réunion des AMSG du 25 août 2022 ont été fixés dans un contexte éclairé par des événements qui ont duré plusieurs mois. Les ÉDC affirment que les documents qu'ils ont soumis dans le cadre de leur réponse démontrent qu'ils ont examiné de façon attentive et significative les critères de la Proclamation et les facteurs pertinents du marché et élaboré une répartition en fonction de leurs objectifs prévus par la loi.

41. À la suite de la décision du Conseil, le 29 juin 2022, de ne pas approuver le contingentement fédéral de 2022-2023 des ÉDC, l'office intimé soutient qu'il a travaillé tout l'été pour trouver une solution à l'absence d'un règlement sur le contingentement préalablement approuvé. Il s'agissait notamment d'élaborer un processus visant à examiner de façon attentive et significative les critères de la Proclamation, en particulier en ce qui concerne la répartition de l'allocation commerciale aux provinces, comme prescrit par le Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC - juin 2022, tout en continuant de travailler à l'élaboration d'une nouvelle politique d'allocation commerciale. L'office intimé prétend que les rapports ou les recommandations des réunions de l'été 2022 ont été transmis à la réunion des AMSG du 25 août 2022.
42. Les ÉDC affirment que leur personnel a préparé une trousse de documents pour la réunion qui a été distribuée au conseil d'administration des ÉDC le 18 août 2022. Les ÉDC affirment que cette trousse de réunion était le fruit de discussions éclairées par les travaux en cours du CEPA découlant de plusieurs réunions tout au long de l'été, de discussions entre le personnel des ÉDC et du CPAC, de discussions avec un conseiller juridique et de discussions à toutes les autres réunions de l'été 2022, ainsi que les approches antérieures utilisées par l'office intimé en ce qui concerne le concept d'allocations conditionnelles.
43. L'office intimé fait remarquer que, lors des réunions de l'été 2022 et dans la trousse de réunion des AMSG du 25 août 2022, toutes les options proposées étaient destinées à l'examen du conseil d'administration des ÉDC. L'office intimé affirme en outre que tout résultat final était une décision du conseil d'administration des ÉDC.
44. Les ÉDC prétendent que, lorsque l'on compare le procès-verbal de la réunion du 25 août 2022, de la réunion des AMSG et de la 271^e réunion des ÉDC (le 15 septembre 2022) et la présentation du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 au Conseil, on voit que l'office intimé a évalué les critères de la Proclamation.

3.2.1 – Note de service sur les critères

45. Les ÉDC font valoir que la réunion du 11 août 2022 entre les ÉDC et le personnel du CPAC visait à examiner certaines des orientations du processus découlant du Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC – juin 2022 et à aider les ÉDC à examiner de façon attentive et significative les critères de la Proclamation. Les ÉDC affirment que les suggestions du personnel du CPAC comprenaient l'examen des critères de la Proclamation, un à la fois, afin de déterminer si chacun était pertinent pour l'allocation en question, la raison pour laquelle le critère était pertinent, les données qui pourraient être utilisées pour mesurer le critère et le raisonnement derrière l'utilisation du critère. Les ÉDC soutiennent également que le personnel du CPAC a laissé entendre que, puisqu'il n'est peut-être pas possible d'organiser une consultation pour chaque critère par chaque administrateur individuellement, il serait approprié que le personnel des ÉDC présente le travail d'analyse au conseil d'administration des ÉDC aux fins d'examen, de discussion et de décision.
46. L'office intimé affirme que la note de service sur les critères est le mécanisme par lequel les travaux en cours du CEPA sur l'allocation sont présentés afin d'informer et de conseiller le Conseil d'administration des ÉDC et qu'elle constitue une plateforme pour le réexamen complet des critères de la Proclamation.
47. Les ÉDC font valoir que la note de service sur les critères qui a été incluse dans la trousse de réunion du 25 août 2022 des AMSG représentait des mois de discussions du Conseil d'administration des ÉDC et résumait pour les administrateurs les critères de la Proclamation devant être pris en considération. Les ÉDC soutiennent aussi que le conseil d'administration des ÉDC n'a pas exprimé d'opinion unanime au sujet des critères de la Proclamation, ce qui contredit l'affirmation de TFO selon laquelle la note de service sur les critères n'équivaut pas à un examen significatif des critères de la Proclamation.

3.2.2 – Répartition au prorata

48. En réponse à l'affirmation de TFO selon laquelle la formule 35/35/15/15 produit un résultat presque identique à une répartition au prorata, les ÉDC font valoir qu'une répartition au prorata est acceptable à condition qu'elle soit justifiée dans l'examen par

les ÉDC des critères de la Proclamation ou d'autres critères pertinents. Cela dit, l'office intimé soutient que la formule 35/35/15/15 ne produit pas des résultats presque identiques à une répartition au prorata. Au cours de l'audience, les ÉDC ont attiré l'attention sur un tableau qui figurait dans la réponse à l'appui de cette allégation. Les ÉDC affirment en outre que le conseil d'administration des ÉDC a examiné d'autres options de répartition.

3.2.3 – La formule 35/35/15/15

49. Les ÉDC font valoir que la formule 35/35/15/15 était l'aboutissement de plusieurs années de travail répété par le CEPA, qui a ensuite été présenté à la réunion des AMSG du 25 août 2022 aux fins d'examen et de discussion par l'intermédiaire de la note de service sur les critères. Le conseiller juridique des ÉDC a indiqué qu'il ne peut pas se fier simplement aux discussions sur les critères de la Proclamation qui ont lieu aux réunions du CEPA sans que ceux-ci aient fait l'objet d'un réexamen complet à la réunion des ÉDC. Les ÉDC mentionnent toutefois que le CEPA est un sous-comité de l'office intimé qui a reçu le mandat de travailler spécifiquement sur l'allocation.
50. Les ÉDC affirment que l'évolution des pondérations utilisées dans la formule 35/35/15/15 a été éclairée par plus de deux ans de discussions. Les ÉDC prétendent que le compte rendu de la réunion de la conférence web des administrateurs du 24 août 2022 et la réunion du 25 août 2022 des AMSG indiquent comment les membres des ÉDC ont décidé des pondérations qui ont donné lieu à la formule 35/35/15/15.

3.2.4 – Conditions du marché du dindon

51. Les ÉDC affirment que le processus d'allocation pour la période réglementaire 2022-2023 est unique, en raison de l'absence d'une politique d'allocation commerciale, mais ils soutiennent que les indicateurs de marché pour la période de novembre 2021 au 25 août 2022, jour de la réunion des AMSG, démontrent qu'une augmentation de l'allocation commerciale de 7,0 millions de kilogrammes était nécessaire.

52. L'office intimé fait valoir que la discussion entre le conseil d'administration des ÉDC à la réunion du 25 août 2022 des AMSG a prolongé la discussion en cours sur les conditions du marché, les prévisions, l'allocation globale et la répartition entre les provinces qui se poursuivaient depuis la 268^e réunion des ÉDC (les 24 et 25 novembre 2021).
53. Les ÉDC font valoir que le processus d'allocation a commencé en 2021 et s'est poursuivi en 2022, y compris jusqu'à la réunion des AMSG du 25 août 2022, et dans le cadre des réunions de suivi des ÉDC en septembre 2022.
54. Les ÉDC font remarquer que le CCMD est un comité de l'office intimé qui a pour mandat d'évaluer l'information sur le marché et de cerner les possibilités et les risques importants pour la détermination du contingent national pour l'ensemble des segments du marché de la dinde entière et de la surtransformation. Le CCMD effectue des recherches et des analyses sur les données du marché afin d'éclairer ses rapports, ses prévisions et ses recommandations au conseil d'administration des ÉDC. Le CCMD se réunit tous les trimestres et sous la direction du conseil d'administration des ÉDC afin de faire une évaluation continue du marché. Malgré le rôle du CCMD, le pouvoir décisionnel et la responsabilité d'établir une répartition nationale des contingents demeurent du ressort des ÉDC en vertu de leur mandat réglementaire prévu dans la Proclamation.

3.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg

55. En réponse à l'allégation de TFO selon laquelle les ÉDC n'ont pas tenu compte de la proposition relative au programme des dindons de plus de 9 kg, les ÉDC font valoir que la proposition faisait partie de la trousse de réunion des AMSG du 25 août 2022 et que le conseil d'administration des ÉDC en a longuement discuté. En fin de compte, le conseil d'administration des ÉDC a décidé de ne pas incorporer la proposition dans l'allocation commerciale de 2022-2023.

3.3 – Demande de l’office intimé

56. L’office intimé demande au Conseil de rejeter la plainte de TFO et d’approuver dès que possible le règlement sur le contingentement de 2022-2023. L’office intimé soutient que le deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 devrait être approuvé au préalable afin d’assurer la commercialisation ordonnée et continue du dindon au Canada.

Partie 4 : Analyse et recommandations du Comité

4.1 – Cadre juridique

57. En tenant compte de tous les documents, présentations, preuves et renseignements fournis par les parties, le Comité a bien compris les enjeux de la plainte et les positions des deux parties.

4.1.1 – Rôle du Conseil

58. 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;*

[...]

Par conséquent, afin de remplir sa mission, le Conseil peut soit approuver les ordonnances et les règlements d'un office, soit les rejeter s'il n'est pas convaincu qu'ils sont nécessaires à l'administration de son plan de commercialisation. Le Conseil ne peut ordonner à un office d'adopter une politique d'allocation; c'est à l'office qu'il appartient de décider.

4.1.2 – Surveillance du Conseil

59. Même si les décisions passées du Conseil ne sont pas contraignantes, elles donnent un aperçu important des différends futurs.

60. Comme il est indiqué dans un précédent rapport du Comité d'examen de la plainte², la question qui se pose au Conseil au moment d'examiner la proposition des ÉDC du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 est la suivante : « Le Conseil est-il satisfait de la proposition d'allocation des ÉDC pour 2022-2023? ».

² 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 d'examen de la plainte du MB et de la SK contre l'OCCO - mai 2000 »).

4.1.3 – Rôle des ÉDC

61. Les ÉDC constituent l'office de commercialisation responsable de la production et de la commercialisation ordonnées des dindons et de la chair de dindon au Canada. La LOPA stipule ses missions et les moyens de les 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

62. En plus des exigences en vertu de la LOPA, les ÉDC doivent tenir compte des 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.

63. Le pouvoir discrétionnaire d'un organisme et le rôle de surveillance du Conseil ont déjà été décrits dans le rapport d'examen de la plainte du MB et de la SK contre l'OCCO – mai 2000 :

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 régler 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.

64. En outre, les tribunaux ont toujours fait preuve de retenue à l'égard de l'expertise d'organismes administratifs internes comme les ÉDC. Par exemple, dans une décision³ rendue en 2006 par la Cour fédérale, la Cour a reconnu l'expertise des Producteurs d'œufs du Canada, anciennement connus sous le nom d'Office canadien de commercialisation des œufs (ci-après l'« OCCO »), dans une affaire portant sur des œufs. Compte tenu des ressemblances dans le fonctionnement de ces organismes, le même raisonnement juridique peut être appliqué aux ÉDC en l'espèce :

Les défendeurs soutiennent que vu la composition de l'OCCO, sa connaissance approfondie des questions relatives au contingentement et sa relative expertise, acquise avec la mise en application des objectifs de sa mission, telle que définie à l'article 21 de la Loi, aux faits pertinents à la prise de nouvelles décisions de contingentement chaque année, l'expertise de l'OCCO en matière de contingentement relève d'un domaine de connaissances spécialisées.

La Cour a aussi noté l'intention du Parlement de faire en sorte que les tribunaux fassent preuve de retenue à l'égard des offices de commercialisation nationaux tels que l'OCCO, dans le contrôle des décisions de contingentement, et que la norme de contrôle applicable à de telles décisions soit celle de la décision manifestement déraisonnable.

³ 2006 CF 345 (CanLII) | Saskatchewan (ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale) c. Canada (procureur général). Voir aussi Yee c. Chartered Professional Accountants of Alberta, 2020 ABCA 98 (CanLII).

65. En outre, le Conseil⁴ et la Cour fédérale⁵ ont fait part de leur point de vue sur la notion de « pris en considération » des critères de la Proclamation, 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.
66. Un bon résumé des considérations juridiques des critères a été fourni dans le Rapport d'examen de la plainte de la C-B contre l'OCCD – décembre 2004 :

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)

⁴ Rapport d'examen de la plainte du Québec, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador contre Les Producteurs de poulet du Canada d'avril 1994;

Rapport du Comité établi pour entendre la plainte Déposée par Les signataires de la Colombie-Britannique ayant souscrit à l'accord fédéral-provincial relative 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 (ci-après le « Rapport d'examen de la plainte de la C-B contre l'OCCD - décembre 2004 »).

⁵ Saskatchewan (Agriculture, Alimentation et Revitalisation Rurale) c. Canada (Procureur Général), 2006 CF 345.

Portée de la compétence du conseil

Conformément aux pouvoirs conférés au Conseil par la LOPA, le Comité est d'avis que le Conseil a le mandat statutaire d'examiner l'ensemble des ordonnances et des règlements d'un office et non seulement les éléments que les parties portent à son attention. Le Conseil a pour mandat statutaire 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

4.2.1 – Note de service sur les critères

67. Le Comité reconnaît que la note de service sur les critères a été en grande partie élaborée par le personnel des ÉDC en consultation avec le conseiller juridique des ÉDC avant la réunion des AMSG du 25 août 2022. En outre, le Comité tient à mentionner que la suggestion du personnel du CPAC au personnel des ÉDC selon laquelle le concept d'une note de service sur les critères pourrait être un moyen approprié et efficace de guider le conseil d'administration des ÉDC dans ses discussions sur la façon d'examiner les critères de la Proclamation de façon attentive et significative n'était qu'une suggestion informelle et non une recommandation. Le pouvoir décisionnel en ce qui concerne la meilleure façon de gérer cette question incombe aux ÉDC. En outre, le Comité souhaite préciser que la note de service sur les critères n'a pas été examinée par le personnel du Conseil avant d'être incluse dans les trousseaux de réunion envoyés aux participants de la réunion des AMSG du 25 août 2022.
68. Le Comité reconnaît que les recommandations contenues dans la note de service sur les critères ont également été guidées par les discussions tenues lors des réunions du CEPA. Le Comité croit comprendre que les discussions qui ont lieu au cours des réunions du CEPA font partie du flux de discussion des réunions du conseil d'administration des ÉDC. Toutefois, le Comité tient à mentionner que les membres et le personnel du Conseil ne participent pas aux réunions du CEPA et ne sont pas au courant des discussions qui s'y déroulent. Lorsqu'ils participent à une réunion des ÉDC, les membres et le personnel du Conseil doivent être convaincus que les ÉDC ont examiné les critères de la

Proclamation de façon attentive et significative dans le cadre de la réunion des ÉDC. L'allocation commerciale doit se situer dans une fourchette conforme au plan de commercialisation et à la LOPA.

69. Le Comité estime que l'un des rôles du personnel des ÉDC est de fournir du soutien par des avis et de l'analyse ainsi que d'orienter le conseil d'administration des ÉDC. Néanmoins, le conseil d'administration des ÉDC a le pouvoir de rejeter, de modifier ou d'accepter pleinement une recommandation préparée par le personnel des ÉDC. Le Comité estime que la note de service sur les critères préparée par le personnel des ÉDC a fourni au conseil d'administration des ÉDC un mécanisme efficace et utile pour l'examen attentif et significatif des critères de la Proclamation.
70. Le Comité reconnaît que chaque administrateur des ÉDC a exprimé son point de vue sur la note de service sur les critères, ce qui est reflété dans le procès-verbal de la réunion du 25 août 2022 des AMSG. En outre, ce procès-verbal démontre que certains membres des ÉDC ont exprimé des réserves et des préoccupations concernant l'insuffisance de l'IPEA et des données sur les ventes au détail de Nielsen. Le Comité est convaincu que le procès-verbal de la réunion du 25 août 2022 des AMSG démontre que les critères de la Proclamation ont été pris en considération de façon attentive et significative par le conseil d'administration des ÉDC.

4.2.2 – Répartition au prorata

71. Le Comité reconnaît que la formule 35/35/15/15 produit des résultats similaires à la formule 60/30/10. Toutefois, le Comité n'est pas convaincu que l'office intimé avait l'intention de reproduire un résultat au prorata.
72. Le Comité estime que les parts de marché au prorata ne respectent pas le principe de l'ACP. Néanmoins, le Comité estime que les populations provinciales, les ventes au détail et les prix des aliments pour animaux destinés au commerce, qui sont tous inclus dans la formule 35/35/13/15, respectent le principe de l'ACP. Le Comité fait remarquer que, lorsque le Conseil prend une décision sur l'allocation des ÉDC, c'est l'allocation dans son intégralité qui est évaluée par le Conseil; tous les aspects du règlement sur le contingentement sont pris en considération. Le Conseil n'a pas le pouvoir d'approuver ou de ne pas approuver une allocation sous condition, ni

d'approuver ou de ne pas approuver des parties d'une allocation. En outre, le Comité reconnaît que, dans la présentation du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023, les ÉDC affirment que les parts de marché au prorata sont représentatives de la possibilité d'accroître la production dans chaque province en vue de la commercialisation et des installations existantes pour la production et l'entreposage dans chaque province, qui sont deux des critères de la Proclamation.

73. Lorsque les ÉDC présentent une demande au Conseil en vue de l'approbation d'une allocation, le Conseil doit être convaincu que les ÉDC ont pris en considération de façon attentive et significative tous les critères de la proclamation, et pas seulement le principe de l'ACP, lors de l'établissement de l'ensemble de l'allocation. Cela dit, les ÉDC ont effectivement le pouvoir d'appliquer une pondération de zéro à l'un des critères de la Proclamation, à condition qu'ils les aient pris en considération de façon attentive et significative.

4.2.3 – La formule 35/35/15/15

74. Contrairement aux critères de la Proclamation, l'office intimé n'est pas tenu de considérer un nombre minimal d'indices ou de variables au moment de l'établissement de l'allocation commerciale. Le Comité estime que l'office intimé a le pouvoir discrétionnaire d'inclure tout nombre d'indices ou de variables que ses membres jugent appropriés pour l'allocation commerciale en question.
75. Le Comité soutient fermement la recommandation du Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC – juin 2022 selon laquelle les ÉDC devraient continuer de travailler à l'élaboration d'une nouvelle politique d'allocation commerciale. Le Comité reconnaît également que le CEPA a continué de se réunir depuis que la recommandation a été formulée et espère qu'une nouvelle politique d'allocation commerciale sera finalisée et mise en œuvre dans un proche avenir.
76. Le Comité ne commentera pas de façon détaillée la pondération de la formule 35/35/15/15, mais il est satisfait de la raison qui a motivé la décision des ÉDC de pondérer la formule 35/35/15/15 de la manière dont ils l'ont fait. Le Comité comprend que la plupart des administrateurs des ÉDC semblent être d'accord pour attribuer une plus grande pondération aux parts de marché provinciales et aux parts de

population de la formule 35/35/15/15. Le Comité reconnaît également que la majorité des administrateurs des ÉDC ont exprimé le souhait d'attribuer une pondération moindre à l'IPEA et aux ventes au détail de Nielsen en raison de préoccupations concernant l'insuffisance de ces ensembles de données.

77. En ce qui concerne le rajustement de 452 905 kg effectué pour la Nouvelle-Écosse, le Comité reconnaît que le procès-verbal de la réunion du 25 août 2022 des AMSG témoigne d'une discussion significative du conseil d'administration des ÉDC. En outre, la présentation du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 indique que les critères de la Proclamation ont été pondérés à zéro pour ce rajustement, décision qui relève du pouvoir des ÉDC. Le Comité espère que les conditions du marché, particulièrement en Nouvelle-Écosse par rapport aux autres provinces, seront prises en compte dans la nouvelle politique d'allocation commerciale.

4.2.4 – Conditions du marché du dindon

78. Le Comité note que le CCMD formule des recommandations aux ÉDC et que le pouvoir décisionnel et la responsabilité d'établir une répartition nationale des contingents demeurent du ressort des ÉDC.
79. En réponse à l'affirmation de TFO selon laquelle la meilleure façon d'accroître l'allocation commerciale serait d'adopter une approche fondée sur la demande, le Comité souhaite attirer l'attention sur un extrait du rapport d'examen de la plainte du MB et de la SK contre l'OCCO – mai 2000 :

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 sur les offices des produits agricoles] 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 régler l'industrie. Il a seulement exigé que ces ordonnances se situent dans une plage conforme au plan de commercialisation de la [Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons] et à la [Loi sur les offices des produits agricoles].

(nous soulignons)

80. En outre, le Comité est conscient que ce qui avantage un intervenant ne soit pas un avantage pour un autre. Le conseil d'administration des ÉDC a le pouvoir discrétionnaire d'établir l'allocation commerciale d'une manière qui, à son avis, profitera à l'industrie canadienne du dindon dans son ensemble.
81. Dans leur réponse, les ÉDC affirment que l'analyse de marché effectuée pour la période réglementaire 2022-2023 a commencé en 2021 et s'est poursuivie en 2022. Les ÉDC font référence à des réunions tenues les 24 et 25 novembre 2021 pour justifier que l'allocation commerciale de 146,0 millions de kilogrammes a été établie après une analyse rigoureuse du marché. Le Comité reconnaît que, même si les analyses de marché antérieures peuvent fournir un contexte pour les discussions sur l'allocation, elles sont d'une pertinence limitée lorsqu'il s'agit d'examiner les allocations actuelles. Le dindon est un produit saisonnier et est soumis à l'évolution des conditions du marché. Le Comité estime que les conditions de marché les plus récentes devraient être analysées dans le cadre de la discussion sur les allocations, mais le Comité reconnaît que les ÉDC ont le pouvoir discrétionnaire de déterminer les facteurs de marché les plus pertinents pour l'allocation en question.

4.2.5 – Programme des dindons de plus de 9 kg

82. TFO a abordé le programme des dindons de plus de 9 kg dans sa lettre de plainte du 26 septembre 2022, mais le plaignant et l'office intimé n'ont accordé que peu d'attention à ce programme au cours de l'audience.
83. Le Comité fait remarquer que le programme des dindons de plus de 9 kg a fait l'objet de discussions lors de la réunion des AMSG du 25 août 2022. Le procès-verbal de cette réunion donne à penser que le conseil d'administration des ÉDC n'arrivait pas à obtenir

un consensus sur la question de savoir si le programme devrait être inclus ou non dans le deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023. Les administrateurs de la Saskatchewan et de l'Ontario étaient en faveur de la mise en œuvre du programme des dindons de plus de 9 kg, tandis que les autres administrateurs n'étaient pas favorables ou avaient des préoccupations à son égard. De plus, le Comité prend note de l'affirmation des ÉDC selon laquelle la trousse qui a été distribuée au conseil d'administration des ÉDC avant la réunion du 25 août 2022 des AMSG comprenait une note de service décrivant le programme des dindons de plus de 9 kg.

84. Le Comité est conscient de la frustration de TFO à l'égard de l'absence d'une approche fondée sur la demande pour le deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023, mais la décision d'inclure ou non une telle approche relève de la discrétion de l'office intimé. Le Comité reconnaît qu'une approche fondée sur la demande peut être un moyen pratique de prendre en considération le principe de l'ACP, mais ce n'est pas la seule façon. Le Comité estime que les populations provinciales, les ventes au détail et les prix des aliments pour animaux destinés au commerce, qui sont tous inclus dans la formule 35/35/15/15, constituent également un moyen pratique de tenir compte du principe de l'ACP. Le Comité reconnaît que TFO a critiqué l'insuffisance des données sur les ventes au détail de Nielsen et l'IPEA, mais il croit comprendre que c'est la principale raison pour laquelle une pondération moindre a été attribuée à ces deux indices et qu'il appartient aux ÉDC de prendre cette décision.

4.3 – Recommandation du Comité au Conseil

85. À la lumière des éléments de preuve présentés et des conclusions du Comité, le Comité estime que TFO n'a pas fourni suffisamment de preuves selon lesquelles les ÉDC n'ont pas pris en considération de façon attentive et significative les critères de la Proclamation lorsqu'ils ont établi le deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023. En conséquence, le Comité recommande au Conseil de rejeter la plainte de TFO.

4.4 – Recommandations du Comité à l'office intimé

86. Le Comité estime que bon nombre des recommandations d'un rapport précédent⁶ du Comité d'examen de la plainte sont pertinentes pour cette affaire et souhaite attirer l'attention sur ces recommandations :

[...] le Comité recommande que les ÉDC s'engagent à élaborer et à mettre en œuvre une nouvelle politique d'allocation commerciale à une date donnée. En outre, le Comité recommande que l'office intimé fournisse des mises à jour plus fréquentes et plus complètes sur les progrès accomplis à cet égard pendant ses réunions, de même qu'au Conseil.

De plus, le fait de fonctionner sans politique d'allocation commerciale peut exposer davantage la proposition d'allocation des ÉDC à des contestations formelles, le système fonctionne sans contingent approuvé et, comme il est indiqué dans le Rapport d'examen de la plainte de la C-B contre l'OCCD – décembre 2004, « cette absence de fondement juridique à l'appui des principales fonctions de l'OCCD risque de compromettre gravement le plan national de commercialisation ». Le Comité est d'avis que le travail des ÉDC en vue de l'établissement d'une politique est un investissement opportun compte tenu des multiples plaintes auxquelles ils ont été confrontés pour la période réglementaire 2022-2023. Entre-temps, afin d'atténuer les conséquences de l'absence d'une politique, le Comité recommande que les ÉDC établissent l'allocation commerciale avant le début d'une période réglementaire, ce qui donnerait plus de stabilité à l'industrie et protégerait l'office intimé contre un fonctionnement sans allocation commerciale préalablement approuvée. Au fur et à mesure que les conditions du marché évoluent tout au long de la période réglementaire, les ÉDC peuvent ajuster l'allocation commerciale en conséquence.

[...]

⁶ *Rapport d'examen de la plainte du Conseil des produits agricoles du Canada - Conseil canadien des transformateurs de volaille et d'œufs contre les Éleveurs de dindon du Canada – février 2023.*

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.

Le Comité est déçu que les ÉDC n'aient pas suivi cette recommandation. Au début de l'audience, il y a eu de la confusion concernant un vote qui a eu lieu lors de la 270^e réunion des ÉDC (les 22 et 23 juin 2022). Le Comité est d'avis que cette confusion est due en grande partie à la façon dont l'office intimé consigne les résultats du vote dans ses procès-verbaux de réunion. En outre, il a été noté que le vote avait été consigné de manière incorrecte dans le procès-verbal de la 270^e réunion des ÉDC (les 22 et 23 juin 2022), qui avait depuis été approuvé par le conseil d'administration des ÉDC. Lors de l'audience, l'office intimé a indiqué que le procès-verbal de la 270^e réunion des ÉDC (les 22 et 23 juin 2022) devra être corrigé selon les processus de gouvernance des ÉDC.

Le Comité encourage les ÉDC à suivre la recommandation du Rapport d'examen de la plainte des TFO contre les ÉDC – juin 2022 et à commencer à enregistrer plus clairement les résultats des votes dans les procès-verbaux de ses réunions afin d'indiquer quels membres ont voté en faveur ou quels sont ceux qui ont voté contre les motions relatives aux allocations. En outre, le Comité recommande fortement que le conseil d'administration des ÉDC examine attentivement le procès-verbal de la réunion de l'office intimé avant de l'approuver officiellement afin d'éviter ce type de confusion à l'avenir.

Le Comité est d'avis que les procès-verbaux des réunions des ÉDC fournissent un résumé des discussions du conseil d'administration des ÉDC, mais ne sont pas une représentation complète de la profondeur des discussions qui ont lieu lors de ces réunions. Étant donné que les ÉDC ne disposent pas d'une politique d'allocation commerciale, le Comité recommande que les ÉDC adoptent une approche plus

rigoureuse du compte-rendu des discussions et des décisions qui ont lieu lors de leurs réunions.

87. Le Comité est satisfait de la présentation du deuxième règlement sur le contingentement de 2022-2023 en ce qui concerne la pondération de la formule 35/35/15/15, mais le Comité recommande que le conseil d'administration des ÉDC entreprenne à l'avenir une discussion plus approfondie lorsqu'il décide de la pondération des indices utilisés dans les formules d'allocation commerciale. Il est impératif que le Conseil comprenne sans ambiguïté pourquoi les ÉDC ont décidé d'une pondération particulière d'une formule d'allocation commerciale et que cette décision soit clairement documentée, surtout en l'absence d'une politique d'allocation commerciale.