

# RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 042-09-04-05  
042-09-04-06  
042-09-04-07

Décision : 12084  
Date : 8 octobre 2021  
Rectifiée : 15 octobre 2021  
Présidente : France Dionne  
Régisseurs : André Rivet  
Lucille Brisson<sup>1</sup>

---

**OBJET :** Demande de suspension de l'application du Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du Sud du Québec pour l'ensemble du bois destiné au sciage

Demande de renouvellement de l'Entente-cadre sur la mise en marché des bois destinés au sciage

Modifier, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, le Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du Sud du Québec de manière à refléter les pratiques du Syndicat notamment quant :

- au produit visé (exclure le déroulage et/ou le sciage ou le sciage sauf le sapin et l'épinette);
- à l'implication du Syndicat dans la direction du produit;
- à l'obligation par l'acheteur de payer le prix au Syndicat;
- à la péréquation des frais de transport;
- au mode de détermination du prix payable aux producteurs, particulièrement quant au paiement des coûts d'expédition

---

**DOMTAR INC.**

**ASSOCIATION DE DÉFENSE DES PRODUCTEURS FORESTIERS**

---

<sup>1</sup> Me Lucille Brisson a quitté la Régie le 8 octobre 2021. Conformément à l'article 13.1 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (RLRQ, c. M-35.1), les régisseurs demeurant en fonction disposent de l'affaire.

**CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC**

Demandeurs

Et

**SYNDICAT DES PRODUCTEURS FORESTIERS DU SUD DU QUÉBEC****SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DE LA MAURICIE****SYNDICAT DES PROPRIÉTAIRES FORESTIERS DE LA RÉGION DE QUÉBEC**

Mis en cause

---

**ATTENDU QUE** la Décision 12084 (la Décision), rendue par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie), le 8 octobre 2021, contient une erreur matérielle dans l'identification de l'Association de défense des producteurs forestiers comme un des demandeurs au dossier par l'ajout d'un « s » à « Association »;

**ATTENDU QUE** la Décision contient une erreur matérielle en ce que pour M<sup>e</sup> Marc Vaillancourt, le nom de la firme identifiée comme « Vaillancourt Riou » est plutôt « Vaillancourt Riou & associés, avocats »;

**ATTENDU QUE** la Décision contient une erreur matérielle dans l'article 1 du Règlement modifiant le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du sud du Québec* qui est joint à celle-ci, en ce que les mots « Règlement modifiant le » n'auraient pas dû s'y trouver;

**ATTENDU QUE** la Décision contient également une erreur matérielle en ce que le texte de l'article 3 du *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du sud du Québec* tel que remplacé par l'article 1 du Règlement modifiant le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du sud du Québec* devrait se lire comme le prévoit le paragraphe 160 de la Décision soit sans les mots « qui est l'agent de vente et de mise en marché exclusif des producteurs »;

**ATTENDU QUE** la Régie a, le 15 octobre 2021, rectifié la Décision et le *Règlement modifiant le Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du sud du Québec*;

**PAR CONSÉQUENT**, la modification apportée à la Décision apparaît en caractères gras et en italiques dans la Décision rectifiée et les soustractions de lettre ou de textes sont identifiées avec des lignes verticales dans la marge gauche dans la Décision rectifiée et dans le Règlement annexé au Règlement modifiant le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du sud du Québec*, qui se lisent comme suit :

---

## DÉCISION RECTIFIÉE

---

### INTRODUCTION

[1] La production et la mise en marché du bois de la forêt privée sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre de plans conjoints créés conformément à la *Loi sur la mise en marchés des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*<sup>2</sup> (la Loi) et par des conventions de mise en marché.

[2] Le Syndicat des producteurs forestiers du Sud du Québec (le Syndicat) est responsable de l'administration et de l'application du *Plan conjoint des producteurs forestiers du Sud du Québec*<sup>3</sup> (le Plan conjoint).

[3] Le Syndicat des producteurs forestiers de la Région de Québec (Syndicat de Québec) est responsable de l'administration et de l'application du *Plan conjoint des producteurs de bois de la Région de Québec*<sup>4</sup>.

[4] Le Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie (Syndicat de la Mauricie) est responsable de l'administration et de l'application du *Plan conjoint des producteurs de bois de la Mauricie*<sup>5</sup>.

[5] Domtar inc. (Domtar) est une entreprise forestière qui possède et exploite des terrains forestiers principalement situés sur le territoire du Plan conjoint et, à plus petite échelle, sur les territoires visés par d'autres plans conjoints<sup>6</sup>. De ce fait, elle est un producteur visé par chacun de ces plans conjoints.

[6] L'Association de défense des producteurs forestiers (l'ADPF) est une personne morale sans but lucratif créée en 2017 dont les membres sont des producteurs au sens du Plan conjoint.

[7] Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) est l'association accréditée<sup>7</sup> en vertu de l'article 111 de la Loi aux fins d'assister ses membres dans leurs relations avec les offices et les syndicats de producteurs de bois qui administrent des plans conjoints au Québec.

---

<sup>2</sup> RLRQ, c. M-35.1.

<sup>3</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 82.

<sup>4</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 124.

<sup>5</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 106.

<sup>6</sup> *Le Plan conjoint des producteurs de bois de la région de Québec* (RLRQ, c. M-35.1, r. 124) et le *Plan conjoint des producteurs de bois de la Mauricie* (RLRQ, c. M-35.1, r. 106).

<sup>7</sup> RLRQ, Décision 11491 du 5 décembre 2018.

[8] La production et la mise en marché du bois provenant du territoire visé par le Plan conjoint sont encadrées par divers règlements, dont le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs de bois du Sud du Québec*<sup>8</sup> (le Règlement).

[9] Le 25 mars 1994<sup>9</sup>, la Régie approuve des modifications au Règlement afin que celui-ci vise le bois de sciage. La Régie approuve le Règlement à la suite de la conclusion de l'*Entente-cadre de mise en marché du bois destiné au sciage* (l'Entente-cadre) signée par le Syndicat, le Syndicat de la Mauricie, le Syndicat de Québec (Syndicat de Québec) (collectivement, les Syndicats) et l'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec (l'AMBSQ<sup>10</sup>). Cette Entente-cadre est d'une durée initiale de cinq ans et, comme son nom l'indique, elle encadre les relations producteurs-acheteurs concernant le bois de sciage.

[10] L'Entente-cadre est appliquée sans contestation de 1993 au 1<sup>er</sup> mai 2016.

[11] Après cette date, les relations entre les intervenants sont marquées par des mésententes qui concernent le renouvellement de l'Entente-cadre et l'étendue des pouvoirs du Syndicat concernant la mise en marché collective du bois de sciage. Le 27 octobre 2015<sup>11</sup>, le Syndicat envoie un avis de terminaison par lequel il met fin à l'Entente-cadre à compter du 1<sup>er</sup> mai 2016 et invite le Conseil à convenir d'une nouvelle entente. Le Syndicat entend dorénavant procéder à une négociation collective des prix du bois de sciage.

[12] Pour le CIFQ, cet avis de terminaison est sans effet puisqu'il n'aurait pas été donné dans les délais requis. L'Entente-cadre se serait donc renouvelée aux mêmes conditions. Dans les faits, les façons de faire entre scieurs et producteurs de bois ne changent pas à la suite de l'envoi de cet avis.

[13] Le 27 avril 2017, lors de la tenue de l'assemblée générale annuelle des producteurs visés par le Plan conjoint (AGA) les délégués approuvent une résolution par laquelle ils demandent au Syndicat de « procéder à la rédaction d'un projet de règlement de vente en commun du sciage résineux »<sup>12</sup>.

[14] Lors d'une assemblée générale spéciale (AGS) tenue le 9 novembre 2017, les producteurs sont informés du fait que le Règlement autorise déjà la vente en commun par le Syndicat du bois de sciage résineux et qu'aucun nouveau règlement n'a à être adopté pour permettre au Syndicat de faire la mise en marché collective du bois de sciage aux conditions qu'il entend déterminer. Les délégués adoptent une résolution par laquelle ils mandatent le Syndicat d'étendre la négociation collective au sciage résineux sapin-épinette<sup>13</sup>.

[15] Le 24 octobre 2017, le CIFQ informe la Régie qu'advenant le dépôt par le Syndicat d'un projet de règlement qui modifierait substantiellement les conditions de mise en marché du bois

---

<sup>8</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 77.

<sup>9</sup> RMAAQ, Décision 6043.

<sup>10</sup> En mai 2007, l'AMBSQ fusionne avec trois autres entreprises pour former le CIFQ. Pièce CIFQ- 6.

<sup>11</sup> Voir pièce S-20.

<sup>12</sup> Voir pièce S-4.

<sup>13</sup> Voir pièce S-16.

de sciage, il demandera la tenue d'une audience publique et manifestera son intention d'y participer.

[16] Le 30 novembre 2017, Domtar dépose une demande à la Régie afin qu'elle fasse enquête sur le processus qui a conduit à l'adoption de la résolution lors de l'AGS de même que sur la conduite du Syndicat concernant la préparation et la mise en œuvre d'un projet de négociation collective du bois de sciage sapin-épinette.

[17] Les 17 juillet 2018 et 7 octobre 2020, Domtar procède à des amendements. Par ce dernier amendement, elle demande à la Régie de modifier le Règlement de manière à refléter les modalités de mise en marché pratiquées par les producteurs forestiers du Sud du Québec et appliquées par le Syndicat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

[18] Le 12 décembre 2017, l'ADPF demande également à la Régie de réviser le processus qui a conduit à l'adoption de la résolution demandant d'étendre la mise en marché collective au bois de sciage résineux sapin-épinette. Le 26 septembre 2019, elle demande de plus à la Régie de sanctionner les déficiences dans les procédures suivies par le Syndicat tout au long du processus et de maintenir les conditions de mise en marché prévues à l'Entente-cadre.

[19] Le 28 novembre 2018, le CIFQ dépose une demande, d'intervention forcée à la Régie laquelle sera modifiée plusieurs fois. Ses dernières demandes se résument aux aspects suivants<sup>14</sup> : soit renouveler l'Entente-cadre, soit convier les syndicats concernés à négocier avec un représentant désigné par les acheteurs, les conditions de mise en marché du bois de sciage et, à défaut d'entente, nommer un conciliateur et au besoin que la Régie procède à l'arbitrage.

[20] Le 25 avril 2019, la Régie informe les parties qu'elle se prononcera de sa propre initiative sur l'opportunité de modifier en vertu de l'article 28 de la Loi le Règlement manière à refléter les modalités de mise en marché pratiquées par les producteurs forestiers du Sud du Québec.

## QUESTIONS EN LITIGE ET OBJET DE LA DÉCISION

[21] La Régie doit déterminer si l'Entente-cadre a été reconduite et, dans la négative, décider s'il y a lieu d'ordonner la négociation d'une nouvelle Entente-cadre.

[22] Selon la décision rendue, elle devra déterminer, s'il est opportun d'apporter des modifications au Règlement pour tenir compte du projet du Syndicat ou de manière à refléter les modalités de mise en marché pratiquées par les producteurs forestiers du Sud du Québec et appliquées par le Syndicat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Dans ce cas elle doit décider des modifications à apporter au Règlement.

---

<sup>14</sup> Argumentation du CIFQ, page 3.

## ANALYSE ET DÉCISION

[23] La Régie conclut que l'Entente-cadre a pris fin le 1<sup>er</sup> mai 2016 et qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la négociation d'une nouvelle entente.

[24] Après enquête concernant le projet de mise en marché collective du bois de sciage (sapin-épinette) du Syndicat, elle conclut que les modalités de mise en marché doivent être précisées pour refléter les pratiques du Syndicat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et que le Règlement doit être modifié en conséquence. Les motifs de la décision sont détaillés ci-après.

### - La preuve pertinente et les éléments à considérer

[25] Les Syndicats soumettent que la Régie devrait ignorer ou ne pas tenir compte d'une partie de la preuve qui a été présentée en séance publique par Domtar concernant le processus suivi par le Syndicat pour mettre à exécution son projet de mise en marché collective. Selon eux, le dernier amendement déposé par Domtar le justifie.

[26] La Régie ne peut adhérer à la position des Syndicats. Le processus suivi par le Syndicat est une preuve pertinente pour répondre aux questions en litige et pour disposer également de la procédure de révision dans le cadre de l'article 28 de la Loi.

[27] Dans le présent dossier, il faut remonter jusqu'en 1994 pour comprendre l'ensemble des faits qui ont mené au dépôt, d'abord des demandes d'enquête puis des autres demandes concernant l'Entente-cadre et les modifications au Règlement. La Régie reviendra donc d'abord sur cet historique et sur la trame factuelle incluant les démarches du Syndicat.

[28] La Régie analysera ensuite les questions en lien avec la fin ou la reconduction de l'Entente-cadre. Puis elle abordera ce que le Syndicat identifie comme son droit à la négociation collective des conditions de mise en marché. Cette analyse sera complétée par l'analyse du pouvoir réglementaire d'un office dans le cadre de la Loi et du rôle de la Régie, incluant l'étendue de ses attributs en lien avec l'article 28 de la Loi.

### - L'historique

#### *De 1992 à 2016*

[29] En 1992, cinq syndicats<sup>15</sup> gestionnaires d'un plan conjoint dans le domaine forestier, dont les Syndicats, déposent à la Régie une demande d'approbation réglementaire. Ils souhaitent modifier leur réglementation afin que le bois de sciage et de déroulage soit visé par leur règlement d'agence de vente respectif.

---

<sup>15</sup> Il s'agit de l'Office des producteurs de bois de la Côte-du-Sud (ancien nom du Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud), du Syndicat des producteurs de bois de l'Estrie (ancien nom du Syndicat), du Syndicat de la Mauricie, du Syndicat des producteurs de bois de la région de Nicolet (Syndicat des producteurs de bois du Centre-du-Québec) et du Syndicat des producteurs de bois de la région de Québec (ancien nom du Syndicat de Québec).

[30] Jusqu'alors, les bois destinés aux scieries sont exclus de la définition du produit visé par leurs règlements, de sorte que les offices ne sont pas impliqués dans leur mise en marché.

[31] La Régie n'approuve pas la mise en vigueur immédiate des règlements demandés. Elle suspend l'approbation de ceux-ci. Les motifs qui l'amènent à adopter cette position méritent d'être cités, puisqu'après avoir constaté les objectifs légitimes des syndicats elle conclut :

[...]

En conséquence et pour ces motifs, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec déclare qu'elle accepte en principe les règlements déposés, mais qu'elle suspend leur approbation et leur mise en vigueur jusqu'à ce que les Offices puissent, chacun pour son territoire, nous démontrer que les mécanismes d'application sont élaborés et connus et que les conventions appropriées avec les personnes intéressées sont établies. Les règlements pourront alors être approuvés et mis en vigueur sans autre procédure.<sup>16</sup>

(notre soulignement)

[32] À la suite de cette décision, le Syndicat, le Syndicat de Québec et le Syndicat de la Mauricie signent l'Entente-cadre<sup>17</sup>. La Régie juge que cette entente lui permet d'approuver les règlements dont l'approbation était suspendue, ce qu'elle fait le 25 mars 1994 par sa décision 6043<sup>18</sup> pour le Syndicat. Elle se prononce en ces termes :

ATTENDU QUE le Syndicat requérant a démontré à la satisfaction de la Régie qu'il avait mis en place les structures nécessaires pour appliquer ce règlement.

[33] L'Entente-cadre prévoit les règles générales applicables aux conventions de mise en marché intervenues entre les Syndicats et les usines qui souhaitaient acheter du bois de sciage. Elle comprend une annexe prévoyant les dispositions qui doivent se trouver dans les conventions de mise en marché à être signées avec les acheteurs.

[34] En vertu de l'Entente-cadre, les syndicats :

- affichent les prix minimums établis par les acheteurs.
- signent des conventions de mise en marché avec les acheteurs en conformité avec l'annexe A de l'Entente-cadre.
- perçoivent directement des acheteurs le paiement du bois des producteurs de même que les contributions payables par ceux-ci.
- procèdent au paiement des frais de transport et en déduisent le coût du paiement à faire aux producteurs pour leur bois.

[35] L'Entente-cadre est appliquée à l'intérieur des trois plans conjoints sans qu'aucun différend majeur n'intervienne entre 1994 et 2015.

---

<sup>16</sup> RMAAQ, Décision 5757.

<sup>17</sup> Pièce D-1.

<sup>18</sup> Les deux autres règlements sont approuvés par les décisions 6038 et 6041 identiques.

[36] Toutefois, dans le présent dossier, et a posteriori par rapport à la période de 2009 à 2016, les parties sont en désaccord concernant le lien juridique qui les liait à compter de 2009. La question se pose ainsi : avant la fin de l'année 2008, l'Entente-cadre a-t-elle été renouvelée pour une période de cinq ans débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et se terminant le 31 décembre 2013, puis renouvelée pour une autre période allant jusqu'à 2017, de sorte qu'elle était en vigueur lorsque la Régie a été saisie du différend comme le soutient le CIFQ, ou a-t-elle été renouvelée tacitement pour une période indéterminée comme le soumettent les Syndicats? La Régie analysera cette question plus loin sous le titre « la terminaison de l'Entente-cadre ».

[37] Quoiqu'il en soit à ce sujet, retenons que les Syndicats reconnaissent qu'« *Au cours des années qui ont suivi, les syndicats et les scieries ont cependant continué, dans les faits, malgré l'échéance de l'Entente-cadre de 2003, d'effectuer la mise en marché du bois de sciage sur la base des conditions énoncées à l'entente échue, et sans opposition de part et d'autre* »<sup>19</sup>.

[38] À partir de 2015, l'application de l'Entente-cadre selon les termes convenus jusqu'alors est remise en question. Le 27 octobre 2015, les Syndicats transmettent au CIFQ un avis de résiliation de l'Entente-cadre devant prendre effet le 1<sup>er</sup> mai 2016<sup>20</sup>.

[39] Le CIFQ ne donne suite formellement aux échanges concernant l'Entente-cadre que le 4 mai 2017, dans une correspondance transmise au Syndicat de Québec, dont seulement une copie conforme est transmise aux syndicats du Sud du Québec et de la Mauricie.<sup>21</sup> Il suggère alors le renouvellement de l'Entente-cadre dans son intégralité pour une période de trois ans, sans toutefois préciser les dates de début et de fin de cette période.

[40] Le Syndicat répond à cette lettre le 11 août 2017 en réaffirmant sa position selon laquelle l'Entente-cadre a pris fin depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016. Il ajoute qu'il n'entend pas négocier les termes d'une nouvelle entente.

[41] C'est dans cette situation incertaine, par rapport à la survie ou non de l'Entente-cadre, que débutent les actions du Syndicat pour mettre en place de nouvelles règles pour la mise en marché du bois de sciage.

[42] Avant de poursuivre le survol des événements, il est nécessaire de constater que le vocabulaire utilisé par le Syndicat a changé tout au long de sa démarche. Ce fait a contribué à semer l'incompréhension tant chez les producteurs que les acheteurs.

[43] C'est ainsi que le Syndicat a parlé abondamment, et sans faire de distinction, de négociation collective, de mise en marché collective, du droit à la négociation collective, de l'agence de vente sur le sciage sapin-épinette exclusivement, de l'intégration du bois de sciage résineux à l'agence de vente, de la rédaction d'un projet de règlement de vente en commun du sciage résineux. Puis il a utilisé le terme général et imprécis de « projet de mise en marché collective du bois de sciage résineux ». Ces expressions sont autant de mots utilisés par le Syndicat pour décrire une situation changeante même si le Règlement sur lequel il appuie sa démarche est le même depuis 1994. Voyons ce qu'il en est.

---

<sup>19</sup> Pièces S-20 et SRQ-10.

<sup>20</sup> Pièce S-20.

<sup>21</sup> Pièce S-21.

[44] Le 16 décembre 2016, il y a rencontre d'un sous-comité du conseil d'administration qui porte le nom de comité de sciage. Le compte rendu détaillé de cette rencontre<sup>22</sup> montre qu'il s'agit d'une réflexion préliminaire concernant un projet d'agence de vente dans le sciage sapin-épinette. On comprend que le projet mérite une analyse approfondie, des études, des consultations et une réorganisation interne, pour laquelle l'appui des producteurs n'est pas acquis puisqu'il est dit que les producteurs sont « à convaincre ».

### *Les assemblées de secteur pour l'année 2017*

[45] En décembre 2016, le conseil d'administration du Syndicat adopte l'ordre du jour des assemblées de secteur et de l'AGA de 2017<sup>23</sup>. Aucune mention d'une modification à la mise en marché du bois de sciage n'y apparaît.

[46] On y annonce que les deux sujets principaux seront l'élection d'un administrateur au conseil d'administration et la nomination des délégués. Deux autres sujets dits importants sont annoncés : soit la hausse des contributions et la prime à la mobilisation de Domtar. L'ordre du jour ne prévoit aucun point pour discuter d'un changement dans la mise en marché du bois de sciage ou encore d'un projet d'agence de vente. De plus, L'arbre PLUS, qui est le bulletin d'information destiné aux producteurs et publié par le Syndicat, n'aborde pas ces sujets dans le numéro qui précède les assemblées de secteurs.

[47] La participation des producteurs aux assemblées de secteurs est faible. Elle varie de 10 à 25 producteurs selon le secteur. Lors des assemblées de certains secteurs, il y a plus de délégués à nommer que de producteurs présents pour les élire.

[48] Bien que ce sujet ne soit pas à l'ordre du jour, le Syndicat présente aux producteurs un portrait de la mise en marché des bois de sciage et de pâtes.

[49] Concernant le bois de sciage, le document contient une fiche qui présente les solutions envisagées. Le Syndicat y exprime l'idée de « se doter d'une agence de vente et de l'exclusivité pour le sciage résineux ». Il n'est pas anodin que le document se termine en incitant les producteurs à réfléchir à la situation et qu'un vote à main levée soit pris pour connaître, immédiatement et sans délai de réflexion, la position des producteurs présents<sup>24</sup>. Le Syndicat s'appuie sur ce vote pour affirmer qu'il a l'appui des producteurs à son projet. La Régie retient toutefois qu'aucun projet précis n'a été présenté.

### *L'assemblée générale annuelle du 27 avril 2017*

[50] L'ordre du jour de l'AGA 2017, est publié dans le même numéro de L'arbre PLUS. Il ne contient aucun point concernant des modifications à la mise en marché du bois de sciage, la création d'une agence de vente ou l'exclusivité du bois de sciage. L'ordre du jour reprend les sujets habituels traités en AGA chaque année.

---

<sup>22</sup> Pièce S-36, onglet D.

<sup>23</sup> Pièce S-36A, onglets L-13, p. 78.

<sup>24</sup> Pièces D-7 à D-12.

[51] À l'assemblée même, l'ordre du jour est adopté sans aucune mention de discussion ou de vote concernant l'agence de vente ou encore une modification des règles dans la mise en marché du bois de sciage.

[52] Le procès-verbal de cette AGA<sup>25</sup> montre qu'au point 11, à l'intérieur du sujet *Résolution de l'Assemblée générale*, le directeur général, M. Martin Larrivée, fait d'abord une présentation de graphiques pour démontrer le bénéfice d'avoir une agence de vente. Il fait ensuite la lecture d'une résolution de deux pages qui comporte 12 ATTENDUS et dont la conclusion se lit ainsi :

L'assemblée générale annuelle 2017 du plan conjoint du Syndicat des producteurs forestiers du Sud du Québec demande : Au syndicat des producteurs forestiers du Sud du Québec de procéder à la rédaction d'un projet de règlement de vente en commun du sciage résineux afin que ce produit soit éventuellement mis en marché par l'intermédiaire du Syndicat et de soumettre ce projet de règlement pour consultation et, s'il y a lieu, adoption par les délégués lors d'une assemblée générale spéciale du Plan conjoint qui sera tenue en temps et lieu qui seront déterminés par le conseil d'administration.

(nos soulignements)

[53] Le procès-verbal fait également mention du fait que la résolution est mise à l'étude et qu'il n'y a aucune intervention. Le Président demande le vote et il est noté que la résolution est adoptée à la majorité. À ce sujet, il y a controverse quant à savoir s'il y a eu vote. Toutefois concernant le temps alloué aux producteurs pour réagir à cette proposition, il n'y a aucun doute : les producteurs ont eu une dizaine de secondes pour mettre leurs idées en place et intervenir publiquement concernant la résolution.

[54] Compte tenu de ce déroulement rapide, le sujet revient dans le point *Divers* alors que plusieurs producteurs veulent intervenir concernant l'agence de vente. À l'enquête, des producteurs témoignent du fait qu'ils n'ont pas eu le temps de se rendre au micro pour intervenir n'ayant eu que quelques secondes pour réagir à la proposition.<sup>26</sup>

[55] Malgré ce fait, les producteurs qui souhaitent poser des questions et discuter la résolution se voient refuser un droit de parole et d'intervention. Une question de privilège est invoquée pour empêcher la discussion du projet.

[56] De plus, le procès-verbal précise que les producteurs sont informés « *que le débat de ce soir concernant l'Agence de vente aura lieu plus tard, soit à l'assemblée générale spéciale et c'est à ce moment que l'on va se revoir afin de discuter du sujet* ».<sup>27</sup>

### *La préparation de l'AGS*

[57] C'est à la suite de cette assemblée générale que plusieurs producteurs mécontents de la façon de procéder du Syndicat décident de se regrouper et de fonder l'ADPF<sup>28</sup>. Ils souhaitent

<sup>25</sup> Pièce S-4.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Pièce ADPF-1 à 10-.

s'organiser pour participer activement aux discussions concernant la mise en marché collective du bois de sciage.

[58] De plus, à l'occasion d'une rencontre avec les représentants du Syndicat, le 24 mai 2017, le représentant de Domtar demande à rencontrer le conseil d'administration du Syndicat pour discuter de l'exclusivité de la vente du bois de sciage<sup>29</sup>. Cette demande est initialement acceptée, mais sera par la suite refusée et aucune rencontre n'aura lieu.

[59] En mai 2017, le Syndicat reçoit un avis juridique concernant les modifications réglementaires pour le projet de négociation collective. Cet avis amène le Syndicat à modifier le contenu et l'orientation de son projet. Ce changement d'orientation ne sera connu des producteurs que lors de l'AGS du 7 novembre 2017.

[60] Le 15 septembre 2017, les conventions intervenues avec les acheteurs (scieurs sapin-épinette) sont dénoncées. Toutefois, les scieurs reçoivent rapidement la confirmation que toutes les conditions de mise en marché restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention.

[61] Le 11 octobre 2017, Domtar, n'ayant toujours pas rencontré le conseil d'administration, réitère sa demande de rencontre. Le président, M. André Roy, décline la demande rappelant que la consultation sur le projet est complétée, ayant eu lieu lors de l'AGA du 27 avril 2017.

[62] En octobre 2017, Daniel Duteau un producteur du territoire du Plan conjoint et membre de l'ADPF, tente d'obtenir la liste des délégués élus lors des assemblées de secteur. Les représentants de Domtar la demandent également. Ils veulent avoir des échanges avec les délégués concernant le projet de mise en marché collective du bois de sciage.

[63] Le Syndicat refuse de dévoiler le nom des délégués élus aux assemblées de secteur à moins que le producteur qui le demande signe une entente de confidentialité et informe le Syndicat des motifs pour lesquels il souhaite connaître l'identité des délégués.

[64] Cette entente de confidentialité<sup>30</sup> empêche le producteur de noter par écrit les noms des délégués et de reproduire la liste. Elle comprend également une reconnaissance par le producteur qui la consulte du « pouvoir attribué au Conseil d'Administration du Syndicat d'agir en tant qu'agent de négociations des producteurs. » À ces éléments s'ajoutent des obligations et contraintes qui enlèvent au producteur sa liberté d'action, il ne peut agir que sous la surveillance du Syndicat. Il doit également déclarer avoir consulté ses conseillers juridiques.

[65] Après ces embûches posées par le Syndicat, l'accès à une liste de délégués n'est consenti qu'au début novembre quelques jours avant l'AGS.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Pièce D-28.

<sup>30</sup> Pièce D-30.

<sup>31</sup> Pièce D-29.

[66] Jusqu'alors, producteurs et acheteurs pensent qu'un nouveau projet de Règlement est en ébauche pour donner suite à la résolution prise en AGA. Plusieurs souhaitent participer aux discussions et à l'élaboration de son contenu à l'occasion de l'AGS.

[67] L'avis de convocation à l'AGS est publié le 16 octobre dans L'arbre PLUS de septembre et octobre 2017<sup>32</sup>. Les producteurs ne sont pas détrompés concernant les modifications à être apportées dans la mise en marché du bois de sciage. Au contraire, on y lit ceci dans le message du vice-président :

Au cours des deux dernières années, nous avons travaillé sur différents modèles pour faire la mise en marché du bois de sciage résineux d'une façon différente. Nous en avons discutés lors de nos assemblées générales et de secteurs. Le projet qui sera présenté à l'assemblée générale spéciale est le résultat de nos échanges et des constats de ces différentes initiatives.

[...]

Le 27 avril dernier, les délégués ont adopté, dans une grande majorité, une résolution en assemblée générale annuelle mandatant le conseil d'administration de vous présenter un projet de mise en marché collective des bois de sciage résineux.<sup>33</sup>

[68] De plus, en vue de l'AGS, les membres du conseil d'administration entreprennent une campagne ciblée. Ils forment un comité d'action et de mobilisation. Le 27 septembre 2017, ils décident de reformuler la Résolution prise en AGA, de concentrer leur énergie à informer les délégués (dont la liste leur est accessible sans contrainte), et à utiliser L'arbre PLUS pour promouvoir leur projet.

[69] Le Syndicat retient même les services d'un contractuel pour mobiliser les producteurs favorables à leur projet et encourager leur présence lors de l'AGS. Du côté du conseil d'administration, tout est mis en branle sans délai pour promouvoir le nouveau projet qui a été modifié à l'insu des producteurs y compris des délégués.

### *L'assemblée générale spéciale du 9 novembre 2017*

[70] Les membres du conseil d'administration savent ce qu'il en est de la résolution de l'AGA d'avril 2017 et de l'avis juridique reçu en mai, toutefois, l'ensemble des délégués et les producteurs présents à l'AGS l'ignorent. Le Syndicat en est bien conscient. Dès l'ouverture le Président les détrompe en déclarant :

J'aimerais préciser en tout début que, contrairement à ce qui aurait été véhiculé dans le bois ou dans le champ, il s'agit pas ce soir de modifier quelconque réglementation du Syndicat ou quelconque règlement. Le règlement existe depuis mille neuf soixante-quatorze (1974) euh...depuis mille neuf cent quatre-vingt-quatorze (1994), approuvé très clairement par la Régie. Donc, l'assemblée de ce soir c'est une assemblée consultative.<sup>34</sup>

(nos soulignements)

<sup>32</sup> Pièce S-6.

<sup>33</sup> *Ibid* page 2.

<sup>34</sup> Pièce D-49, p.13.

[71] Cette remarque est faite sans égard au fait que la perception qu'il fallait amender le Règlement n'est pas le résultat d'un quelconque potin qui aurait été colporté dans le bois ou dans le champ, mais du fait que le Syndicat n'a jamais, dans ses communications avec les producteurs, donné l'heure juste à ce sujet et ni fait preuve de transparence, pas même dans l'avis public pour la tenue de l'AGS<sup>35</sup> publié après la réception de l'opinion juridique.

[72] Lors de l'AGS, la présentation du projet et le message du président polarisent la salle, puisqu'il indique clairement qu'il n'y a pas place à réflexion, à discussion ou à modification. Alors que plusieurs des intervenants jugent le projet incomplet, imprécis ou prématuré, ils sont critiqués durement par le Président qui les qualifie de peureux et d'égoïstes.

#### - La terminaison de l'Entente-cadre

[73] Dans sa Décision 5757 du 9 septembre 1992, la Régie invite les représentants des offices de producteurs de bois concernés et les intervenants impliqués dans la mise en marché du bois de sciage à déterminer de façon plus précise comment s'effectuera la mise en marché. C'est donc pour permettre la négociation des conditions particulières de production et de mise en marché que la demande d'approbation du Règlement est suspendue :

jusqu'à ce que les Offices puissent, chacun pour son territoire, nous démontrer que les mécanismes d'application sont élaborés et connus et que les conventions appropriées avec les personnes intéressées sont établies.

[74] L'article 8 de la première Entente-cadre signée le 9 décembre 1993, par l'AMBSQ, les Syndicats et un autre office prévoit sa durée et les modalités de son renouvellement :

La présente entente sera en vigueur pour une période initiale de cinq ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Elle sera renégociable un an avant son expiration en vue de son renouvellement pour une autre période de cinq ans.

À défaut d'entente sur le renouvellement de la présente entente, les parties demandent à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec de tenir une audience publique pour permettre aux personnes concernées d'exprimer leur avis sur les conditions de mise en marché du bois destiné au sciage sur les territoires des plans conjoints couverts par la présente entente.

[75] Une deuxième entente est signée le 2 décembre 1998. Les signataires en sont les Syndicats et l'AMBSQ. Elle est également conclue pour une durée de cinq ans et l'article 8, cité plus haut y apparaît inchangé sauf quant à la date d'entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et la date à laquelle elle prendra fin, soit le 31 décembre 2003. En ce qui concerne les autres articles, aucun changement d'importance n'est apporté, les modifications mineures qui y sont faites ne changent pas le contenu de l'entente, elles concernent sa rédaction.

[76] La troisième entente intervient le 26 novembre 2003. Elle prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et se termine le 31 décembre 2008. Outre les dates de début et de fin de l'entente, une

---

<sup>35</sup> Avis public, pièce S-6, p.1.

modification au texte de l'article 8 est apportée concernant le recours à la Régie, il se lit dorénavant comme suit :

8. La présente entente sera en vigueur pour une période initiale de cinq ans à partir du 1er janvier 2004.

Elle sera renégociable un an avant son expiration, le 31 décembre 2008, en vue de son renouvellement pour une autre période de cinq ans.

A défaut d'entente sur le renouvellement de la présente entente, l'une ou l'autre des parties pourra demander à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec de tenir une audience publique pour permettre aux personnes concernées d'exprimer leur avis sur les conditions de mise en marché du bois destiné au sciage sur les territoires des plans conjoints couverts par la présente entente.

(nos soulignements)

[77] Le renouvellement de l'Entente-cadre aux mêmes conditions pour la période de 2009 à 2014 est contesté par les Syndicats alors que le CIFQ soumet qu'elle a été renouvelée intégralement pour cette période comme pour les périodes précédentes.

[78] Qu'en est-il de la preuve concernant cette question? Dans son rapport d'expertise<sup>36</sup> Yves Lachapelle, le représentant du CIFQ, rapporte les faits suivants :

Au printemps 2008, les trois offices de producteurs de bois, partie à l'entente, ont mandaté le directeur général du Syndicat des producteurs de bois de la région de Québec, M. Jean-Pierre Dansereau, pour entreprendre des discussions informelles avec moi en vue d'apporter certains ajustements à l'entente-cadre en vue de son renouvellement. Parmi les demandes des offices, on retrouvait la durée de l'entente que l'on voulait réduire ainsi qu'un mécanisme pour assurer une garantie de paiement des bois livré(sic) aux usines.

[...] le 26 septembre 2008, le conseil d'administration du CIFQ recommandait la reconduction intégrale de l'entente-cadre pour une autre période de cinq ans. Cette position ne satisfaisant pas les offices, il n'y a pas eu poursuite des discussions, ni de négociations; aucune des parties ne s'est prévalué du 2ème alinéa de l'article 8.

(notre soulignement)

[79] Ce résumé tend à accréditer la position des Syndicats concernant la situation entre les parties à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 : aucune entente formelle n'est intervenue pour un renouvellement intégral de l'Entente-cadre pour une nouvelle période de cinq ans devant se terminer le 31 décembre 2013.

[80] L'article 8 prévoit que le contrat a une durée fixe de cinq ans et il ne prévoit pas sa reconduction automatique. Ce qu'il prévoit, c'est une période de négociation en vue du renouvellement. La preuve démontre que, contrairement aux deux périodes précédentes, aucune nouvelle entente pour le renouvellement n'a été signée, c'est ce que reconnaît

<sup>36</sup> Expertise de Yves Lachapelle, ingénieur forestier, Pour une solution porteuse favorisant une mise en marché efficace et ordonnée du bois de sciage. (pièce CIFQ-14).

implicitement le CIFQ lorsqu'il souligne qu'aucune des parties ne s'est prévalué d'un recours à la Régie.

[81] De plus, le courriel transmis, le 16 avril 2009, par Gaétan Deschênes à Yves Lachapelle<sup>37</sup> vient confirmer, l'absence d'entente pour un renouvellement de l'Entente-cadre dans son intégralité pour une période de cinq ans. Cette lettre se termine par l'annonce d'une rupture des négociations jusqu'à ce que les Syndicats le « juge à propos après le dépôt du projet de Loi sur les nouveau régime forestier ».

[82] Soulignons de plus que l'avis de terminaison du 27 octobre 2015<sup>38</sup> mentionne que l'Entente-cadre est échue depuis décembre 2008 faute d'un renouvellement et qu'il en a résulté une « *nouvelle entente cadre à durée indéterminée* ».

[83] Voyons ce que dit Didier Lluelles<sup>39</sup>, au sujet du renouvellement implicite pour une durée indéterminée:

2172. Le contrat implicitement reconduit constitue un nouveau contrat<sup>488</sup>, avec les mêmes conséquences que celles du renouvellement explicite effectué après l'arrivée du terme. En dépit de sa « nouveauté », le contrat reconduit implicitement est présumé être assujéti aux mêmes conditions que le contrat de base<sup>489</sup>, qu'il s'agisse des stipulations essentielles ou des stipulations accessoires, comme une clause pénale ou une clause d'exclusivité<sup>490</sup>. La présomption de reconduction des conditions antérieures n'est cependant pas absolue : certaines d'entre elles peuvent ne pas survivre, compte tenu du contexte<sup>491</sup>. Le contrat reconduit implicitement l'est-il pour une durée fixe ou pour une durée indéterminée? A notre avis, la solution passe par le recherche de la probable intention des parties à cet égard, compte tenu du type de contrat et des circonstances factuelles<sup>492</sup>. A défaut d'indice, l'on devrait, par prudence, présumer que le contrat a été implicitement reconduit pour une période indéterminée<sup>493</sup>.

(références omises)

[84] En plus des circonstances mentionnées plus haut, les événements survenus après la réception de l'avis de terminaison de l'Entente-cadre qui, rappelons-le, devait prendre effet le 1<sup>er</sup> mai 2016, démontrent que les parties ne se sont pas comportées comme si l'Entente-cadre avait été reconduite pour cinq ans de 2009 à 2013, faisant de l'année 2013 l'année de négociation du renouvellement, pour un autre cinq ans soit de 2014 à 2018. Tout indique qu'il y a plutôt eu, en 2016, tentative de reprise des négociations afin d'arriver à un accord sur les termes d'une nouvelle entente, comme l'avait confirmé monsieur Deschênes dans son courriel de 2009. Or il n'y a jamais eu d'accord.

[85] La teneur de la lettre d'Yves Lachapelle du 4 mai 2017 transmise au Syndicat de Québec tend également à le confirmer. Il écrit :

Nous croyons avoir bien compris vos demandes d'ajustement de l'Entente-cadre sur la mise en marché du bois de sciage, signé (sic) en 1993, puis reconduite en 1998 et en 2003. Bien que certaines de vos demandes méritent davantage de discussion et

<sup>37</sup> Pièce SRQ-7.

<sup>38</sup> Pièce S-20.

<sup>39</sup> Didier Lluelles et B. Moore, Droit des obligations, 3<sup>e</sup> édition, 2018.

pourraient faire l'objet d'une nouvelle entente et que, du côté des acheteurs de bois de sciage, d'autres aspects de l'entente-cadre pourraient aussi faire l'objet de discussion, les membres du conseil d'administration du CIFQ proposent de renouveler l'entente-cadre, dans son intégrité (sic), pour une période de trois ans en y ajoutant une année au cours de laquelle, nous pourrions convenir des termes d'une nouvelle entente-cadre sur la mise en marché bois de sciage ...|| la demande de reconduction de l'entente-cadre du CIFQ repose essentiellement sur le contexte d'incertitude créé par les enquêtes et maintenant les taxes américaines à l'exportation. Nos administrateurs croient qu'il faut éviter d'accroître cette incertitude.

(notre soulignement)

[86] Cette position du CIFQ, en 2017, n'est pas conciliable avec la position maintenant mise de l'avant dans le dossier et selon laquelle l'Entente-cadre aurait été renouvelée implicitement pour cinq ans en 2008, puis à nouveau renouvelée implicitement pour avoir effet de 2015 à 2020. Elle est davantage conciliable avec le concept de renouvellement implicite pour une durée indéterminée que les Syndicats ont évoqué en 2015 et qu'ils ont réitéré devant la Régie.

[87] Cette conclusion permet de disposer de l'argument du CIFQ selon lequel l'avis de terminaison du 27 octobre 2015, pour une fin de contrat en juin 2016 est sans effet. Le CIFQ soumet que pour mettre fin à l'Entente-cadre et en empêcher le renouvellement, un avis devait être transmis avant la terminaison du contrat qu'il soumet être le 31 décembre 2013. Pour les motifs exprimés plus haut, la Régie ne peut être en accord avec cette position et rejette la demande du CIFQ de déclarer que l'avis est nul et sans effet juridique pour ce seul motif.

[88] Dès lors que le contrat est à durée indéterminée, l'avis pour y mettre fin doit être raisonnable et suffisant au sens où la jurisprudence l'a déterminé.

[89] Les Syndicats s'appuyant sur l'arrêt BMW<sup>40</sup> affirment que l'avis de six mois qui a été envoyé au CIFQ est raisonnable et suffisant. Le CIFQ n'a pas contesté cette position ni présenté d'arguments concernant la question du délai de l'avis de terminaison si la Régie concluait que l'Entente-cadre avait été renouvelée pour une durée indéterminée.

[90] La Régie considère que le délai de préavis de terminaison de l'Entente-cadre dans les circonstances du présent dossier est une question qui a très peu de conséquences pratiques pour les parties et qui apparaît presque théorique. En effet, il est admis que la terminaison de l'Entente-cadre n'a pas mis fin, en mai 2016 à l'application des règles qu'elle prévoyait. Ces normes et règles sont intégrées aux conventions signées par les Syndicats et les acheteurs. De plus, il est établi que les conventions comportent une clause suivant laquelle tant qu'une nouvelle convention n'est pas signée, ou arbitrée, les règles applicables à la convention échue continuent de s'appliquer. Depuis mai 2016, les relations entre le Syndicat et les acheteurs sont régies par les règles établies par l'Entente-cadre. Ce contexte permet de conclure à la suffisance du délai de six mois pour mettre fin à l'Entente-cadre. Sans un tel contexte, la réponse concernant la suffisance du délai pourrait être différente étant donné que l'Entente-cadre a régi les relations des parties pendant plus de 20 ans.

---

<sup>40</sup> BMW Canada inc. c. automobiles Jalbert inc., 2006 QC CA1068.

[91] Au surplus, pour compléter l'analyse, la Régie ajoute un dernier élément concernant la terminaison de l'Entente-cadre. Il est admis que l'entente initiale de 1993 était à durée déterminée de cinq ans. Elle a été renouvelée expressément puis implicitement. Force est de constater, comme le soulignent les Syndicats, que dans le meilleur des cas pour le CIFQ, si elle avait été reconduite pour cinq ans de janvier 2014 à décembre 2018, tout indique qu'en 2018 il n'aurait pu y avoir reconduction implicite en raison de l'état des relations entre les parties tout au long de cette année et de la position claire des Syndicats concernant la terminaison de l'Entente-cadre. Elle aurait alors pris fin à son terme le 31 décembre 2018.

[92] De plus, la Régie constate que les termes de l'Entente-cadre signée en 1993 ne satisfont plus ni les acheteurs ni les Syndicats. Toutes les parties ont manifesté leur intention de la modifier sans réussir à le faire.

[93] La Régie ne peut faire droit à la demande du CIFQ et forcer les négociations entre le Syndicat et un acheteur à être déterminé par les acheteurs entre eux pour la conclusion d'une nouvelle entente. Le CIFQ ne peut pas plaider pour autrui et, même s'il le pouvait, la Régie ne peut rendre une ordonnance obligeant le Syndicat à négocier avec une personne non identifiée.

[94] Par contre, la fin de l'Entente-cadre ne règle pas l'ensemble des questions dont la Régie est saisie. Cette situation a des conséquences sur l'encadrement des relations entre Syndicats et acheteurs, de même qu'entre le Syndicat et les producteurs. La situation oblige la Régie à poursuivre son analyse concernant l'impact de la fin de l'Entente-cadre sur la mise en marché du bois de sciage pour tous les intervenants concernés à l'intérieur du Plan conjoint, de même que sur les actions du Syndicat pour s'impliquer dans cette mise en marché.

#### **- Le droit des producteurs à la négociation collective des conditions et modalités de mise en marché**

[95] Le Syndicat soumet que la Loi lui reconnaît le droit à la négociation collective des conditions et modalités de mise en marché du produit visé et que le Règlement approuvé en 1994 lui donne plein pouvoir à cet égard. Ce qu'il nomme son projet de mise en marché collective, serait simplement l'exercice d'un droit clairement reconnu et ne nécessiterait l'adoption d'aucune autre mesure réglementaire.

[96] Cette approche le conduit à ignorer l'ensemble de la Loi et une partie des responsabilités et limites qu'elle lui impose comme office. Elle l'amène également à ignorer le rôle que la Régie, gardienne d'une mise en marché efficace et ordonnée selon l'article 5 de la Loi, peut exercer conformément à l'article 28 de la Loi.

[97] Ces questions nous incitent à revenir sur les motifs qui, en 1994, ont mené la Régie à approuver le Règlement après en avoir suspendu l'approbation pour les motifs mentionnés plus haut.

[98] Il faut comprendre que c'est l'Entente-cadre qui contenait les précisions, les règles, les modalités de fixation des prix et les autres modalités qu'un règlement doit contenir.

[99] Rappelons ici comment la Loi encadre les activités d'un office de producteurs en ce qui concerne la mise en marché. Nous verrons qu'il ne s'agit pas d'un droit absolu exempt d'obligations et même de contraintes procédurales comme le Syndicat l'affirme :

64. L'office est constitué dès l'entrée en vigueur d'un plan; il est chargé de son application et peut exercer tous les pouvoirs attribués par le présent titre, à l'exception des restrictions ou modalités d'exercice prévues au plan ou déterminées par la Régie.

L'office est une personne morale.

65. L'office est l'agent de négociation des producteurs et l'agent de vente du produit visé par le plan.

L'office peut en outre, avec l'approbation de la Régie, exercer des fonctions relatives à la production et à la mise en marché du produit visé pour promouvoir, défendre et développer les intérêts des producteurs visés par le plan.

[...]

96. Un office peut, par règlement, établir des modalités de fixation du prix du produit visé par le plan qu'il applique ou d'une classe ou variété de ce produit. Ce prix peut varier selon la région.

98. Un office peut, par règlement, à l'égard du produit visé par le plan qu'il applique :

1° établir une procédure de mise en vente en commun pour faire en sorte que les producteurs reçoivent, déduction faite de tout ou partie des frais de mise en marché déterminés par l'office, le même prix pour un produit identique de même quantité et d'égale qualité mis en marché pendant une période déterminée sur un marché désigné et ce indépendamment de la variation du prix de vente pour des causes étrangères à la valeur propre du produit;

2° déterminer le mode et les conditions de mise en marché et de vente en commun;

3° déterminer les normes de fixation et de paiement du prix de vente; ces normes peuvent prévoir l'établissement d'un prix provisoire avant la vente et d'un prix définitif après la vente;

4° déterminer les conditions et modalités de paiement du prix de vente par tout acheteur; ces normes peuvent prescrire le paiement d'un versement initial à la livraison et de versements subséquents au moment déterminé par l'office;

5° déterminer les conditions et les modalités de répartition, entre les producteurs, du produit net des ventes de ce produit ou d'une catégorie déterminée;

6° obliger tout acheteur à en payer le prix à l'office ou à l'agent de vente désigné pour en assurer la répartition entre les producteurs;

7° obliger tout producteur à le vendre à l'office ou par l'intermédiaire de l'office ou de l'agent de vente désigné;

8° retenir, sur le prix de vente, les sommes nécessaires à sa mise en marché et toute autre contribution imposée en vertu du présent titre;

9° déterminer pour l'application du présent article ce qui constitue le produit net des ventes.

(nos soulignements)

[100] La Régie s'est exprimée ainsi concernant l'obligation réglementaire, dans la Décision 11309<sup>41</sup> :

[31] Au soutien de leur contestation, les Producteurs invoquent la décision prise dans l'affaire *Air Canada c. Cité de Dorval*<sup>7</sup> (*Air Canada*). Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada était appelée à déterminer la validité d'une résolution adoptée par la Ville de Dorval quant au taux d'une taxe d'affaires qu'elle pouvait fixer par règlement. Elle fait alors une distinction entre le pouvoir de faire une chose par résolution et le pouvoir de la faire par règlement. La Cour écrit :

24. D'une manière générale la résolution est utilisée pour les décisions administratives courantes. Elle est utilisée dans les cas où la loi le spécifie comme dans les articles mentionnés plus haut. Elle est également utilisée lorsque la loi est muette sur la manière dont la municipalité peut exprimer sa décision. La résolution est dénuée de toute formalité.

25. Le règlement, au contraire, est assujéti à des formalités particulières et précises, notamment quant à la publicité dont il doit être entouré.

[32] La Cour invalide l'article du règlement qui permettait que le taux soit fixé par résolution et deux résolutions fixant ces taux. Elle écrit :

37. En l'espèce, le conseil de la cité de Dorval n'a pas simplement reproduit les dispositions de l'art. 526 de la Loi des cités et villes dans le Règlement 577. Il a édicté des dispositions conformes à la loi en faisant certains des choix qui lui étaient offerts. Mais en ce qui concerne le taux, il n'a pas exercé son pouvoir. Pour emprunter l'expression du juge Laskin dans *Brant Dairy Co.*, le conseil, investi du pouvoir de fixer le taux par règlement, s'est fait une nouvelle délégation à lui-même du pouvoir de le fixer par résolution. Le conseil n'avait pas le pouvoir de se faire ainsi une nouvelle délégation à lui-même.

[33] La Régie estime que les distinctions, entre le pouvoir de faire une chose par résolution et celui de pouvoir la faire par règlement, sont les mêmes que celles qui pourraient être faites, entre le pouvoir de faire une chose par convention de mise en marché et celui de pouvoir la faire par règlement. Appliqué à la présente affaire, on pourrait paraphraser en disant que la Fédération est investie du pouvoir de déterminer les obligations imposables aux producteurs par règlement, mais qu'elle s'autorise à le faire dans une convention de mise en marché.

(notre soulignement)

[101] La même analyse peut être faite et la même conclusion tirée dans le présent dossier. Même si l'article 98 est clair quant au pouvoir que détient l'office, il en ressort que celui-ci a l'obligation d'adopter un règlement s'il entend notamment, établir une procédure de mise en vente en commun, déterminer le mode et les conditions de mise en marché et de vente en

<sup>41</sup> RMAAQ, Décision 11309, 30 octobre 2017.

commun ou encore déterminer les normes de fixation et de paiement du prix de vente. En plus de ces pouvoirs particuliers que le Syndicat entend exercer, l'article 98 en prévoit d'autres, tous soumis à l'obligation de prendre un règlement.

[102] Il ressort de la position du Syndicat qu'il confond ici les notions de droits et de pouvoirs. De ce fait, il omet de remplir ses obligations lorsqu'il souhaite exercer ses pouvoirs, n'y voyant qu'un droit accordé par la Loi. Dans la décision citée plus haut la Régie est claire concernant cet aspect :

34. Si la Loi donne le pouvoir de prendre des règlements sur certaines matières, ce pouvoir ne peut être exercé autrement. [...]

[103] Pour souligner la rigueur de la règle, elle fait référence à un arrêt de la Cour d'appel rendu en matière acéricole<sup>42</sup>. Le paragraphe qui suit en est tiré et il établit, dans le cadre de la Loi, la nécessité de reconnaître, et de respecter ce qui peut être déterminé par règlement plutôt que par convention de mise en marché :

[55] Je suis d'avis, toutefois, que ce n'est que par un règlement et non par des conventions de mise en marché que pouvaient être déterminées les garanties de paiement imposées aux acheteurs autorisés. En effet, l'article 149 de la Loi donne à la Régie le pouvoir, par règlement, d'exiger une garantie destinée à assurer le paiement des sommes dues aux producteurs et d'en fixer le montant. Or, le Règlement sur l'agence de vente ne prévoit aucune disposition à cet égard et aucun des articles 33, 98 et 112 de la Loi n'autorise l'attribution d'une discrétion à la Fédération dans la gestion et l'application des garanties de paiement. La Régie a donc excédé les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi en reconnaissant dans les conventions de mise en marché qu'elle a arbitrées des modalités de garanties de paiement qui n'ont pas été déterminées par règlement.

(nos soulignements)

[104] De plus, revenant à la Décision 11309, il est pertinent de rappeler pourquoi il doit en être ainsi :

35. La Cour suprême a souligné dans *Air Canada* l'importance de la publicité des règlements. Il s'agit, en effet, d'une condition à leur application. Les articles 15 et 25 de la Loi sur les règlements ne laissent aucune ambiguïté à ce sujet :

15. Tout règlement est publié à la Gazette officielle du Québec.

[...]

25. Le défaut de respecter une obligation prévue par la présente loi n'invalide un règlement que s'il s'agit d'une obligation visée soit à l'un ou l'autre des articles 8, 10, 13 ou 15, soit au deuxième alinéa de l'article 18.

36. Le justiciable doit être en mesure de savoir quelle est l'étendue de ses obligations. Il est impensable que, sur une question comme l'obligation de passer par l'agence de vente ou celle de faire classer son sirop, le producteur ne puisse se fier aux textes publiés du Règlement d'agence de vente et du Règlement sur le classement.

(références omises)

<sup>42</sup> Citadelle, coopérative de producteurs de sirop d'érable c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires 2004 CanLII 45556 (QC CA).

[105] Ces remarques sont pertinentes dans le présent dossier. Le Syndicat lui-même a rappelé aux producteurs et aux acheteurs dans ses communications concernant son projet qu'il a opté pour présenter les grandes orientations aux délégués et que des précisions seraient ultérieurement apportées. Les extraits cités plus haut montrent qu'une telle approche ne respecte pas la Loi.

[106] Lors de l'AGS, le directeur général du Syndicat reconnaît ce qui suit concernant le paiement de primes dans la perspective où le Syndicat négocie les prix :

Ben...heu...la mécanique est pas ...euh...est pas faite encore parce que le projet là, de négociation collective...est pas monté, mais on a déjà le...on le fait déjà actuellement pour la pâte...chez Domtar [...] Donc c'est un petit peu ce système là qu'on vous...qu'on vous...qu'on verrait dans le sciage.<sup>43</sup>

[107] Au même effet, le Syndicat informe les producteurs dans L'arbre PLUS de janvier à mai 2018<sup>44</sup> qu'il est « présentement à étudier différentes hypothèses et propositions afin d'intéresser nos partenaires industriels ». Or, il est clair qu'il ne peut déterminer dans les conventions de mise en marché ce qui doit être déterminé dans un règlement.

[108] Par ailleurs, une telle prise de position met en lumière les incertitudes du projet et le pouvoir discrétionnaire que se donne le Syndicat pour imposer les conditions de mise en marché. Autant d'éléments qui contreviennent au droit applicable.

[109] Dans la Décision 11392,<sup>45</sup> la Régie se prononce ainsi concernant la clarté de ces règles :

8. Le Projet de règlement est très laconique. Il ne permet pas au lecteur de comprendre comment se fait la mise en commun de la vente des bois résineux destinés au sciage et au déroulage, ni le cas échéant comment se fixent les prix par zone.

[...]

22. [...] Elle estime toutefois, que les pratiques du Syndicat doivent être encadrées par le Règlement de manière à ce que les producteurs comprennent les règles régissant la mise en commun de la vente de leur bois et puissent éventuellement, contester les décisions du Syndicat. En effet, le règlement étant le résultat d'un pouvoir délégué en vertu de la Loi, il ne peut être attributif de discrétion. Le Syndicat doit agir conformément au Règlement.

[110] Il est utile à ce stade de constater que l'article 1 du Règlement qui constitue l'assise de toute la démarche du Syndicat est des plus laconique. Selon le Syndicat, le seul encadrement réglementaire nécessaire se limiterait à la définition du produit visé, lequel inclut le bois de sciage tel que défini au paragraphe f) de l'article 1 :

f) « produit visé »: le bois provenant des boisés des producteurs visés par le Plan.

<sup>43</sup> Pièce D-49, page 79.

<sup>44</sup> Pièce D-16.

<sup>45</sup> Décision 11392, RMAAQ, 27 avril 2018.

[111] C'est par l'adoption de cette définition large qu'est visé le bois de sciage, sans aucune distinction entre feuillus, résineux, résineux (sapins-épinettes). Par ailleurs, l'article 2 est tout aussi laconique :

2. Le produit visé est mis en marché sous la direction et la surveillance du Syndicat, selon le présent règlement.

[112] Ce sont les seuls textes réglementaires qui encadrent tout le projet du Syndicat. Or, lorsqu'un office veut exercer ses pouvoirs en vertu de l'article 98 de la Loi, le règlement adopté doit prévoir des règles d'application générales et impersonnelles suffisamment précises pour permettre aux producteurs d'en comprendre le sens.

[113] Ni le Règlement ni le projet du Syndicat n'ont ces caractéristiques. La seule volonté clairement exprimée de négocier collectivement le prix du bois de sciage ne satisfait pas les exigences de précisions de l'article 98 de la Loi concernant les normes réglementaires qu'un office peut établir. Les règles et conditions de mise en marché du projet du Syndicat étant imprécises, la Régie ne peut leur donner effet en avalisant la démarche du Syndicat.

[114] La situation est identique à celle que la Régie a jugé insuffisante en 1992 pour approuver les modifications réglementaires. Sans l'Entente-cadre, elle en refuse l'approbation :

11. Toutefois, il y a des inquiétudes qui ont été soulevées et qui nous paraissent sérieuses. Il s'agit particulièrement des modalités d'application que tant les associations et que les Groupements intervenants ont mis en doute parce qu'elles sont inconnues. On nous a déclaré que l'on procéderait à la négociation de diverses conventions avec les intéressés et que ces modalités y apparaîtraient alors. Cette réponse qui n'éclaire pas beaucoup n'a pas satisfait les intervenants et, devons-nous ajouter, ne paraît pas non plus suffisante. L'on peut avec les meilleures intentions au monde et les principes les plus élevés arriver à des fins désastreuses si les moyens ne sont pas adéquats.<sup>46</sup>

[115] La terminaison de l'Entente-cadre place les mêmes intervenants, qu'ils soient producteurs, acheteurs, transporteurs ou entrepreneurs forestiers, dans une situation d'incertitude en l'absence de dispositions réglementaires précises pour encadrer la mise en marché du bois de sciage. Ce constat nous amène à aborder d'autres motifs qui empêchent la Régie d'avaliser le projet et la démarche du Syndicat. Ces autres motifs tiennent davantage à l'opportunité qu'à la légalité du projet.

[116] En effet, en plus de constater un défaut de forme ou de procédure qui est fatal, en raison de l'absence de normes précises intégrées dans un règlement, la Régie constate que le déroulement du processus et des événements qui ont mené à la mise en place de ce que le Syndicat qualifie comme étant « son projet de mise en marché collective », justifie qu'elle analyse le processus qui a été suivi et qu'elle se prononce, dans le cadre de son rôle de surveillance, sur l'opportunité du projet.

---

<sup>46</sup> RMAAQ, Décision 5757, par. 11.

### - L'habilitation réglementaire accordée à un office par la Loi et le rôle de la Régie

[117] Nous avons vu précédemment que le Syndicat voit dans l'habilitation que la Loi lui accorde un droit de déterminer les conditions de mise en marché. Pour nous en convaincre, il rappelle les fondements de son droit initialement reconnu d'abord en 1955 tel que formulé dans le Rapport de la Commission Héon<sup>47</sup>. Il rappelle également le contenu du rapport Pronovost<sup>48</sup> (le Rapport) publié plus récemment, en 2008, selon lequel la Loi repose sur la prémisse qu'en s'unissant les producteurs établiront un meilleur rapport de force, un plus grand pouvoir de négociation et éventuellement de meilleurs prix pour leur produit. C'est ce qui est visé par la négociation collective.

[118] Pour nous convaincre du bien-fondé de sa position, le Syndicat cite textuellement<sup>49</sup> dans son argumentation certaines conclusions du Rapport à cet effet. Or, il omet justement de citer et même de considérer une autre conclusion tirée du Rapport qui reconnaît que le droit des offices à la négociation collective est soumis à la surveillance de la Régie, qui doit veiller au respect de la Loi<sup>50</sup>.

[119] Le rôle de la Régie a été maintes fois analysé, tant par la doctrine que par les tribunaux. Dans l'affaire *Le mouvement de la relève laitière établie inc. c. Fédération des producteurs de lait du Québec*,<sup>51</sup> la Cour d'appel du Québec cite un extrait des auteurs Dussault et Borgeat qui mérite d'être reproduit pour saisir ce qu'implique l'exercice de ce pouvoir :

La fonction de régulation que les « régies » sont appelées à exercer consiste principalement à régir le développement et les conditions d'exercice d'une activité (le transport, l'énergie, les communications, les marchés agricoles, les valeurs mobilières, les courses, etc.), de surveiller le fonctionnement de cette activité et d'entendre les représentations des personnes intéressées dans ce fonctionnement. La fonction de régulation implique donc souvent chez l'organisme qui en est responsable l'existence simultanée d'un pouvoir d'enquête et d'audition, et d'un pouvoir d'adjudication.

[120] Toujours dans l'arrêt précité, la Cour d'appel reconnaît le pouvoir de la Régie d'intervenir de sa propre initiative pour modifier un règlement :

Ce pouvoir de modifier un règlement pris par un office, que la Régie peut exercer de sa propre initiative et sans autre restriction que la compatibilité avec l'objet de la loi, n'est pas limité quand, comme en l'espèce, la Fédération lui demande d'approuver un règlement.

[121] Nous avons vu jusqu'ici que la seule volonté de négocier les prix, aussi légitime et justifiée soit-elle, n'est pas suffisante. De plus, en raison de son rôle de régulateur économique, la Régie doit analyser d'autres questions. Le projet et la démarche du Syndicat reçoivent-ils

<sup>47</sup> Rapport du comité d'enquête pour la protection des agriculteurs et des consommateurs (Commission Héon)15-16 Geo.VI,Ch.7 et amendements . (Onglet 28 ).

<sup>48</sup> Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Bibliothèque nationale du Québec, janvier 2008 (décret 570-2006 concernant la constitution de la Commission) . (2006) 29 G.O. II,3165 (Onglet 29).

<sup>49</sup> Plaidoirie écrite des Syndicats, pages 8 et 9.

<sup>50</sup> Rapport Pronovost, pages 89-90.

<sup>51</sup> 2001 QC CA 15476.

l'appui des producteurs? Sont-ils acceptés par l'ensemble des intervenants? Au-delà des exigences réglementaires, y a-t-il un consensus autour du projet? Autant de questions dont les réponses peuvent éclairer la Régie quant à l'opportunité du projet.

[122] L'appui des producteurs est un argument utilisé par le Syndicat pour défendre sa position et légitimer sa démarche. Toutefois, la Régie ne peut conclure comme le Syndicat l'affirme que les producteurs appuient son projet de mise en marché collective du bois de sciage.

[123] Au contraire, elle conclut que le Syndicat n'a pas valablement consulté les producteurs et qu'il n'a pas fait preuve de transparence. Il a refusé d'entendre autant la position des producteurs que celle des acheteurs qui soulignaient les faiblesses du projet. Ces éléments ont du poids dans une analyse de la démarche du Syndicat.

#### **- La consultation des producteurs**

[124] Dans un contexte réglementaire, l'opinion des producteurs est un élément pertinent. L'article 101 de la Loi est clair à ce sujet :

101. Tout règlement pris par un office ou par une assemblée générale en vertu de la présente loi est soumis à l'approbation de la Régie. Elle peut vérifier de la façon qu'elle juge appropriée l'opinion des producteurs sur ce règlement et, si elle le juge nécessaire dans le cas d'un règlement pris par un office, obliger l'office à le soumettre à l'assemblée générale pour ratification.

[125] Dans le présent dossier, en raison du fait que le Syndicat veut changer des règles qui sont en vigueur depuis 1994, et que le changement apporté a un impact important pour l'ensemble des intervenants dans l'industrie du bois de sciage, la Régie estime que le Syndicat devait rechercher l'appui des producteurs à sa démarche, pour justifier son intervention. Cette recherche n'est pas nécessaire pour justifier la légalité de la démarche, mais son opportunité.

[126] Le Plan conjoint est divisé en secteurs géographiques, qui regroupent de 1200 à 1500 producteurs chacun. Tous les producteurs ne sont pas actifs et cette situation est commune à plusieurs plans conjoints dans le domaine forestier. Or, selon le secteur, seulement 12 à 25 producteurs ont participé aux assemblées régionales. Cette situation de faible participation chronique est connue du Syndicat. Quoi qu'il en soit, afin que les producteurs concernés puissent manifester leur appui à un changement d'orientation concernant la mise en marché de leur bois ou un changement réglementaire, ils doivent d'abord en être informés.

[127] L'arbre PLUS est l'outil de communication du Syndicat avec les producteurs. Les assemblées de secteur sont l'un des lieux où ils peuvent se prononcer sur les enjeux qui les concernent. Ces assemblées sont tenues généralement en début d'année jusqu'en avril.

[128] La preuve démontre, qu'alors que le Syndicat avait déjà décidé de transmettre un avis de terminaison de l'Entente-cadre en octobre 2015, lequel devait prendre effet en mai 2016, et qu'il avait entrepris une réflexion concernant la mise en marché collective du bois de sciage, aucune information à ce sujet ne transparaît dans le numéro de janvier à mai 2017 de

L'arbre PLUS<sup>52</sup>. De plus, l'ordre du jour des assemblées de secteur n'en fait pas mention. Les producteurs ne sont donc pas informés que des changements qui les concernent seront discutés. Rien dans la démarche du Syndicat ne favorisait une participation plus grande des producteurs à ces assemblées.

[129] Malgré cela et malgré la très faible participation des producteurs, comme c'est le cas historiquement, les profonds changements d'orientation quant à l'implication du Syndicat dans le sciage sont abordés dans toutes les assemblées de secteur. Le Syndicat y présente un document, préparé avec le soutien de la Fédération des producteurs de bois du Québec, dans le but de démontrer les avantages de la mise en marché collective du bois de sciage, sans donner aux producteurs l'occasion de participer à la démarche, d'en être informés et éventuellement d'émettre leur opinion à son sujet. Pourtant un vote est pris à la fin des assemblées de secteur. Contrairement à ce que plaide le Syndicat, il ne s'agit certainement pas d'un vote représentatif.

[130] À quoi sert la publication d'un ordre du jour d'une assemblée de producteurs si ce n'est à les informer des sujets qui y seront traités pour leur permettre de décider en connaissance de cause de leur participation à l'assemblée? Or ils n'ont pas été avisés qu'un sujet d'importance y serait discuté et qu'ils seraient appelés à se prononcer sur des changements notables pour la mise en marché du bois de sciage.

[131] Par ailleurs, la présentation faite aux assemblées de secteur se voulait, selon le Syndicat, le début d'une réflexion<sup>53</sup> et non sa conclusion. Tenant compte que la présentation portait sur la situation générale de l'industrie et qu'aucun projet détaillé n'était présenté, il faut en conclure que la consultation, aussi limitée soit-elle, n'a pu porter sur les nouvelles normes et les conditions applicables à la mise en marché collective dans le bois de sciage.

[132] La Régie estime que le Syndicat ne peut s'appuyer sur les votes pris en assemblée de secteur en 2017 pour affirmer que les producteurs ont été consultés et qu'ils appuient son projet.

[133] Ce qui se passe à l'AGA 2017 soulève un doute quant à la volonté réelle du Syndicat de consulter les producteurs ou de connaître leur position. Alors que le Syndicat prépare une résolution par laquelle l'assemblée générale lui donnera un mandat pour préparer « un projet de règlement de vente en commun du sciage résineux », les producteurs l'ignorent puisque l'ordre du jour de l'AGA 2017 devant être tenue le 27 avril 2017 ne prévoit rien à ce sujet.

[134] Ce fait est d'autant plus troublant qu'à l'AGA une résolution proposée par les membres du conseil d'administration est présentée aux producteurs pour discussion. Toutefois lors de la discussion de la résolution, le président d'assemblée procède tellement rapidement qu'aucun producteur n'a le temps de prendre la parole que ce soit en faveur de la résolution ou à son encontre. À l'égard d'une question d'une si grande importance, le Syndicat n'a alloué que quelques secondes aux producteurs présents et, rappelons-le, non informés à l'avance, pour « discuter » la résolution. Cette discussion n'a pas eu lieu et aucune question n'a pu même être posée avant son adoption.

---

<sup>52</sup> Pièce S-1.

<sup>53</sup> Pièce S-2, page 19.

[135] Devant une telle précipitation, des producteurs ont revendiqué après le vote un droit de parole et surtout le droit de se prononcer concernant le projet. Or il appert du procès-verbal de l'AGA, que ces droits leur ont été expressément refusés.<sup>54</sup> Dans les circonstances, le Syndicat ne peut certes pas affirmer qu'il a reçu l'appui des producteurs à son projet lors de l'AGA 2017.

[136] Toujours pendant l'AGA, pour couper court aux demandes des producteurs qui veulent que la résolution soit discutée, le Syndicat assure que les producteurs pourront exercer leur droit de parole au sujet du projet de règlement<sup>55</sup> lors d'une AGS qui sera convoquée à cette fin.

[137] Or, les événements subséquents démontrent que le Syndicat ne favorise pas les échanges de points de vue ni la possibilité pour les producteurs de s'organiser en vue de participer activement à l'élaboration d'une position.

[138] Non seulement le Syndicat aurait-il dû faire preuve de transparence dans sa démarche, mais il devait s'abstenir de poser des gestes pour nuire aux producteurs qu'il percevait comme ayant une position différente. La preuve montre qu'il a posé maintes actions abusives dans la situation qui prévalait alors.

[139] Il a d'abord posé des embûches inacceptables aux producteurs qui voulaient connaître l'identité des délégués. Ces obstacles à l'exercice d'une démocratie éclairée ont d'abord été de retarder indument la réponse aux demandes des producteurs. Le Syndicat a ensuite exigé la signature d'un document intitulé « Entente de confidentialité »<sup>56</sup> aux producteurs qui voulaient connaître le nom des délégués. En agissant ainsi, il refusait l'accès direct et immédiat aux listes de délégués aux producteurs qui les demandaient. Il a également imposé des contraintes injustifiées comme de ne pouvoir transcrire ou copier la liste et ne pouvoir en dévoiler les noms sans le consentement écrit du Secrétaire. Finalement, il a exigé que les motifs pour lesquels le producteur souhaitait consulter la liste des délégués soient divulgués et qu'il déclare avoir consulté un avocat avant de signer l'engagement, ce qui forçait apparemment celui-ci à engager des frais d'avocats pour obtenir le nom des délégués élus. Pourtant les producteurs ont le droit d'obtenir cette information, quel que soit le motif pour lequel ils veulent obtenir cette information. Les délégués sont les représentants des producteurs, il est évident que ces derniers ont le droit de connaître l'identité de ceux qui agissent en leur nom. Ce contrôle abusif ne peut qu'avoir un impact délétère sur le déroulement de la vie démocratique à l'intérieur du Plan conjoint, il empêche que tous les producteurs visés par le Plan conjoint puissent y participer librement.

[140] De telles initiatives, qui empêchent un débat utile et nécessaire concernant la mise en marché du bois de sciage, minent la crédibilité du Syndicat. Celui-ci ne fait pas que défendre de bonne foi une position qu'il croit juste, il empêche les producteurs de participer aux décisions qui les concernent et veut clairement tenir les opposants à l'écart d'un projet qui les affecte au premier chef. Le fait de donner un accès limité à la liste des délégués à quelques jours de l'AGS confirme la volonté d'empêcher une mobilisation des producteurs autour du projet du Syndicat. Elle vide également de sens la fonction et le rôle des délégués.

---

<sup>54</sup> Pièce S-4.

<sup>55</sup> Pièce S-4.

<sup>56</sup> Pièce D-30 et ADPF-14.

[141] Pendant que des producteurs sont soumis aux tracasseries du Syndicat, les administrateurs utilisent leur statut pour faciliter la promotion de leur position auprès des délégués. Lors d'une réunion extraordinaire du conseil d'administration, celui-ci forme un comité d'action et de mobilisation. Le mandat est notamment de « concentrer l'énergie à informer les délégués »<sup>57</sup>. Il est clair que le conseil d'administration cherche à contrôler le message au-delà de ce que son rôle à l'intérieur d'un plan conjoint autorise. Le conseil d'administration du Syndicat a certainement le droit de se faire le promoteur d'un projet qu'il juge opportun, il ne peut priver les producteurs des informations nécessaires à une prise de position éclairée et museler ceux qui ne partagent pas son opinion.

[142] Cette situation jette le discrédit sur la valeur du vote des délégués à l'AGS. La Régie partage les préoccupations de l'ADPF et de Domtar à ce sujet. Cependant, compte tenu des conclusions atteintes concernant la portée du Règlement et le sort du projet du Syndicat, il n'est pas utile que la Régie se prononce sur la validité des votes et celle des différentes résolutions adoptées en AGA ou en AGS. Toutefois, elle tient compte du contexte dans lequel elles ont été adoptées lorsqu'elle évalue le projet du Syndicat et qu'elle en apprécie l'opportunité dans la perspective de se prononcer sur les termes du Règlement.

[143] Un autre aspect du projet du Syndicat suscite également des préoccupations pour la Régie. Elle estime que des distinctions sont à faire entre la mise en marché du bois destiné à la pâte et celle du bois destiné au sciage. Outre les volumes en cause et le nombre des acheteurs beaucoup plus grand dans le secteur du sciage que dans le secteur des pâtes et papiers, les types de bois, la longueur, le façonnage, la qualité sont autant de variables qui peuvent en faire des produits distincts. Si on considère que chaque acheteur y ajoute ses normes et ses exigences propres, en plus de quantités variables en fonction d'un calendrier de production changeant, la nécessité d'un encadrement s'impose pour assurer avec succès la mise en marché collective du bois de sciage. Les producteurs doivent connaître à l'avance ce qu'il en sera.

[144] De plus, à la détermination d'un prix pour des produits distincts s'ajoutent les aspects du transport, des temps de livraison et des changements constants dans la demande. À ce sujet, la preuve démontre que le marché fluctue et que les enjeux quant à la qualité des bois sont omniprésents. Le Syndicat n'indique pas comment son projet tient compte de cette particularité pour assurer une mise en marché efficace et ordonnée.

[145] Le Syndicat assure également qu'aucune ressource supplémentaire ne sera attribuée ni qu'aucune organisation particulière ou nouvelle pouvant impliquer des coûts supplémentaires ne sera mise en place. Le Syndicat ne convainc pas la Régie que tant les ressources humaines que matérielles dont il dispose présentement suffiront à répondre à une charge de travail qui apparaît considérablement augmentée. La Régie estime que l'ampleur du projet et ses implications ont été largement sous-estimées, ce qui est de nature à nuire à une mise en marché efficace. Si des mesures particulières et additionnelles sont à prendre, ce qui serait attendu, les producteurs ont le droit de connaître la nature des changements proposés de même que leurs coûts.

---

<sup>57</sup> Pièce S-36A, onglet L-21, p. 59.

[146] Lors de l'AGS le président du Syndicat résume le projet à ceci : « *Écoutez la mise en marché collective, c'est pas compliquée, là. On négocie des volumes pis des prix. Bon. Fait qu'on peut pas arriver avec les...le résultat de la négociation avant de l'avoir entreprise, c'est pas de même que ça marche* ». La Régie voit dans ces propos une simplification à outrance et une manière de bâillonner certains producteurs qui ont des préoccupations légitimes concernant le fonctionnement du système.

[147] Plusieurs des intervenants qui ont pris la parole à l'AGS ont souligné, que bien qu'ils soient d'accord avec les principes de la négociation collective, la mise en œuvre immédiate du projet est prématurée parce que mal ficelée ou nécessitant une analyse plus approfondie de ses implications laquelle ne pourrait être faite qu'en respectant la transparence à l'intérieur du processus.

[148] En effet, puisqu'il n'y aura pas de péréquation des frais de transport, pas de direction des bois, pas d'intervention liée à la qualité, à la prévisibilité des livraisons et à la satisfaction des volumes demandés, comment le Syndicat peut-il assurer que les volumes négociés seront livrés? Sans des garanties à offrir aux acheteurs et sans contrôle sur la direction des bois, comment peut-il obtenir de meilleurs prix?

[149] L'obtention de meilleurs prix pour le bois des producteurs est un objectif légitime du Syndicat. Toutefois pour atteindre cet objectif que ce soit en se dotant d'une agence de vente, ou en optant pour un autre mécanisme de négociation collective, des règles claires doivent être adoptées et appliquées. Le processus qui y mènera devra quant à lui être transparent et respecter la volonté des producteurs dans un sain processus démocratique.

[150] En résumé, le Syndicat a tort de prétendre qu'avec la fin de l'Entente-cadre il peut décider librement des aspects visés à l'article 98 de la Loi, sans que ces aspects particuliers soient suffisamment identifiés pour être intégrés dans un règlement.

[151] De plus, en 1992 par sa Décision 5757 la Régie rappelait l'importance de la concertation entre les différents partenaires de la filière. Cet aspect demeure pertinent. S'il est vrai que la Loi favorise le regroupement des producteurs, il n'en demeure pas moins que le Syndicat doit être à l'écoute de l'ensemble des producteurs et de ses partenaires.

[152] Ce constat ne mène pas à nier au Syndicat les pouvoirs qu'il détient de procéder à une négociation collective des prix et des autres conditions de mise en marché. Cependant, il doit agir dans la transparence en recherchant l'adhésion des producteurs.

[153] De plus, l'appui des acheteurs et des intervenants impliqués dans la mise en marché n'est pas obligatoire en ce sens qu'il se peut parfois qu'une telle adhésion ne puisse être obtenue après le déploiement d'efforts raisonnables pour y parvenir. Dans ce cas, l'office doit néanmoins être en mesure de démontrer qu'il a pris en compte les préoccupations des personnes visées par les règles qu'il veut adopter, de même que les enjeux propres à la filière. Il doit également démontrer que les règles qu'il entend adopter, malgré cette absence d'appui des acheteurs ou de toutes personnes intéressées, satisfont les exigences d'une mise en marché efficace et ordonnée.

[154] La Régie estime qu'il n'a pas fait cette démonstration pendant la très longue séance publique consacrée au dossier.

### **- Le pouvoir de la Régie de modifier le Règlement**

[155] Il est établi, qu'à compter de 1994 et au moins jusqu'aux séances publiques tenues dans le présent dossier, le Syndicat a, sauf exception soumise à des ententes particulières, exercé le rôle et les pouvoirs suivants concernant la mise en marché du bois de sciage :

- assurer l'affichage des prix minimums.
- percevoir directement de l'acheteur les contributions payables par le producteur.
- transmettre au producteur le paiement de son bois reçu des acheteurs.

[156] Il est également établi que les producteurs de bois et les scieurs s'entendaient quant aux prix, aux volumes et au calendrier de livraison et que le Syndicat n'intervenait pas dans cette relation sauf de la manière décrite au paragraphe précédent.

[157] La Régie l'a rappelé à de nombreuses reprises, un office ne peut choisir, parmi les dispositions réglementaires prises dans le cadre d'un plan conjoint, celles qu'il applique et celles qu'il n'applique pas. Ces dispositions ont un caractère obligatoire y compris pour l'autorité chargée d'appliquer les règlements.

[158] Les lacunes dans le processus d'information et de consultation des producteurs et le caractère imprécis du projet de mise en marché du bois de sciage et de déroulage du Syndicat ne permettent pas à la Régie de conclure que celui-ci reçoit l'appui des producteurs ni que ce projet permettra une mise en marché efficace et ordonnée. Dans ces circonstances, la Régie doit intervenir pour que ce qui a été appliqué depuis 1994 soit reflété dans la réglementation. Si le Syndicat veut proposer des changements et une plus grande implication dans la mise en marché des bois de sciage, cela devra se faire par une modification du Règlement et donc un réel processus de consultation de tous les producteurs.

[159] Il faut également ajouter que le Règlement est écrit de telle sorte que le lecteur est incapable de comprendre la différence entre la mise en marché du bois destiné au sciage et au déroulage en vigueur depuis 1994 et celle des autres bois, ce qui devrait être le cas.

[160] Dans les circonstances et de manière à ce que le Règlement reflète les pratiques en cours depuis 1994, la Régie modifie l'article 3 du Règlement pour qu'il se lise :

3. Sauf quant au bois destiné au sciage et au déroulage, un producteur ne peut mettre le produit visé en marché autrement que par l'entremise du Syndicat.

[161] Elle précise de plus que le prix du bois est déterminé entre le producteur et l'acheteur tout en spécifiant que le Syndicat doit afficher les prix minimums offerts par les acheteurs. l'article 3.1 se lit comme suit :

3.1. Le Syndicat affiche les prix minimums offerts par les acheteurs pour le bois destiné au sciage et au déroulage. Le prix final, les volumes et le calendrier des livraisons sont convenus entre le producteur et l'acheteur.

[162] Elle modifie également l'article 5 du Règlement pour tenir compte des pratiques qui ont cours depuis 1994 :

5. Pour le bois destiné au sciage et au déroulage, le Syndicat perçoit de l'acheteur le prix de vente du produit visé convenu entre le producteur et l'acheteur.

Pour les bois autres que ceux destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat perçoit de l'acheteur le prix de vente selon les modalités prévues à la convention de mise en marché.

[163] Finalement, la Régie comprend qu'il faut distinguer entre les bois destinés au sciage et au déroulage et les autres bois quant au calcul des montants versés aux producteurs. Ce sera les articles 6 et 6.1 :

6. Pour les bois autres que ceux destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat, dès qu'il connaît le produit de la vente, détermine le prix net pour chaque producteur intéressé, et ce, pour chaque essence de bois ou groupe d'essence de bois, selon les conventions de mise en marché applicables.

Ce prix est établi en déduisant du prix de la vente les contributions prévues pour l'administration du Plan, les frais d'exécution, de surveillance et de vérification encourus dans l'exécution du présent règlement, les coûts d'expédition et les frais d'exécution résultant du contrat négocié avec l'agent ou toute autre personne engagée dans la mise en marché du produit visé.

6.1 Pour les bois destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat déduit du prix de vente convenu entre le producteur et l'acheteur les contributions prévues pour l'administration du Plan.

**POUR CES MOTIFS, LA RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC :**

**ACCUEILLE** en partie les demandes de Domtar inc. et de l'Association de défense des propriétaires forestiers;

**REJETTE** les demandes du Conseil de l'industrie forestière du Québec;

**DÉCLARE QUE** l'*Entente-cadre de mise en marché du bois destiné au sciage* convenue entre l'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec, le Syndicat des producteurs forestiers du sud du Québec, le Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie et le Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec a pris fin le 1<sup>er</sup> mai 2016;

**PREND** le Règlement modifiant le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs de bois du sud du Québec* dont le texte est joint en annexe pour en faire partie intégrante.

---

(s) France Dionne

---

(s) André Rivet

M<sup>e</sup> Marc Vaillancourt, Vaillancourt Riou **& associés, avocats** et M<sup>e</sup> Marie-Sophie Demers, Bernier Fournier inc.  
Pour Domtar inc.

M<sup>e</sup> Gilles Fontaine, Fontaine, Panneton Bourassa Avocats  
Pour l'Association de défense des producteurs forestiers

M<sup>e</sup> Sylvain Unvoy, Tourigny Mallette Thibodeau Charette  
Pour le Conseil de l'industrie forestière du Québec

M<sup>e</sup> Pierre Brosseau, Pierre Brosseau avocat inc. et M<sup>e</sup> Myriam Robichaud, BHLF, avocats  
Pour le Syndicat des producteurs forestiers du sud du Québec, le Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie et le Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec

Séances publiques tenues les 5, 6, 11, 12, 19 au 22 février, 21 au 24 mai, 11 au 14 juin, 4 novembre 2019, 11 au 14 février et 6 octobre 2020 ( par moyen technologique).

## RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR L'EXCLUSIVITÉ DE LA VENTE DES PRODUCTEURS FORESTIERS DU SUD DU QUÉBEC

### Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (chapitre M-35.1, a 98)

1. Le *Règlement sur l'exclusivité de la vente des producteurs forestiers du Sud du Québec* (chapitre M-35.1, r. 77) est modifié par le remplacement de l'article 3 par le suivant :

« 3. Sauf quant au bois destiné au sciage et au déroulage, un producteur ne peut mettre le produit visé en marché autrement que par l'entremise du Syndicat. ».

2. Ce règlement est modifié par l'insertion, après l'article 3, du suivant :

« 3.1. Le Syndicat affiche les prix minimums offerts par les acheteurs pour le bois destiné au sciage et au déroulage. Le prix final, les volumes et le calendrier des livraisons sont convenus entre le producteur et l'acheteur. ».

3. L'article 5 de ce règlement est remplacé par le suivant :

« 5. Pour le bois destiné au sciage et au déroulage, le Syndicat perçoit de l'acheteur le prix de vente du produit visé convenu entre le producteur et l'acheteur.

Pour les bois autres que ceux destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat perçoit de l'acheteur le prix de vente selon les modalités prévues à la convention de mise en marché. ».

4. L'article 6 de ce règlement est remplacé par le suivant :

« 6. Pour les bois autres que ceux destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat, dès qu'il connaît le produit de la vente, détermine le prix net pour chaque producteur intéressé, et ce, pour chaque essence de bois ou groupe d'essence de bois, selon les conventions de mise en marché applicables.

Ce prix est établi en déduisant du prix de la vente les contributions prévues pour l'administration du Plan, les frais d'exécution, de surveillance et de vérification encourus dans l'exécution du présent règlement, les coûts d'expédition et les frais d'exécution résultant du contrat négocié avec l'agent ou toute autre personne engagée dans la mise en marché du produit visé. ».

5. Ce règlement est modifié par l'insertion, après l'article 6, du suivant :

« 6.1 Pour les bois destinés au sciage et au déroulage, le Syndicat déduit du prix de vente convenu entre le producteur et l'acheteur les contributions prévues pour l'administration du Plan. ».

6. Le présent règlement entre en vigueur à la date de sa publication à la Gazette officielle du Québec.