

# RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossiers : 174-07-01-04  
174-07-01-06  
174-07-01-08

Décision : 12351  
Date : 17 mars 2023  
Présidente : France Dionne  
Régisseurs : Gilles Bergeron  
Carole Fortin<sup>1</sup>

---

**OBJET :** Demande de modifications du Règlement sur la production et la mise en marché du poulet en vertu de l'article 28 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche

Deux demandes d'approbation d'un Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet en vertu de l'article 101 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche

---

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES INDUSTRIES DE NUTRITION ANIMALE ET CÉRÉALIÈRE INC.**

**CONSEIL QUÉBÉCOIS DE LA TRANSFORMATION DE LA VOLAILLE**

**LES COUVOIRIERS DU QUÉBEC INC.**

**SOLLIO GROUPE COOPÉRATIF**

Organismes demandeurs et Intervenants

Et

**ÉLEVEURS DE VOLAILLES DU QUÉBEC**

Mis en cause et Demandeurs

Et

**EXCELDOR COOPÉRATIVE AVICOLE**

**FERME DES VOLTIGEURS INC.**

---

<sup>1</sup> Des travaux préliminaires ont été réalisés lors de séances publiques tenues le 12 décembre 2019, les 10 et 11 mars et le 27 avril (Zoom) 2020, et une décision en cours d'instance a été rendue à la suite de ceux-ci (*Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière et Éleveurs de volailles du Québec*, 2020 QCRMAAQ 67 (Décision 11816)) par la formation composée des régisseurs Gaétan Busque, France Dionne et Gilles Bergeron.

**NUTRINOR COOPÉRATIVE**  
**2948-5299 QUÉBEC INC.**  
**3102-2841 QUÉBEC INC.**  
**3102-2825 QUÉBEC INC.**  
**9117-5240 QUÉBEC INC.**  
**9118-5868 QUÉBEC INC.**  
**DÉSILEX INC.**  
**FERME AVICOLE DÉSILETS INC.**  
**FERME AVICOLE MGF INC.**  
**LES ÉLEVAGES COQ EXCEL INC.**  
**FERME GAÉTAN GAUCHER INC.**  
**LES ÉLEVAGES AVICO INC.**  
**FERME AGRI-PLUME INC.**  
**VOLAILLES ST-HUGUES INC.**  
**VOLAILLES MAFRÉGAMI INC.**  
**MARCO MÉNARD**  
**FERME RÉJEAN ET JOËL MÉNARD SENC**  
**RM MÉNARD SENC**  
**FERME ROCH MORIN INC.**  
**F.M. AVICOLE INC.**

Intervenants

---

## DÉCISION

---

### CONTEXTE

[1] La production et la mise en marché du poulet au Québec sont assujetties aux dispositions du *Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*<sup>2</sup> (le Plan conjoint).

[2] Les Éleveurs de volailles du Québec (les ÉVQ) sont chargés de l'application du Plan conjoint. À ce titre, ils peuvent exercer les pouvoirs prévus à l'article 93 de la *Loi sur la mise en*

---

<sup>2</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 290.

*marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*<sup>3</sup> (la Loi) et ainsi contingenter la production et la mise en marché du poulet.

[3] Les ÉVQ ont pris le *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*<sup>4</sup> (le Règlement) qu'ils administrent. Ce règlement fixe les règles applicables au contingentement de la production et de la mise en marché du poulet.

[4] Les quatre organismes demandeurs (les Organismes) sont engagés dans la fourniture de services aux producteurs de poulets. L'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Les Couvoiriers du Québec inc. représentent des entreprises fournisseurs d'intrants (moulée et poussins) dans la production du poulet, dont certaines sont également productrices et titulaires de quotas. Sollio groupe coopératif est une fédération de coopératives dont certaines sont des fournisseurs d'intrants ou de services aux producteurs de poulets en plus de détenir des quotas de poulets. Elle est également commanditaire d'Olymel SEC, l'un des principaux acheteurs de poulets au Québec. Le Conseil québécois de la transformation de la volaille (le CQTV) est l'organisme accrédité en vertu de la Loi<sup>5</sup> pour représenter les acheteurs de volailles, dont certains sont également producteurs et titulaires de quota de poulet.

[5] Les Intervenants sont tous producteurs et titulaires de quota de poulet.

[6] Le Règlement prévoit, à son article 9, qu'un producteur de poulet ne peut détenir plus de 13 935 mètres carrés (m<sup>2</sup>) de quota.

[7] Le 4 février 2020, les Organismes, appuyés par certains Intervenants<sup>6</sup>, transmettent à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) une demande de modification du Règlement ayant principalement pour objet l'abrogation de l'article 9 du Règlement.

[8] Au cours des procédures, Ferme des Voltigeurs inc. et Nutrinor coopérative se désistent de leur intervention.

[9] Le 16 février 2021, les ÉVQ prennent un *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* qui a pour effet de modifier les règles sur la location de quota et sur la location de poulaillers à long terme. Une demande d'approbation de ce règlement est transmise à la Régie le 24 février 2021. Ce règlement fait l'objet de modifications le 14 juillet 2021 et le 10 février 2022.

[10] Le 21 avril 2021, les Organismes, appuyés par les mêmes Intervenants, souhaitent amender leur demande afin de proposer des modifications à d'autres articles du Règlement. Cette demande est contestée par les ÉVQ.

---

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

<sup>4</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 292.

<sup>5</sup> RMAAQ, Décision 10628 du 2 février 2015.

<sup>6</sup> Conseil québécois de la transformation de la volaille, Exceldor coopérative avicole, Sollio groupe coopératif et Ferme des Voltigeurs inc.

[11] Par ailleurs, les parties consentent à ce que les Intervenants soient entendus dans le présent dossier à l'égard du règlement pris par les ÉVQ le 16 février 2021 et modifié le 14 juillet 2021 et le 10 février 2022, et à ce que la Régie statue quant à son approbation.

[12] Le 6 août 2021, la Régie rend une décision sur la demande d'amendement des Organismes et précise quelles demandes de modification seront traitées dans le présent dossier, soit :

- Abrogation des articles 9, 18 et 94.5 en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;
- Modification des articles 9.2, 9.3, 25.2, 26, 28.4, 33, 34 et 103 en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;
- Modification des articles 2, 4.2, 4.3, 5, 19, 26.2, 28.01, 30.1.1, 34, 37, 39, 49, 54, 56, 56.2, 56.3, 68 et 94.1 en vertu de l'article 101 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;
- Modification du titre de la section 2.1 du Chapitre I en vertu de l'article 101 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;
- Insertion des articles 19.1 à 19.6, 28.02, 37.1 (amendé), 37.2 (amendé), 74.1 et 76.1 en vertu de l'article 101 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;
- Modification des annexes de manière concordante<sup>7</sup>.

[13] Le 27 août 2021, les ÉVQ prennent à nouveau un *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* qui modifie essentiellement l'article 38 du Règlement relatif à la location de quota. Une demande d'approbation de ce règlement est transmise à la Régie le 3 septembre 2021. De plus, le 10 février 2022, le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* pris par les ÉVQ le 16 février 2021 et modifié le 14 juillet 2021 est à nouveau modifié. Il est convenu que les demandes d'approbation de toutes ces modifications réglementaires seront également traitées dans le présent dossier. Dans les circonstances, l'analyse des modifications suivantes s'ajoute à celles identifiées dans la Décision 12049 :

- Modification des articles 21.5, 22.5, 38, 58.5 et 95 en vertu de l'article 101 de la Loi;
- Insertion des articles 5.1 et 37.01 en vertu de l'article 101 de la Loi.

## QUESTIONS

[14] La Régie doit déterminer s'il y a lieu d'abroger ou de modifier, à la demande des Organismes, les dispositions du Règlement qui concernent la limite maximale de détention de quota de poulet. Elle doit également décider s'il y a lieu d'approuver les deux règlements pris par les ÉVQ le 16 février 2021 (modifié le 14 juillet 2021 et le 10 février 2022) et le 27 août 2021 traitant de la location de quota et de la location de poulaillers à long terme.

---

<sup>7</sup> Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière et Conseil québécois de la transformation de la volaille, 2021 QCRMAAQ 111 (Décision 12049), dispositif de la décision, p. 6 et 7.

[15] Elle devra donc se pencher de façon plus précise sur les trois points suivants :

- L'opportunité de maintenir ou non la détention maximale de quota de poulet;
- La légalité et l'opportunité des nouvelles mesures prises visant le contrôle des locations de quota de poulet, notamment en ce qui concerne le programme d'expansion des marchés;
- La légalité et l'opportunité des mesures prises à l'égard de la location de poulaillers à long terme, notamment au regard des questions de la rétroactivité de l'application d'un règlement, du concept de discrimination administrative en ce qui concerne la « famille », de l'objet de la mesure et de sa portée.

## ANALYSE ET DÉCISION

[16] Pour les motifs qui suivent, la Régie estime qu'il y a lieu d'abroger les articles 9, 18 et 94.5 du Règlement, soit ceux visant la détention maximale de quota de poulet, d'approuver, sous réserve de certaines modifications, le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* pris par les ÉVQ le 16 février 2021 et modifié le 14 juillet 2021 et d'approuver le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* pris par les ÉVQ le 27 août 2021.

[17] Pour les fins de l'analyse, quatre thèmes seront abordés :

1. L'application des articles 101 et 28 de la Loi;
2. La limite de détention de quota;
3. La location de quota;
4. La location de poulaillers à long terme.

### - L'application des articles 101 et 28 de la Loi

[18] Étant donné l'argumentation et les commentaires de certaines parties quant à l'application des articles 101 et 28 de la Loi et aux règles de fonctionnement qui les sous-tendent, il est utile de débiter l'analyse par une mise au point sur ces questions d'ordre plus général.

#### *Article 101 de la Loi - Les critères d'analyse*

[19] Tout règlement pris en vertu de la Loi par un office ou par les producteurs réunis en assemblée générale doit être soumis pour approbation par la Régie. C'est l'article 101 de la Loi qui prévoit spécifiquement cette condition :

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.

[20] Le cadre d'approbation de ces règlements n'est pas défini dans la Loi ni dans un règlement adopté en vertu de celle-ci. Un examen plus large du cadre législatif, des décisions de la Régie et de celles des tribunaux supérieurs permet par ailleurs de dégager les principes applicables à cet égard.

[21] D'entrée de jeu, il est important de préciser que ce pouvoir d'approbation réglementaire est purement administratif, et ce, même dans les cas où la Régie choisit de consulter, dans le cadre d'une séance publique ou autrement, les producteurs comme le prévoit l'article 101 de la Loi ou toute autre personne intéressée.

[22] Ce premier constat est important, notamment en ce qui concerne le cadre procédural applicable, qui est nécessairement beaucoup plus souple et moins contraignant que dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire<sup>8</sup>.

[23] La Régie a donc une grande latitude pour décider de la façon dont elle souhaite recueillir l'information pertinente pour l'éclairer à l'égard du règlement soumis pour approbation et des personnes qui seront consultées à cette fin. Selon les termes de l'article 101 de la Loi, compte tenu de l'objectif visé et du contexte dans lequel la Régie est appelée à intervenir, ce processus devrait se rapprocher beaucoup plus d'une consultation publique que d'une séance publique où elle est appelée à trancher un différend.

[24] L'analyse d'une demande d'approbation réglementaire, comme la plupart des demandes traitées par la Régie, tient compte de l'article 5 de la Loi qui se lit comme suit :

5. La Régie a pour fonctions de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public.

[...]

[25] Bien que l'article 203 de la Loi vienne soustraire le processus d'approbation des règlements des offices de certaines dispositions de la *Loi sur les règlements*<sup>9</sup>, celui-ci est tout de même assujéti à la section II de cette loi qui concerne l'examen des projets de règlement. Ainsi, les critères généraux prévus à l'article 5 de la *Loi sur les règlements* s'appliquent, avec les ajustements qui s'imposent. Cet article se lit comme suit :

5. L'examen porte sur :
- 1° la légalité du projet de règlement transmis;
  - 2° l'harmonisation du projet avec les lois et les règlements en vigueur;
  - 3° la conformité juridique du projet avec le but recherché;

---

<sup>8</sup> La Régie a rendu récemment deux décisions à cet égard : *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière* et *Conseil québécois de la transformation de la volaille*, préc., note 7, et *Producteurs de pommes du Québec* et *Association des emballeurs de pommes du Québec*, 2021 QCRMAAQ 86 (Décision 12066 rectifiée).

<sup>9</sup> RLRQ, c. R-18.1.

- 4° la cohérence des dispositions du projet;
- 5° la qualité de la rédaction du projet.

[26] Certaines décisions<sup>10</sup> de la Régie et des tribunaux supérieurs apportent des précisions en ce qui concerne l'analyse d'un règlement soumis par un office. Ainsi, une attention particulière doit être portée aux éléments suivants, toujours avec l'article 5 de la Loi en toile de fond :

- L'analyse de la légalité du règlement s'exprime notamment par :
  - L'assurance que le processus suivi pour son adoption respecte les règles prévues à la réglementation ou aux règles adoptées par l'office à cet égard;
  - L'habilitation de l'office à prendre le règlement;
  - L'absence de discrimination, de délégation illégale, d'attribution de pouvoirs discrétionnaires et d'effet rétroactif;
- L'approbation des producteurs;
- La qualité de la rédaction, la clarté et la précision des dispositions du règlement;
- La compatibilité du texte du règlement avec le but poursuivi.

[27] Contrairement à ce que semblent prétendre les ÉVQ, l'approbation des producteurs n'a pas préséance sur les autres critères analysés par la Régie. Il s'agit d'un critère parmi d'autres. L'analyse est transversale et tout doit être pris en considération dans le processus d'approbation.

[28] L'approbation des producteurs doit également être analysée avec prudence en tenant compte des situations potentielles suivantes :

- Les efforts consentis par l'office pour présenter et expliquer le règlement dans les différentes assemblées ou réunions de producteurs;
- Le fait que le règlement soit approuvé par l'office (le conseil d'administration) ou l'ensemble des producteurs à l'assemblée générale;

---

<sup>10</sup> *Mouvement de la relève Laitière Établie Inc. c. Fédération des producteurs de lait du Québec*, 2001 CanLII 15476 (QC CA); *Ferme avicole Laplante ltée c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 2010 QCCS 2823 (CanLII); *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, 2001 CanLII 13972 (QC CS); *Éleveurs de volailles du Québec et 2948-5299 Québec inc.*, 2018 QCRMAAQ 55 (Décision 11482 rectifiée) (dissidence de M<sup>e</sup> France Dionne); RMAAQ, Décision 10892 rectifiée du 8 juillet 2016 (dissidence de M<sup>e</sup> France Dionne); *Producteurs de lait du Québec*, 2016 QCRMAAQ 158 (Décision 11131) (dissidence de M<sup>e</sup> France Dionne); *Fédération des producteurs d'œufs du Québec*, 2019 QCRMAAQ 10 (Décision 11517) (dissidence de M<sup>e</sup> Gilles Bergeron); *Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, 2005 QCRMAAQ 151 (Décision 8505); *Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec*, 2007 QCRMAAQ 16 (Décision 8782); *Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud et Matériaux Blanchet inc.*, 2021 QCRMAAQ 87 (Décision 12031).

- L'approbation du règlement par un vote des délégués qui ne permet pas de connaître avec précision le niveau d'appui réel dans chacune des régions ou chacun des secteurs que représentent ces délégués;
- L'objet du règlement qui peut affecter un nombre très restreint de producteurs alors que tous peuvent voter pour son approbation.

*Article 101 de la Loi - Le processus d'analyse*

[29] Le règlement est d'abord analysé sur la base des documents déposés au soutien de la demande d'approbation. Il est possible que des échanges informels entre la Régie et l'office ayant soumis le règlement soient nécessaires afin de valider certains éléments et d'apporter des ajustements, le cas échéant. Dans un deuxième temps, la Régie peut choisir de convoquer une séance publique afin de recevoir les observations ou les commentaires à l'égard du règlement de la part des personnes intéressées par celui-ci. C'est en partie le processus décrit par la Cour supérieure dans l'affaire *Ferme avicole Laplante Itée*<sup>11</sup> aux paragraphes 43 à 57, dont nous ne citerons pour l'instant que le paragraphe 50, qui illustre ce fonctionnement :

[50] La Régie a donc suivi en l'instance le processus qu'elle suit généralement avant d'approuver un règlement. Elle a déclenché un processus de consultation. En même temps, elle a soumis le règlement à ses juristes. Ceux-ci ont communiqué avec les représentants des Éleveurs pour leur faire part des problèmes décelés et pour les informer des solutions envisagées par la Régie. On a obtenu les commentaires des représentants des Éleveurs. On a aussi fait d'autres consultations. Puis la Régie a enfin approuvé le règlement qui lui apparaissait opportun, après modification.

[30] Dans cette dernière affaire, la Régie avait sollicité certains intervenants pour transmettre leurs observations par écrit à l'égard du règlement<sup>12</sup>, un exemple du type de vérification dont il est question à l'article 101 de la Loi. Il n'y a pas de règles claires quant à la tenue ou non d'une séance publique dans le cadre du processus. Un règlement ayant des impacts importants sur la production et la mise en marché, tant par ses effets potentiels sur les producteurs que sur les différents acteurs de la filière, peut commander que l'analyse des critères mentionnés précédemment soit éclairée par les observations des personnes affectées par celui-ci.

[31] Une fois l'analyse terminée, la Régie peut soit refuser d'approuver le règlement ou l'approuver avec ou sans modification. Ces trois possibilités ont été clairement établies par les tribunaux supérieurs<sup>13</sup>.

[32] Le processus administratif d'approbation réglementaire suivi par la Régie est l'un des plus rigoureux et dont la durée peut être affectée, par exemple, par la qualité des informations transmises au soutien de la demande d'approbation, la complexité du règlement et, bien entendu, la tenue de séances publiques, le cas échéant.

---

<sup>11</sup> *Ferme avicole Laplante Itée c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, préc., note 10.

<sup>12</sup> RMAAQ, Décision 9341 du 16 février 2010, rectifiée le 16 février 2010, p. 2.

<sup>13</sup> *Mouvement de la relève Laitière Établie Inc. c. Fédération des producteurs de lait du Québec*, préc., note 10; *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, préc., note 10; *Ferme avicole Laplante Itée c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, préc., note 10.

[33] À cet égard, les ÉVQ soulignent à répétition qu'il est difficile d'obtenir l'approbation de leurs règlements étant donné l'opposition systématique d'intervenants lorsque des séances publiques sont tenues.

[34] Le Règlement est au cœur de la production et de la mise en marché du poulet. Étant donné son importance, à moins d'ajustements techniques ou de mises à jour, il ne faut pas se surprendre que les modifications structurantes qui y sont apportées soient soumises à la consultation.

[35] Ce n'est toutefois pas une raison pour entraver ou contourner le processus démocratique d'adoption des modifications réglementaires<sup>14</sup>. La présence des producteurs à une assemblée annuelle est un minimum requis. Prendre la parole, expliquer sa position puis proposer des résolutions est l'outil démocratique afin de faire valoir son opinion. Il faut retenir l'exemple des producteurs appartenant au syndicat Les Éleveurs de volailles de la Rive-Nord qui ont pris une résolution pour s'opposer aux modifications visant le programme d'expansion des marchés, car elles affectaient leur fournisseur et conséquemment eux-mêmes<sup>15</sup>. Il n'y a pas eu de suite à cette résolution, mais il reste la preuve qu'ils ont d'abord utilisé l'outil démocratique prévu par la Loi, qu'ils ont pris le temps d'expliquer leur position et leurs arguments aux ÉVQ ainsi qu'à l'ensemble des producteurs afin de tenter d'influencer leur décision. Face à un vote défavorable, l'article 101 de la Loi est alors disponible pour donner son opinion à la Régie.

[36] Les ÉVQ ont entrepris une refonte de la quasi-totalité du Règlement et ce processus est en marche depuis maintenant plus de 20 ans<sup>16</sup>. Ils ont choisi de le faire par étapes, tel qu'il est établi dans leur plan d'action à ce sujet<sup>17</sup>. Il n'est pas question de critiquer la méthode, mais une refonte législative ou réglementaire est généralement produite en bloc, une loi ou un règlement formant un tout. L'étapisme présente les désavantages de multiplier les demandes d'approbation réglementaire et tout le processus qui en découle, dont les séances publiques, sans compter les risques de confusion qu'entraîne le cumul des interventions sur un même règlement dans le temps pour les parties prenantes.

[37] Dans le présent dossier, deux demandes d'approbation ont été jointes (dont l'une a subi deux modifications au cours du processus d'approbation). Selon le plan des ÉVQ<sup>18</sup>, la refonte est loin d'être terminée. Dans l'histoire récente de cette refonte, depuis 2013<sup>19</sup>, 46 jours ont été consacrés à des séances publiques, sans compter les multiples conférences de gestion ou conférences préparatoires, 11 conférences ayant été tenues dans le présent dossier.

---

<sup>14</sup> Voir *Coopérative Grand Bleu* et *Syndicat des producteurs de bleuets du Québec*, 2021 QCRMAAQ 157 (Décision 12103), par. 46.

<sup>15</sup> Voir GM-3.

<sup>16</sup> *Éleveurs de volailles du Québec* et *Coop fédérée*, 2014 QCRMAAQ 230 (Décision 10387 rectifiée), par. 11 à 16; *Éleveurs de volailles du Québec* et *Exceldor Coopérative*, 2017 QCRMAAQ 22 (Décision 11214 re-rectifiée), par. 28.

<sup>17</sup> Voir ÉVQ-20, Plan d'intervention visant les modifications au Règlement sur la production et la mise en marché du poulet; *Éleveurs de volailles du Québec* et *Coop fédérée*, préc., note 16, par. 11 à 16; *Éleveurs de volailles du Québec* et *Exceldor Coopérative*, préc., note 16, par. 34.

<sup>18</sup> Voir ÉVQ-20, préc., note 17.

<sup>19</sup> *Éleveurs de volailles du Québec* et *Coop fédérée*, préc., note 16; *Éleveurs de volailles du Québec* et *Exceldor Coopérative*, préc., note 16; *Éleveurs de volailles du Québec* et *2948-5299 Québec inc.*, préc., note 10, ainsi que le présent dossier.

[38] En terminant sur ce point, il est pertinent de mentionner que, malgré l'historique des débats sur la question de la détention maximale de quota dont il sera question plus loin, et plus particulièrement les trois plus récentes décisions sur les étapes de la refonte du Règlement<sup>20</sup>, il est pour le moins étonnant de constater que les ÉVQ placent cet enjeu au dernier rang des interventions à réaliser dans la refonte.

#### *Article 28 de la Loi*

[39] L'article 28 de la Loi confère des pouvoirs exceptionnels à la Régie. Cette disposition se lit comme suit :

28. La Régie peut :

1° modifier, remplacer ou abroger une disposition d'un plan, d'un règlement, de l'acte constitutif d'une chambre ou d'une décision d'un office de producteurs ou de pêcheurs ou d'une chambre;

2° suspendre pour toute période qu'elle détermine l'application d'un plan, d'un règlement, d'une convention, de l'acte constitutif ou d'une décision d'une chambre ou d'une de leurs dispositions ou y mettre fin.

La Régie donne préalablement avis de la date et du lieu où elle recevra les observations des personnes intéressées.

Elle publie à la *Gazette officielle du Québec* un avis indiquant la décision qu'elle a prise en application du présent article.

[40] Ainsi, ce pouvoir de modifier, de remplacer, d'abroger ou de suspendre l'application d'un règlement déroge au processus général d'adoption d'un règlement puisqu'il permet d'éviter de respecter l'ensemble des règles applicables au sein des instances concernées d'un office pour la prise d'un règlement avant de le soumettre à la Régie pour approbation.

[41] Par ailleurs, un règlement pris en vertu de l'article 28 de la Loi est soumis aux mêmes critères d'analyse permettant de décider de son approbation ou non que ceux décrits précédemment dans le cadre de l'application de l'article 101 de la Loi<sup>21</sup>. Il n'y échappe pas malgré le caractère exceptionnel de l'article 28 de la Loi.

[42] Ce qui caractérise le recours à l'article 28 de la Loi, c'est la nécessité d'établir en premier lieu une situation particulière qui justifie ensuite d'intervenir sur un règlement en l'abrogeant, le modifiant ou le remplaçant après avoir reçu les observations des personnes intéressées.

[43] Il va de soi que ce recours n'est pas une voie de contournement du processus général de prise et d'approbation d'un règlement<sup>22</sup> parce qu'un producteur considère qu'il n'a pas

<sup>20</sup> *Éleveurs de volailles du Québec et Coop fédérée*, préc., note 16; *Éleveurs de volailles du Québec et Exceldor Coopérative*, préc., note 16; *Éleveurs de volailles du Québec et 2948-5299 Québec inc.*, préc., note 10.

<sup>21</sup> *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière et Éleveurs de volailles du Québec*, 2021 QCRMAAQ 2 (Décision 11925), voir notamment par. 22.

<sup>22</sup> *Coopérative Grand Bleu et Syndicat des producteurs de bleuets du Québec*, préc., note 14, voir par. 46.

besoin de participer aux instances d'un office étant donné son importance dans le secteur de production ou encore parce qu'un producteur ou un groupe de producteurs malheureux n'ont pas eu gain de cause dans le cadre d'un processus démocratique légalement exercé.

[44] Il y a donc nécessité d'établir une situation ou un contexte particulier qui justifie de passer outre le processus général afin que la proposition de modification réglementaire soit soumise aux critères d'analyse pour son approbation.

[45] Certaines situations sont intrinsèquement particulières et justifient le recours à l'article 28 de la Loi. Par exemple, une incohérence entre des textes réglementaires qui pose des problèmes d'application ou encore un changement dans l'application d'un plan conjoint quant aux producteurs ou aux produits visés<sup>23</sup>. D'autres situations, chacune étant un cas d'espèce qu'il faut circonscrire, peuvent justifier l'intervention de la Régie dans la modification d'un règlement dont le pouvoir habilitant appartient à un office.

#### - La limite de détention de quota

[46] La limite de détention de quota est prévue à l'article 9 du Règlement, qui se lit comme suit :

9. Sous réserve des articles 18 et 103, nul ne peut détenir, à titre de titulaire, de locataire ou parce qu'il est réputé les détenir au sens des articles 14 et 16, des quotas totalisant plus de 13 935 m<sup>2</sup>.

[47] L'objet principal de la demande des Organismes en vertu de l'article 28 de la Loi est l'abrogation de cette disposition. Ils demandent également d'abroger de manière concomitante les articles 18 et 94.5 du Règlement, qui sont directement liés à l'article 9 du Règlement. Par ailleurs, l'abrogation de l'article 9 du Règlement nécessiterait également des modifications aux articles 28.4, 33, 34, 103 et à l'annexe 4 du Règlement, lesquels y font référence.

[48] D'entrée de jeu, puisqu'il s'agit d'une demande formulée en vertu de l'article 28 de la Loi, il y a lieu de déterminer si une circonstance particulière justifie l'exercice d'un tel recours pour modifier le Règlement. Dans l'affirmative, l'analyse de la modification doit être effectuée conformément aux critères dont il a été question précédemment.

#### *La situation particulière*

[49] Il n'y a aucun doute que la remise en question du maximum de détention de quota dans la production de poulet peut être qualifiée de situation particulière. Ce sujet est au cœur des questions réglementaires de ce secteur d'activité depuis plusieurs années. Il est inutile de

---

<sup>23</sup> *Producteurs de grains du Québec*, 2021 QCRMAAQ 89 (Décision 12023); *Première Nation Wolastoqiyki Wamsipekuk*, 2021 QCRMAAQ 31 (Décision 11953 rectifiée); *Syndicat des producteurs de bois du Centre-du-Québec*, 2015 QCRMAAQ 75 (Décision 10734); *Fédération québécoise des producteurs de fruits et légumes de transformation*, 2015 QCRMAAQ 2 (Décision 10642); *Syndicat des producteurs de bois de l'Estrie*, 2013 QCRMAAQ 67 (Décision 10155); *Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud*, 2003 QCRMAAQ 34 (Décision 7816); *Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec*, 2003 QCRMAAQ 71 (Décision 7891).

reprendre l'historique du débat à cet égard, la Régie l'a déjà fait dans le présent dossier dans la Décision 11925<sup>24</sup> du 15 janvier 2021, rendue en cours d'instance, aux paragraphes 29 à 39, qu'il est particulièrement utile de reproduire intégralement :

[29] Il est important, à ce stade de l'analyse, de situer la question de fond, soit celle de la limite de détention de quota, dans son contexte historique.

[30] À la suite de séances publiques tenues les 13, 15 et 16 août et 19, 21 et 22 novembre 2013, la Régie refuse d'approuver la première mouture d'un Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet qui fait suite à un moratoire sur les ventes de quotas de poulet applicable depuis janvier 2010, dont l'objectif est de limiter la concentration de la détention de quota<sup>8</sup>.

[31] Dans la Décision 10387<sup>9</sup>, la Régie fait état de demandes de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière (l'AQINAC) et des Couviroisiers du Québec (LCQ) relativement au maximum de détention de quota :

[28] Les Associations font valoir qu'il n'est pas opportun de fixer un maximum de détention de quota d'autant plus qu'un tel maximum, introduit au règlement sur les quotas dans les années 1970, n'est pas respecté par un grand nombre de titulaires depuis de très nombreuses années, au vu et au su des Éleveurs. Elles confirment que la création et la multiplication de structures corporatives et de fiducies de même que l'utilisation de prête-noms ont effectivement permis de contourner la réglementation. Elles ajoutent que le passé témoigne du fait que fixer un maximum de détention de quota est une mesure totalement inefficace. Ainsi le Règlement modifié est loin de régler cette situation qui est même consacrée par une disposition réglementaire spécifique.

[32] Lors des séances publiques tenues en 2013, Exceldor Coopérative avicole et le Conseil québécois de la transformation de la volaille<sup>10</sup> se questionnent également sur :

- les motifs qui justifient le maximum de détention de quota déterminé;
- les motifs qui justifient le prix plafond retenu<sup>11</sup>;

[33] En 2015, les ÉVQ déposent un nouveau Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet, dont la demande d'approbation fait également l'objet de séances publiques que la Régie tient les 21 et 22 janvier, 23 février, 4 et 31 mars, 27 avril et 26 et 27 mai 2016.

[34] Dans la Décision 11214, qui fait suite à la demande de 2015 des ÉVQ<sup>12</sup>, la Régie fait état de leur présentation du processus suivi pour la modification du Règlement :

[33] Les Éleveurs sont conscients des répercussions du moratoire et soulignent que l'adoption du Règlement pourrait permettre la levée du moratoire. Ils suggèrent qu'une réflexion devrait éventuellement avoir lieu sur le plafond de détention de quota.

[34] Les Éleveurs expliquent à la Régie qu'ils ont choisi de procéder selon les étapes suivantes :

- la connaissance des détenteurs réels de quota;
- la levée du moratoire;
- l'analyse du plafond de détention de quota.

---

<sup>24</sup> Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière et Éleveurs de volailles du Québec, préc., note 21.

[35] La Régie souligne également dans cette décision les demandes de Sollio Groupe coopératif<sup>13</sup> concernant le plafond de détention :

[40] [...] Selon elle, l'évaluation du plafond de détention aurait dû faire partie de l'analyse de façon à proposer un encadrement juridique plus conforme aux pratiques d'affaires<sup>14</sup>.

[36] Le dispositif de la Décision 11214 traduit l'intérêt de la Régie de ne pas faire l'impasse sur la question du plafond de détention, même si elle accepte d'approuver en grande partie le Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet et de ne pas modifier l'article 9 du Règlement :

DEMANDE aux Éleveurs de volailles du Québec de réaliser et lui soumettre, de même qu'aux mis en cause, une étude coûts-bénéfices relative au maintien de la limite de 13 935 m<sup>2</sup> pour la détention totale de quota d'un producteur à titre de titulaire ou de locataire, directement ou indirectement, au plus tard le 11 juin 2018.

[37] La Régie demande également aux ÉVQ dans cette décision de lui soumettre un règlement pour la mise en place d'un système centralisé de vente de quota :

DEMANDE aux Éleveurs de volailles du Québec de soumettre à l'approbation de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2017, un règlement prévoyant un système centralisé de vente de quota;

[38] Le 2 octobre 2017, en réponse à la demande de la Régie, les ÉVQ déposent pour approbation un règlement pris par le conseil d'administration le 29 septembre 2017. Ce règlement sera modifié à plusieurs reprises par des résolutions du conseil d'administration des ÉVQ les 26 octobre et 21 décembre 2017, 28 février, 13, 14 et 21 mars et 22 août 2018. Une version refondue de tous ces règlements constitue le règlement sur lequel la Régie se prononce par sa Décision 11482 du 6 novembre 2018<sup>15</sup>, à la suite de séances publiques tenues les 28 février, 1<sup>er</sup> et 2 mars, 6 avril et 20 août 2018.

[39] Le 28 janvier 2019, également en réponse à la demande de la Régie, les ÉVQ déposent l'Analyse et l'Étude portant sur le maintien de la limite de détention de quota prévue à l'article 9 du Règlement.

(références omises)

[50] Dès le 28 janvier 2019, la Régie est en mesure d'entreprendre elle-même la procédure prévue à l'article 28 de la Loi, puisque la seule transmission, à cette date, de l'*Étude coûts-bénéfices relative au maintien de la limite de 13 935 m<sup>2</sup> pour la détention totale de quota*, préparée par les ÉVQ<sup>25</sup> et de l'*Analyse coûts-bénéfices relative au maintien de la limite de 13 935 m<sup>2</sup> pour la détention totale de quota de poulet*, préparée par la firme Forêt, Lavoie, conseil (FLC)<sup>26</sup>, ne permet pas de disposer de la question du maintien d'un maximum de détention de quota. Ce sont plutôt les Organismes qui deviennent porteurs de ce dossier, comme le mentionne la Régie au paragraphe 40 de la Décision 11925 :

[40] Dès les 28 février et 12 mars 2019, les Organismes indiquent à la Régie qu'ils remettent en question l'exactitude des données contenues dans l'Étude et l'Analyse ainsi que la conclusion de Gilbert Lavoie, qu'ils résumant ainsi :

<sup>25</sup> Voir ÉVQ-8.

<sup>26</sup> Voir ÉVQ-9.

[...] la limite maximale de détention de quota n'a pas d'impact négatif sur la recherche d'économie d'échelle et non plus que sur la compétitivité des fermes québécoises par rapport aux entreprises ontariennes.

[51] Cette contestation des Organismes est formalisée dans la demande de modifications réglementaires déposée en vertu de l'article 28 de la Loi le 4 février 2020.

[52] Bref, la question de la détention maximale de quota est à l'agenda depuis suffisamment de temps, elle doit être réglée. Près de 10 années se sont écoulées dans ce que l'on peut qualifier d'histoire récente des modifications du Règlement, au cours desquelles ce sujet a été constamment évoqué. Les ÉVQ ne semblent pas y avoir donné l'importance requise, le sujet étant notamment annoncé lors de la dernière phase de leur plan de refonte<sup>27</sup>.

#### *L'analyse de la modification réglementaire*

[53] Deux critères d'analyse méritent particulièrement des commentaires :

- L'approbation des producteurs;
- La compatibilité du texte du règlement avec le but poursuivi.

#### *L'approbation des producteurs*

[54] Les ÉVQ soutiennent que le maintien du maximum de détention de quota tel que prévu à l'article 9 du Règlement est le souhait des producteurs qui l'ont d'ailleurs clairement exprimé en assemblée générale le 14 avril 2021<sup>28</sup>. Avec respect, à la lumière des mises en garde à l'égard de ce critère, énumérées précédemment au paragraphe 28, il est difficile de conclure à une volonté ferme, claire et unanime des producteurs sur cette question.

[55] Tout d'abord, historiquement, les ÉVQ documentent, présentent et discutent de leurs positions ou propositions réglementaires avec les producteurs, et ce, en effectuant des tournées au sein de toutes les instances. Des explications et des précisions sont généralement communiquées dans les publications des ÉVQ. Bref, les producteurs sont, de façon générale, informés, consultés et écoutés sur les propositions réglementaires des ÉVQ avant leur adoption et dépôt pour approbation à la Régie.

[56] La résolution du 14 avril 2021 concernant le maintien du maximum de détention de quota n'a pas fait l'objet d'un processus préalable d'information ou de consultations auprès des producteurs. Elle a été présentée à l'AGA pendant que des séances publiques se tenaient sur la même question. La copie de cette résolution a été produite, à la surprise générale, en séance publique par les ÉVQ au cours du contre-interrogatoire d'un témoin des Organismes, à 16 h 04, le vendredi 23 avril 2021<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Voir ÉVQ-20, préc., note 17.

<sup>28</sup> Voir ÉVQ-19, Extrait du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle des producteurs visés par le Plan conjoint des Éleveurs de volailles du Québec, AGA 21.008.

<sup>29</sup> Voir procès-verbal de la séance publique du 23 avril 2021, p. 5.

[57] Une deuxième résolution<sup>30</sup> a également été présentée lors de l'AGA du 14 avril 2021 concernant les travaux de la Régie dans le présent dossier en réaction directe à certaines décisions rendues en cours d'instance.

[58] Les résolutions AGA 21.006 et AGA 21.008 ont été présentées et adoptées en AGA dans un contexte émotif, sur des sujets abordés lors des séances publiques tenues par la Régie, débutées en décembre 2019 et dont on pouvait, en avril 2021, difficilement prévoir la fin. Les décisions prises lors de cette AGA l'ont été sans préparation préalable des producteurs comme les ÉVQ sont habitués à le faire et ne semblent pas avoir été discutées par les producteurs lors des réunions des syndicats régionaux lesquels sont représentés par des délégués en AGA.

[59] Dans la mesure où la question du plafond de détention de quota est un élément fondamental du Règlement aux yeux des ÉVQ, elle aurait mérité de faire l'objet d'une présentation, d'une consultation et de discussions au sein de toutes les instances de producteurs concernées entre 2014 et 2018, c'est-à-dire dans l'intervalle entre la Décision 10387 et la Décision 11482, et ce, malgré le plan d'action prévu en ce qui concerne la refonte du Règlement.

[60] Il est également important de souligner que très peu de producteurs atteignent le maximum de détention de quota. La preuve révèle qu'en terme de détention directe, huit producteurs ont atteint ce maximum (soit 1 % des producteurs) et 24 (soit 4 % des producteurs) détiennent actuellement entre 10 000 et 13 935 m<sup>2</sup> de quota, soit près de la limite permise. En détention indirecte, ce sont 64 et 92 entités qui détiennent respectivement les mêmes quantités de quotas (soit 5 % et 7 % des entités au total)<sup>31</sup>.

[61] Ainsi, la question du maximum affecte peu de producteurs dans leurs affaires courantes, à court, moyen et même long termes. Il est donc permis, étant donné cet état de fait combiné à l'absence d'une consultation formelle des producteurs à ce propos, qui aurait été menée par les ÉVQ parmi les producteurs au cours des 10 dernières années, de considérer avec réserve le poids réel de l'appui ou de l'approbation des producteurs au maintien de l'article 9 du Règlement, bien qu'il y en ait certainement un.

#### *La compatibilité du texte du règlement avec le but poursuivi*

[62] L'article 9 du Règlement est-il compatible avec le but poursuivi? Pour répondre à cette question, il est utile de regrouper la preuve et les arguments soumis par l'ensemble des parties sous les thèmes qui suivent :

1. L'étude coûts-bénéfices
2. La gestion de l'offre et la concentration des entreprises
3. Le quota comme objet de commerce
4. Le titulaire du quota et le réel producteur

<sup>30</sup> Voir ÉVQ-18, Extrait du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle des producteurs visés par le Plan conjoint des Éleveurs de volailles du Québec, AGA 21.006.

<sup>31</sup> Voir ÉVQ-23, Présentation sur le maximum de détention 2021 unifiée, p. 29 et 30.

L'étude coûts-bénéfices

[63] L'idée d'une étude coûts-bénéfices ou, en d'autres termes, d'une étude d'opportunité en regard du plafond de détention de quota de poulet, a pris naissance dans la Décision 10387<sup>32</sup> rectifiée le 28 avril 2014 et a été formalisée quelques années plus tard dans la Décision 11214 re-rectifiée le 24 mai 2017 de la façon suivante :

DEMANDE aux Éleveurs de volailles du Québec de réaliser et lui soumettre, de même qu'aux mis en cause, une étude coûts-bénéfices relative au maintien de la limite de 13 935 m<sup>2</sup> pour la détention totale de quota d'un producteur à titre de titulaire ou de locataire, directement ou indirectement, au plus tard le 11 juin 2018<sup>33</sup>.

[64] Le 28 janvier 2019, deux documents sont produits par les ÉVQ en réponse à cette demande de la Régie, soit l'étude coûts-bénéfices préparée par les ÉVQ<sup>34</sup> et l'analyse coûts-bénéfices préparés par FLC<sup>35</sup>.

[65] FLC articule son analyse sur les facteurs déterminants de la compétitivité du secteur de la production de poulet, particulièrement sous l'angle des économies d'échelle et des facteurs déterminants de la compétitivité du secteur de l'abattage. Il utilise des données de comparaison tirées du modèle américain alors que celui-ci diffère fondamentalement du modèle canadien ou québécois. Les entreprises aux États-Unis ne sont pas sous gestion de l'offre et sont très fortement intégrées par les abattoirs.

[66] À la suite d'une série de constats au niveau de la structure de production, de la filière et de la coordination des approvisionnements, il conclut :

En conclusion, la mesure de plafonnement de 13 935 m<sup>2</sup> n'a pas d'impact sur la compétitivité de la filière poulet québécoise. Cependant, une élimination du plafond de transaction pourrait potentiellement inciter la concentration et le marchandisage du quota sans pour autant réduire le coût de production moyen au Québec. Cette concentration risque de soulever un enjeu d'acceptabilité sociale d'autant plus que la gestion de l'offre est un outil de gestion des risques de l'entreprise agricole et non pas un outil pour marchandiser les intrants agricoles ou encore des approvisionnements aux usines d'abattage<sup>36</sup>.

[67] Malgré le biais découlant du recours aux données du secteur de production américain et l'angle d'analyse portant sur les économies d'échelle, qui ont plus tard donné lieu à un débat d'experts sur les concepts d'économie d'échelle et d'économie de taille dont on peut questionner l'utilité relative dans le présent dossier, l'approche retenue par FLC est théoriquement intéressante, mais n'apporte que très peu d'arguments quant à l'opportunité de maintenir un plafond de détention de quota. En effet, la Régie retient essentiellement que le plafond n'a pas d'impact sur la compétitivité de la filière dans le secteur du poulet, ce qui ne justifie en rien son utilité. Par ailleurs, son abolition pourrait avoir des conséquences sur la

---

<sup>32</sup> *Éleveurs de volailles du Québec et Coop fédérée*, préc., note 16, par. 65.

<sup>33</sup> *Éleveurs de volailles du Québec et Exceldor Coopérative*, préc., note 16, p. 25.

<sup>34</sup> Préc., note 25.

<sup>35</sup> Préc., note 26.

<sup>36</sup> Préc., note 26, p. 24.

concentration, le marchandisage du quota et l'accessibilité sociale, constats qui sont hypothétiques tant que le plafond demeure.

[68] Il est également pertinent de souligner le rapport de Maurice Doyon, l'autre expert des ÉVQ, qui vient nuancer certains éléments de l'analyse de FLC<sup>37</sup> qu'il qualifie notamment ainsi :

Pour terminer, mentionnons que l'étude discutée n'est pas proprement dite, une analyse coûts-bénéfices du maintien de la limite de détention totale de quota de poulet. Il s'agit principalement d'une analyse de l'impact sur la compétitivité. Les bénéfices du maintien du plafond et ses coûts sont peu abordés.<sup>38</sup>

(notre soulignement)

[69] Enfin, l'étude préparée par les ÉVQ repose en partie sur l'analyse de FLC et lance des signaux d'alarme sur les conséquences de la disparition du plafond de détention de quota, qui demeurent elles aussi purement hypothétiques. La Régie reprend certaines conclusions de ce document qui se lisent comme suit :

97. Il n'existe en effet aucun motif rationnel et raisonnable de modifier, pour le moment, la limite de détention de quota de poulet, de surcroît en l'absence de revendication à cet effet par les producteurs titulaires d'un quota de poulets et par les syndicats membres des Éleveurs de volailles;

98. Une révision à la hausse ou une élimination de cette limite de détention en réponse aux représentations de certains titulaires, fondées sur leur intérêt individuel, entraînerait des conséquences néfastes, voir irréversibles pour l'ensemble de la filière;

99. Nous assisterions alors probablement à une concentration accrue de la détention de quota au sein d'exploitations de grandes tailles;

[...]

102. Dans sa forme actuelle, l'article 9 du Règlement s'inscrit en droite ligne avec les objectifs poursuivis par les Éleveurs de volailles, à savoir :

- Limiter la concentration dans la détention des quotas;
- Rendre le quota accessible aux producteurs et en stabiliser le prix;
- S'assurer que les titulaires produisent leur quota et donc que les quotas soient détenus par de véritables producteurs;

103. L'article 9 du Règlement constitue une mesure favorisant l'accès au quota;<sup>39</sup>

[70] Quelques commentaires s'imposent à l'égard de ces conclusions :

- Quant au paragraphe 97, il y a lieu de préciser que c'est la Régie, dans ses Décisions 10387 et 11214<sup>40</sup>, qui a remis en question le plafond de détention de

<sup>37</sup> Voir ÉVQ-25, Avis économique sur : l'analyse coûts-bénéfices relative au maintien de la limite de détention de quota de poulet et les rapports d'expertises sur la limite de détention de quotas de poulet, p. 6 à 10.

<sup>38</sup> *Id.*

<sup>39</sup> Préc., note 25, p. 16 et 17.

<sup>40</sup> *Éleveurs de volailles du Québec et Coop fédérée*, préc., note 16; *Éleveurs de volailles du Québec et Exceldor Coopérative*, préc., note 16.

quota peu importe l'existence ou non de revendications des producteurs et c'est la raison pour laquelle cette question est aujourd'hui à l'agenda;

- Quant aux affirmations faites au paragraphe 98, il n'y a aucune preuve de « conséquences néfastes, voir irréversibles pour l'ensemble de la filière » dans la présentation des ÉVQ;
- Enfin, en ce qui concerne les paragraphes 102 et 103, rien dans la présentation des ÉVQ ne permet d'affirmer avec autant de certitude que le plafond de détention de quota limite la concentration, facilite l'accessibilité du quota et permet de stabiliser son prix.

[71] Bref, les documents soumis en ce qui concerne les coûts-bénéfices du plafond de détention de quota de poulet ne permettent pas de conclure à l'opportunité de maintenir une telle mesure.

### La gestion de l'offre et la concentration des entreprises

[72] La position des ÉVQ quant au lien entre le système de gestion de l'offre et le plafond de détention de quota est plutôt nébuleuse. Il y est question de seuil du nombre de producteurs participant au système, d'un partage équitable des quotas et du maintien de fermes familiales à dimension humaine.

[73] La gestion de l'offre n'est absolument pas remise en question dans le présent dossier.

[74] Les organisations de producteurs dans les secteurs de production agricole sous gestion de l'offre ont chacune une définition de ce système dont le contenu est convergent<sup>41</sup> et peut se résumer par les deux définitions suivantes extraites du site Internet du gouvernement du Québec :

Modalité de fonctionnement économique par le contrôle de la quantité de produits offerts sur le marché au moyen d'un système de quotas et par l'imposition de tarifs à l'importation pour assurer ce contrôle. Originalité canadienne s'appliquant aux secteurs du lait, des œufs et de la volaille<sup>42</sup>.

[...]

Le système de la gestion de l'offre consiste à gérer la production d'un produit agricole de manière à ce qu'elle corresponde aux besoins du marché canadien.

Ce système permet de réduire la surproduction, qui entraîne généralement l'instabilité des prix et la fluctuation des quantités de produits disponibles. La gestion de l'offre

<sup>41</sup> La Fédération des producteurs d'œufs du Québec, en ligne : <<https://oeuf.ca/producteurs/gestion-de-loffre/>>; Les Producteurs d'œufs du Canada, en ligne : <<https://www.producteursdoeufs.ca/2019/11/gestion-de-loffre-des-oeufs/>>; Les Éleveurs de dindon du Canada, en ligne : <<https://www.turkeyfarmersofcanada.ca/ce-que-nous-sommes/la-gestion-de-loffre/>>; Les Producteurs de lait du Québec, en ligne : <<https://lait.org/leconomie-du-lait/la-gestion-de-loffre-et-la-mise-en-marche-collective/>>; Les Producteurs de poulet du Canada, en ligne : <<https://www.producteursdepoulet.ca/qu-est-ce-que-la-gestion-de-loffre/>>; Les Producteurs d'œufs du Canada, en ligne : <<https://www.producteursdoeufs.ca/2020/01/gestion-de-loffre-101/>>; Les Éleveurs de volailles du Québec, en ligne : <<https://volaillesduquebec.qc.ca/gestion-de-offre/>>.

<sup>42</sup> En ligne : <<https://www.thesaurus.gouv.qc.ca/tag/terme.do?id=12175>>.

permet d'offrir une stabilité financière aux entreprises agricoles et de garantir un approvisionnement régulier en produits de qualité aux consommateurs<sup>43</sup>.

[75] En aucun temps il est question d'un seuil de producteurs devant être impliqués dans un tel système pour en garantir son fonctionnement ni de règles ou d'objectifs assurant le maintien d'entreprises à dimension humaine, dont la définition demeure obscure. De fait, l'examen des autres secteurs de production sous gestion de l'offre au Québec révèle une importante variabilité quant au nombre de producteurs qui y sont impliqués<sup>44</sup>.

[76] Bref, les ÉVQ n'établissent aucun lien entre le système de gestion de l'offre et le plafond de détention de quota permettant de justifier ce dernier.

[77] Quant au phénomène de concentration des entreprises de production, les ÉVQ ne présentent aucun fait à cet égard, que des craintes ou des spéculations. Les Organismes reprennent quelques faits intéressants sur ce point dans leur argumentation<sup>45</sup>, notamment :

- Les témoignages non contredits de représentants des Organismes et des Intervenants à l'effet qu'ils n'ont pas acquis de quotas depuis de nombreuses années et qu'ils n'ont pas l'intention de le faire, sauf par voie de fusion ou d'acquisition d'entreprises ou de changement dans l'actionnariat, par exemple;
- La faiblesse des programmes d'aide au démarrage et d'aide à la relève prévus au Règlement pour soutenir l'arrivée de nouveaux producteurs;
- L'interdiction pour des personnes non titulaires de quota de faire des achats sur le système centralisé de vente de quota (le SCVQ);
- Les transferts de quotas à la suite d'exemptions accordées par la Régie qui ont essentiellement été au bénéfice de titulaires de quotas.

[78] Les ÉVQ parlent de la gestion de l'offre comme du « partage d'une tarte (presque) fixe »<sup>46</sup>. C'est effectivement le résultat direct d'un système contingenté. Permettre le partage des quotas avec des nouveaux venus est un défi de taille puisqu'un tel exercice suppose une forme de sacrifice des joueurs actifs dans le système qui n'auront pas accès à toute la croissance.

<sup>43</sup> En ligne : <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/gestion-offre>>.

<sup>44</sup> 4 732 producteurs laitiers détenteurs de quotas en 2020, *Essentiels – 2020 Rapport annuel*, Les producteurs de lait du Québec, (2021), p. 19; 35 détenteurs de quotas d'œufs d'incubation en 2020, *Portrait-diagnostic sectoriel de l'industrie des œufs d'incubation au Québec*, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, (2022), p. 18; 196 producteurs d'œufs de consommation détenteurs de quotas en 2021, *Rapport annuel 21/22 – Une filière qui s'adapte plus que jamais*, Les producteurs d'œufs du Québec, p. 27; 626 producteurs et détenteurs de quotas de poulet et 153 producteurs et détenteurs de quotas de dindon en 2021, en ligne : <[https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/productions-agricoles/elevage-volaille-poulet-dindon#:~:text=Voici%20un%20portrait%20statistique%20de,%C3%A9visc%C3%A9r%C3%A9\)%20%3A%20348%20millions%20de%20kilogrammes](https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/agriculture/industrie-agricole-au-quebec/productions-agricoles/elevage-volaille-poulet-dindon#:~:text=Voici%20un%20portrait%20statistique%20de,%C3%A9visc%C3%A9r%C3%A9)%20%3A%20348%20millions%20de%20kilogrammes)>.

<sup>45</sup> Plan d'argumentation des Intervenants (présenté par les Organismes), p. 24-26.

<sup>46</sup> Plan d'argumentation des Éleveurs de volailles du Québec (abrogation de la limite de détention et modifications subsidiaires), p. 8.

[79] Dans l'hypothèse où la dimension de la tarte reste la même ou diminue, les producteurs actifs devraient réduire leur part pour permettre à de nouveaux joueurs de se joindre au groupe.

[80] À l'inverse, et c'est ce que l'on peut constater dans l'évolution du total du droit de produire accordé aux producteurs du Québec depuis les 20 dernières années alors que celui-ci augmente, il est possible de permettre à de nouveaux joueurs de se joindre au groupe de producteurs actifs sans pour autant affecter les acquis de ces derniers, tout en leur permettant également de croître, à condition bien entendu qu'ils ne décident pas de s'approprier l'entièreté de la nouvelle tarte.

[81] Dans le secteur du poulet au Québec, la croissance moyenne annuelle du quota de 2003 à 2020 a été de 2,07 % pour atteindre un taux d'utilisation d'une unité de quota de près de 148 % à l'automne 2021<sup>47</sup>, ce taux étant en voie d'atteindre 160 % en 2023. En d'autres termes, le droit de produire une unité de quota de poulet a crû de 60 % depuis près de 20 ans. Les ÉVQ, malgré cette importante croissance, indiquent qu'ils n'attribuent aucun nouveau quota, sauf dans le cas des programmes d'aide à la relève et d'aide au démarrage et il s'agit alors de prêts de quota en grande partie remboursable pour un nombre restreint de personnes.

[82] Ainsi, le nombre de m<sup>2</sup> de quotas attribués depuis près de 20 ans est resté approximativement le même, ce qui peut laisser croire que la production et le marché, parce qu'il doit y avoir équilibre, a stagné et que la tarte est restée la même pour le groupe de producteurs actifs. Mais ce n'est pas la réalité puisque le marché, et la production, ont suivi une courbe de croissance constante au fil des années. La subtilité est que cette croissance ne s'est effectivement pas reflétée dans une émission de nouveaux quotas pour les producteurs actifs ou d'éventuels nouveaux producteurs, mais dans la valeur de l'unité de quota détenue par le même bloc de producteurs actifs.

[83] De façon tout à fait relative, un producteur aujourd'hui qui détient 8 709 m<sup>2</sup> de quotas de poulet dont le taux d'utilisation est de 160 % produit l'équivalent d'un producteur qui détiendrait le maximum de détention de quota, soit 13 935 m<sup>2</sup>, à sa valeur réelle, soit un taux d'utilisation de 100 %. Dans une autre perspective, la valeur de la croissance traduite en unité de quota plutôt qu'en augmentation du taux d'utilisation d'une unité de quota, aurait permis d'émettre 60 % plus de m<sup>2</sup> de quotas depuis les 20 dernières années. C'est plus d'un million de m<sup>2</sup> de quota qui auraient été disponibles pour contribuer tant à la déconcentration des entreprises qu'à la croissance des producteurs actifs depuis tout ce temps.

[84] Le choix aura donc été de partager la croissance à l'intérieur du bloc de producteurs existants. Le plafond de détention de 13 935 m<sup>2</sup> permet ainsi au détenteur d'un tel quota de produire l'équivalent d'un quota de 22 296 m<sup>2</sup> à un taux d'utilisation de 100 %, et ce, en toute impunité.

[85] La croissance étant redistribuée aux producteurs actifs au prorata de leur détention de quota, cela signifie que plus on détient de quotas, plus on profite de la croissance. C'est une progression pour le moins exponentielle, mais c'est le choix des producteurs.

---

<sup>47</sup> Voir ÉVQ-23, préc., note 32, p. 20.

[86] Ajoutons que cette augmentation du taux d'utilisation d'une unité de quota a certainement un effet important sur la valeur d'une telle unité de quota. Un m<sup>2</sup> de quota qui permet de produire 20 kg de poulet par période de production (taux d'utilisation à 100 %) vaut assurément moins cher qu'un m<sup>2</sup> de quota qui permet de produire plus de 32 kg de poulet par période (taux d'utilisation à 160 %).

[87] Bref, dans la réalité de la production, la valeur du plafond de détention de quota de poulet est devenue, à un certain point, théorique compte tenu du droit de produire auquel il correspond vraiment, soit 160 %. En aucun cas, ce plafond a contribué à limiter la concentration des entreprises malgré une croissance importante.

[88] Pour illustrer les constats qui précèdent, les rapports d'évaluation périodique dans le secteur de la volaille depuis 2001 sont révélateurs de l'évolution du nombre d'entreprises et de leur taille au cours de cette importante période de croissance de la production :

- De 1990 à 2000, le taux de croissance annuelle moyen de la production est de 4,1 % et le nombre d'entreprises passe de 690 à 729 en 2000<sup>48</sup>;
- De 2000 à 2005, la production croît de 8 %<sup>49</sup> et le nombre d'entreprises en 2005 est de 740<sup>50</sup>;
- De 1999 à 2009, le taux de croissance annuelle moyen de la production est de 1,4 % et le nombre d'entreprises varie entre 723 et 786 pour se situer à 776 en 2009<sup>51</sup>. Fait intéressant, les entreprises commencent toutefois à prendre de l'ampleur :

L'analyse des fiches d'enregistrement des exploitations agricoles du Québec du MAPAQ indique que la taille des entreprises produisant du poulet au Québec a tendance à augmenter. Les entreprises produisant plus de 360 000 poulets représentaient 16,3 % des éleveurs en 2007 par rapport à 13,6 % en 2000. La part des entreprises produisant moins de 180 000 poulets a diminué de 69 % à 64,4 % au cours de la même période. Le nombre d'entreprises de plus grande taille (plus de 540 000 poulets) continue d'augmenter depuis quelques années, mais la part de leur production dans l'ensemble de la production québécoise est en légère baisse entre 2000 et 2007 (35,3 % à 35,1 %)<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Rapport de l'évaluation périodique des interventions de la Fédération des producteurs de volailles du Québec dans la mise en marché*, 7 novembre 2001, p. 6, en ligne : <[https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2001/Evaluation\\_periodique\\_volaille\\_2001.pdf](https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2001/Evaluation_periodique_volaille_2001.pdf)>.

<sup>49</sup> RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Rapport Évaluation périodique des interventions de la Fédération des producteurs de volailles du Québec dans la mise en marché*, 20 août 2007, p. 5, en ligne : <[https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2007/Evaluation\\_periodique\\_volaille\\_2007.pdf](https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2007/Evaluation_periodique_volaille_2007.pdf)>.

<sup>50</sup> *Id.*, p. 9.

<sup>51</sup> RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Rapport Évaluation périodique des interventions de Les Éleveurs de volailles du Québec dans la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, modifié le 22 mai 2012, p. 6, en ligne : <[https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2012/174-20-01\\_Evaluation\\_volaille\\_2012.pdf](https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2012/174-20-01_Evaluation_volaille_2012.pdf)>.

<sup>52</sup> *Id.*

- De 2013 à 2017, le taux de croissance annuelle moyen de la production est de 3 % et le nombre d'entreprises, en 2018, est de 744<sup>53</sup>. Le portrait des entreprises continue d'évoluer :

Toujours selon la fiche d'enregistrement des exploitations agricoles du MAPAQ, il appert qu'une bonne part de la production des deux secteurs est assurée par un faible nombre d'entreprises. En effet, en 2017, les entreprises de plus grande taille dans le secteur du poulet, soit celles qui produisent annuellement 540 000 poulets et plus, représentent 11 % du secteur et réalisent le tiers de la production<sup>54</sup>.

[89] Selon les ÉVQ, il y aurait actuellement environ 643 titulaires de quota de poulet au Québec<sup>55</sup>. Les données sur le nombre d'entreprises, de producteurs ou de titulaires de quotas depuis 1990 varient en fonction du portrait réel de l'époque concernée, mais aussi probablement en fonction des sources variées desquelles elles sont extraites. Globalement, malgré la croissance de la production enregistrée depuis 2000 et un plafond de détention de quota prévu au Règlement, le nombre de producteurs ou d'entreprises n'a pas augmenté, au contraire, et le phénomène de concentration semble légèrement accentué.

[90] En conclusion sur ce point, les ÉVQ n'ont démontré aucun lien entre l'abolition du maximum de détention de quota et un quelconque dysfonctionnement du système de gestion de l'offre ni en ce qui concerne la question de la concentration des entreprises.

#### Le quota comme objet de commerce

[91] Certains parlent de marchandisage du quota, d'autres du quota comme objet de commerce. En fait, ce concept découle principalement d'une pratique d'affaires, particulière à la filière québécoise, impliquant certaines entreprises détentrices de quotas de poulet, exerçant des activités commerciales en amont ou en aval de la production (meuneries, couvoirs et abattoirs), qui louent une partie de leurs quotas à leurs clients producteurs pour, notamment, augmenter leur chiffre d'affaires et fidéliser leurs clients.

[92] Le phénomène n'est pas nouveau, la Régie s'exprimait ainsi en 2014 dans la Décision 10387<sup>56</sup> :

[48] D'entrée de jeu, la Régie juge utile de citer le paragraphe suivant de la Décision 4750<sup>9</sup>, rendue il y a plus de 25 ans, dans une demande relative à la gestion des quotas des œufs de consommation :

Après avoir entendu les témoignages reçus au cours des 6 journées qu'a duré notre enquête et avoir pris connaissance des documents produits au

<sup>53</sup> RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, Rapport *Évaluation périodique des interventions des Éleveurs de volailles du Québec dans la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs de volailles du Québec*, 30 mars 2020, p. 6, en ligne : <[https://services.rmaq.gouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2020/174-20-01\\_Rapport\\_evaluation\\_periodique\\_EVQ\\_20200330.pdf](https://services.rmaq.gouv.qc.ca/DocuCentre/EvaluationPeriodique/2020/174-20-01_Rapport_evaluation_periodique_EVQ_20200330.pdf)> (ce nombre ne correspond cependant pas aux données du MAPAQ, qui en répertorie 638 en 2017, p. 16 de l'Annexe 3 du même document).

<sup>54</sup> *Id.*, Annexe 3, p. 16.

<sup>55</sup> Voir ÉVQ-23, préc., note 32, p. 25.

<sup>56</sup> *Éleveurs de volailles du Québec et Coop fédérée*, préc., note 16.

dossier, il nous apparaît évident qu'à partir du moment où, en 1975, un producteur n'était plus tenu de produire son quota et pouvait le louer à volonté sans limite de temps, certains producteurs, en particulier des couvoiriers et des meuniers, ont abandonné la production et ont préféré utiliser l'option qui leur était offerte. Il n'y a pas de doute que la location de quota est rapidement devenue une activité lucrative, surtout pour un couvoirier ou un meunier qui, en plus de recevoir un loyer fort intéressant, s'attachait la clientèle de son locataire. De plus, ces locataires ont vite réalisé que la valeur de leurs quotas s'appréciait continuellement et que la propriété de ces quotas devenait un investissement des plus intéressants. Dans ces circonstances, aucun ne peut être intéressé à se départir de son quota pour en faire bénéficier les véritables producteurs.

[49] Il est particulièrement intéressant de prendre connaissance, à la dernière page de cette décision, de la recommandation faite à la Fédération des producteurs d'œufs de consommation du Québec et à l'Union des producteurs agricoles « d'explorer toutes les avenues possibles pour que les quotas détenus par des personnes qui ne les produisent pas retournent entre les mains des producteurs ». La Régie indiquait alors « que c'est aux producteurs eux-mêmes et aux organismes qui les représentent qu'il appartient de trouver la solution, même par voie d'action législative si nécessaire ».

[50] D'ailleurs, le Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation du 11 juin 1990 portant sur l'étude détaillée du Projet de loi 15 – « Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche et modifiant d'autres dispositions législatives » rapporte ce qui suit quant à l'article 95 de la Loi :

Article 95. C'est la même chose, c'est que la disposition prévue empêche que le contrôle des contingents, donc de la production, passe entre les mains de personnes qui ne sont pas engagées dans la production, parce que, si on ne le faisait pas, on risquerait de placer les producteurs à la merci des personnes qui acquièrent des contingents dans un but spéculatif. Les exceptions qui sont prévues aux deuxième et troisième alinéas ne vaudraient, en fait, que pour une période de temps relativement courte, et c'est une disposition qui veut donc assurer que, à l'avenir, les quotas seront la propriété des véritables producteurs. Les droits acquis des personnes qui ont actuellement des quotas et qui ne sont pas des producteurs sont garantis par l'article.

[51] Le Projet de loi 15 (1990, chapitre 13) a été adopté le 12 septembre 1990, l'article 225 de la Loi précise la nature des droits acquis d'un titulaire de quota à cette date.

[...]

[53] La Régie constate des observations reçues en séances publiques à la fois par les Éleveurs et par les intervenants Exceldor, AAAQ, AQINAC, LCQ et Coop fédérée que la conclusion citée au paragraphe 48 ferait même consensus dans l'industrie avicole. La Régie est du même avis en ce qui concerne les quotas de poulet, et ce, malgré l'adoption de modifications législatives en 1990 justement supposées régler le problème.

(nos soulignements, référence omise)

[93] Les Organismes s'expriment également sur cette question de la façon suivante :

181. Rappelons que la décision 4750 citée par la Régie au paragraphe 48 de la décision 10387 a été rendue en 1988. Trente-cinq ans plus tard, les ÉVQ maintiennent le

même niveau de location au Règlement et ne font aucune proposition sérieuse pour le changer;

182. Il en est résulté « le modèle d'affaires » très particulier qui s'est développé au Québec et, en autant que nous le sachions, seulement au Québec;

183. Ce sont les fournisseurs ou les abattoirs qui agissent non seulement comme conseillers techniques auprès des producteurs mais aussi comme gestionnaires de leur quota par l'intermédiaire des regroupements; ce sont les fournisseurs et les abattoirs qui louent des quotas aux producteurs qui sont aussi leurs clients;

184. Le pourcentage total du quota qui est loué (402 186 m<sup>2</sup>) représente 17 % du quota total; le pourcentage du quota total qui est loué par des entreprises d'amont ou d'aval (240 178 m<sup>2</sup>) est de 10,20 % du quota total; (EVQ- 26, fiche 11)

185. Les quotas visés par l'article 225 de la Loi (quotas flottants) d'élèvent à quelque 170 000 m<sup>2</sup>; selon les témoins la majorité de ces quotas sont loués, ce que permet la Loi;

186. Les intervenants demandeurs ont tous la même position sur la location de quota :

- La Loi et le règlement permettent expressément la location de quota (article 93 par. 15);
- La location de quota est voulue par les producteurs qui n'ont jamais envisagé de la faire disparaître entre 1971 et ce jour;
- Les entreprises d'amont et d'aval mettent à la disposition des producteurs avec qui ils font affaire du quota qu'ils ne produisent pas mais qui est nettement à l'intérieur du pourcentage qu'il est permis de louer sous réserve des quotas visés par l'article 104 (38 115 m<sup>2</sup> soit 1,62 % de la production, EVQ-27, p. 1);
- Les représentants de ces entreprises qui ont témoigné ont tous réitéré que, dans le modèle d'affaire actuel, ils seraient exclus de la fourniture d'intrants advenant que leurs quotas leur soient retirés sur une base individuelle;

187. Tous conviennent qu'il appartient aux ÉVQ à titre d'office de régler la location de quota; tous sont d'avis que la location de quota pourrait très bien disparaître ou être exclue de la fourniture des biens aux producteurs en autant que cela se fasse simultanément pour tous les intervenants et dans un délai planifié et prévisible;<sup>57</sup>

(notre soulignement)

[94] Les ÉVQ tentent d'établir un lien entre le maximum de détention de quota et la location de quota comme outil de commerce alors que cette pratique commerciale est en partie permise et qu'elle est également une particularité québécoise.

[95] La Régie partage les conclusions des Organismes à cet égard :

171. Nous vous soumettons qu'il n'y a pas de lien entre le maximum de détention de quota et la location de quota par les intervenants demandeurs; la crainte exprimée par les ÉVQ de voir les intervenants acheter des quotas pour les louer est sans fondement : l'article 26.2 (Décision 11482) prévoit que le producteur qui acquiert le quota doit le produire et ne peut le louer;

<sup>57</sup> Plan d'argumentation des Intervenants, préc., note 45.

172. Cette question est plutôt reliée à la réglementation qui, depuis ses débuts, permet la location de quota et à l'historique de la filière; c'est plutôt le fait que la location de quota soit permise depuis les tous débuts du règlement qui a fait en sorte que la location de quota est devenue un outil de commerce; cette question relève des ÉVQ et ils n'ont pas voulu la gérer au fil des ans;<sup>58</sup>

[96] Bref, la solution au phénomène commercial de marchandisage de quotas de poulet ne passe pas par le plafond de détention. Peu importe le nombre de m<sup>2</sup> détenu, un titulaire qui possède les moyens de le faire est en mesure d'adopter une telle pratique et rien dans la preuve ne permet de conclure que des entreprises cherchent à acquérir du quota à cette fin, surtout que la possibilité de louer du nouveau quota est interdite par l'article 26.2 du Règlement.

[97] Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'une affirmation surprenante des ÉVQ au soutien de la résolution AGA 21.008, prise le 14 avril 2021<sup>59</sup>, qui se lit comme suit :

CONSIDÉRANT que lors des audiences du mois de mars devant la RMAAQ, des intervenants de l'industrie ont demandé l'abolition du plafond de détention afin de pouvoir continuer d'acquérir du quota et de continuer de louer ce dernier, ce qui va à l'encontre d'un droit de production;

(notre soulignement)

[98] Les Organismes réitèrent pourtant, comme en 2013<sup>60</sup>, que cette pratique commerciale pourrait disparaître en même temps que la possibilité de louer le quota à cette fin, dans un « délai planifié et prévisible ». Depuis 1990, à la suite de l'adoption des articles 95 et 225 de la Loi (quotas flottants) et l'approbation par la Régie des articles 26.2 et 104 du Règlement (amnistie)<sup>61</sup>, cette démarche aurait dû être entamée, autant par les ÉVQ que par les Organismes. Toute la filière a continué de fonctionner suivant le modèle en place depuis 50 ans, sans réfléchir véritablement à des alternatives à celui-ci.

[99] Les droits acquis prévus à l'article 225 de la Loi ne sont peut-être pas aussi nombreux que certains le croient et les délais prévus à l'article 104 du Règlement ne sont pas des dates butoirs pour décider d'entreprendre des changements. Ces mesures sont clairement des signaux qui auraient dû être perçus par l'ensemble des parties prenantes de la filière, pour démarrer des réflexions et mettre en œuvre des changements. Dans l'état actuel des choses, les délais de l'article 104 du Règlement expireront, les droits acquis seront de plus en plus menacés par des réorganisations corporatives, et personne ne sera prêt à gérer la situation faute d'avoir agi en temps opportun.

[100] Comme la question du plafond de détention, il s'agit d'un enjeu historique qu'il est bien temps de régler. C'est précisément ce qui semble être amorcé dans le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, pris par les ÉVQ le 16 février 2021 (modifié le 14 juillet 2021 et le 10 février 2022) et le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, pris par les ÉVQ le 27 août 2021, dont la demande d'approbation par la Régie sera traitée plus loin.

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> Voir ÉVQ-19, préc., note 28.

<sup>60</sup> *Éleveurs de volailles du Québec* et *Coop fédérée*, préc., par. 53, citée précédemment au par. 92.

<sup>61</sup> *Éleveurs de volailles du Québec* et *2948-5299 Québec inc.*, préc., note 10.

### Le titulaire du quota et le réel producteur

[101] Il est notoire que le plafond de détention de quota fait l'objet de manœuvres de contournement par différents titulaires depuis son intégration au Règlement, notamment par le recours à des prête-noms. Cette question a été abordée dans un grand nombre de décisions de la Régie, la dernière et la plus pertinente en liste étant la Décision 11214 qui visait notamment à prévoir un mécanisme au Règlement pour contrer ce phénomène et permettre aux ÉVQ d'identifier les réels détenteurs de quotas. La Décision 11482 a ensuite permis d'ajuster certaines dispositions du Règlement pour améliorer ce mécanisme.

[102] Pour l'application du Règlement, les ÉVQ soutiennent qu'il est nécessaire de connaître l'identité des détenteurs économiques pour identifier et assujettir les réels détenteurs de quotas de poulet aux dispositions du Règlement relatives au plafond de détention. Il s'agit de la position exprimée par l'expert Jonathan Allard de la firme PricewaterhouseCoopers pour qui les détenteurs économiques de quotas sont « ceux qui en tirent les principaux avantages financiers et assument les risques relatifs à son exploitation »<sup>62</sup>. Ce dernier ajoute qu'une majorité de titulaires exploitent leur quota par l'intermédiaire de structures juridiques, qu'il qualifie d'« entités », telles qu'une société par actions, une société en nom collectif, une fiducie, une société en commandite ou une propriété indivise et que les personnes physiques derrière ces entités se voient attribuer indirectement le quota qu'elles détiennent<sup>63</sup>.

[103] Pour les Organismes et les Intervenants, cette approche est tout à fait valable, mais ne capte pas toutes les formes d'organisations de producteurs dont certaines permettent d'éviter la contrainte du plafond de détention et de contourner la lettre du Règlement.

[104] À cet égard, plusieurs journées d'audition ont été consacrées à la présentation d'une étude, par l'expert Daniel-Mercier Gouin, pour illustrer l'existence de « pôles de gestion », soit le regroupement d'entités juridiques distinctes, titulaires de quotas, dont la gestion des opérations est centralisée en une seule entité opérationnelle<sup>64</sup>. Ainsi, selon Gouin, « la réalité opérationnelle de pôles de gestion permet aux titulaires de quota de respecter la lettre du règlement sans être limités dans leur acquisition de quotas, à moins que chacun des titulaires n'atteigne individuellement la limite permise »<sup>65</sup>.

[105] Gouin constate que, sur un total de 623 titulaires ayant été captés dans sa collecte de données, 293 se retrouvent dans 98 pôles de gestion, dont 91 relèvent d'une organisation familiale<sup>66</sup>.

[106] Les ÉVQ ont longuement attaqué cette étude, tant au cours des audiences que dans leur argumentation.

---

<sup>62</sup> Voir ÉVQ-28, Mise à jour du rapport d'expertise juricomptable du 28 septembre 2021, PricewaterhouseCoopers s.r.l./s.e.n.c.r.l., p. 4-5.

<sup>63</sup> *Id.*, p. 5 à 7.

<sup>64</sup> Pour mener son étude, Gouin a tenu compte de quatre critères opérationnels, soit : la fourniture de poussins, la fourniture d'aliments pour animaux, les livraisons aux abattoirs et la location de quota ou de poulaillers (voir CQTV-3, p. 5).

<sup>65</sup> Voir CQTV-3 – *Rapport d'expertise sur la limite de détention de quotas de poulet – Rapport phase 2*, Daniel-Mercier Gouin, p. 2-3.

<sup>66</sup> *Id.*, p. 2.

[107] L'étude de Gouin comporte effectivement un biais quant à la façon dont les données ont été collectées. Il s'agit en effet d'une collecte subjective effectuée auprès de gestionnaires de regroupements qui, certes, connaissent bien les producteurs avec qui ils font affaire au quotidien, mais qui sont des personnes intimement liées aux Organismes, ce qui peut teinter l'exercice en leur faveur.

[108] Par ailleurs, l'ensemble des témoignages entendus sur cet aspect permettent de croire que l'étude n'est certainement pas très loin de la réalité sur le terrain. Il existe bel et bien des regroupements d'entreprises, particulièrement à l'intérieur de mêmes familles, comme le constate Gouin, pour l'acquisition d'intrants ou l'accès et le partage de ressources, peu importe qu'on les qualifie de pôle de gestion ou de groupe d'achat ou n'importe quelle autre dénomination.

[109] Le portrait factuel qui a été présenté au cours des audiences permet de constater que l'identité juridique distincte des entreprises titulaires de quota, qui ont également une comptabilité qui leur est propre, peut se traduire tout à fait différemment selon la façon dont elles gèrent leurs quotas au quotidien. Il faut faire preuve d'une grande naïveté pour croire que des quotas de poulet répartis entre des entreprises juridiquement indépendantes appartenant à des conjoints, des enfants, des frères, des sœurs, etc., exploités dans des installations situées à proximité les unes des autres, utilisant des ressources communes et profitant d'achats communs, ne sont pas en réalité une sorte d'entité unique.

[110] Des témoignages à huis clos ont permis de constater que certains actionnaires uniques d'entreprises, à l'intérieur d'un groupe d'entreprises détenues par des membres d'une même famille, ne sont pas réellement des producteurs de poulet, leur rôle se limitant, par exemple, à tenir la comptabilité ou à gérer les ressources humaines pour l'ensemble des entreprises du groupe. Leur latitude pour disposer du quota détenu par leur entreprise a même été mise en doute, ce qui pose la question de savoir s'ils ne seraient pas des prête-noms.

[111] Les modifications apportées au Règlement par la Décision 11214 en ce qui concerne les déclarations assermentées et l'établissement de la détention directe et indirecte de quotas de poulet ont assurément permis d'obtenir le portrait des entités juridiques titulaires de tels quotas. Toutefois, force est de constater que cet exercice n'est pas révélateur de la réalité opérationnelle des entreprises sur le terrain. L'exploitation réelle des quotas ne peut être captée par le seul exercice de distinguer la propriété directe ou indirecte d'un quota sur papier. C'est une étape, mais le résultat de ce fastidieux exercice n'empêche manifestement pas des entités juridiques distinctes de s'organiser entre elles afin de détenir et d'exploiter des quantités de quotas bien supérieures au plafond actuel de 13 935 m<sup>2</sup>.

[112] Ainsi, à titre d'illustration, deux conjoints et leurs deux enfants, chacun actionnaire unique de sa propre entreprise, peuvent détenir et exploiter de façon commune 55 740 m<sup>2</sup> de quotas de poulet, soit quatre fois le maximum de détention. Il s'agit d'un exemple très simple, mais la preuve a révélé que des groupes familiaux se sont savamment structurés de sorte que le quota global détenu par leur groupe puisse dépasser largement le plafond de détention. Retenons qu'au surplus, le Règlement favorise la gestion du quota à l'intérieur d'une même famille, notamment en ce qui concerne les transactions de quotas hors SCVQ, les locations de quotas et les locations de poulaillers.

[113] Curieusement, les ÉVQ ne semblent pas intéressés par la réalité sur le terrain et la possible existence de structures semblables à ce que Gouin appelle des « pôles de gestion ». Les Organismes soulignent d'ailleurs à juste titre que :

63. Dans tous les cas, et M<sup>me</sup> Tremblay le répète tout au long de son témoignage, ces chiffres ne représentent pas la réalité opérationnelle des producteurs. Les ÉVQ n'en savent à peu près rien et ils ne font pas de vérifications ou d'inspection terrain pour savoir qui exploite le quota et de quelle manière les « groupes » se sont organisés; le Règlement est désincarné de la réalité de production<sup>67</sup>.

[114] On peut pourtant retenir de la preuve présentée par les Organismes et les Intervenants que le fait de savoir qui est le véritable titulaire du quota, au point de vue juridique, ne permet pas nécessairement de savoir qui, dans les faits, produit réellement ce quota. Les ÉVQ s'en tiennent à une démonstration strictement juridique pour déterminer qui détient le quota et incidemment s'assurer du respect du plafond de détention, faisant cependant fi des organisations d'entreprises bien structurées qui permettraient d'exploiter conjointement un certain nombre de quotas dont la somme dépasse ce plafond.

[115] On a vu précédemment que l'attribution de la croissance entre les titulaires actuels ne favorise aucunement l'arrivée de nouveaux joueurs dans la production de poulet et que le cercle actuel pouvait se permettre de croître substantiellement sans émission de nouveaux quotas et malgré le plafond de détention. L'organisation à la fois légale et obscure des entreprises de producteurs de poulet, particulièrement à l'intérieur d'une même famille, est assurément un autre exemple qui permet aux joueurs actuels de profiter et de se partager la tarte entre eux seulement, et ce, nonobstant le plafond de détention.

[116] Pour toutes ces raisons, les articles 9, 18 et 94.5 du Règlement doivent être abrogés et les articles 28.4, 33, 34, 103 ainsi que l'Annexe 4 du Règlement doivent être modifiés en conséquence. Il est, par conséquent, inutile de se prononcer sur la demande subsidiaire des Organismes à l'égard des articles 9.2, 9.3, 25.2, 26, 28.4, 33, 34 et 103 du Règlement. Par ailleurs, pour simplifier la publication de l'avis que la Régie doit donner en vertu de l'article 28 de la Loi, ces modifications sont inscrites dans le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* joint en annexe I.

#### **- La location de quota**

[117] Comme mentionné précédemment, la location de quota de poulet est le véritable enjeu en ce qui concerne l'utilisation de quotas comme objet de commerce. Il existe cependant des circonstances qui peuvent justifier l'usage d'une telle pratique dans le système actuel, tel que les ajustements de fin de période ou le démarrage et l'expansion d'entreprises.

[118] Les modifications réglementaires adoptées par les ÉVQ et soumises pour approbation comportent un ensemble de règles visant à la fois à limiter la location de quota de poulet et à en assurer un meilleur contrôle. Il s'agit, selon les ÉVQ, d'une première phase de réglementation à cet égard. Elle concerne notamment les aspects qui suivent :

---

<sup>67</sup> Plan d'argumentation des Intervenants, préc., note 45.

- La création d'une « réserve » pour le quota non-produit ou qui ne peut l'être en conformité avec le Règlement;
- L'interdiction de louer le quota acquis sur le SCVQ;
- Le gel des pourcentages historiques de location de quota autorisés à titre de locateur à la suite de certains transferts;
- La diminution progressive des pourcentages de location de quota autorisés à titre de locataire;
- L'interdiction d'être à la fois locateur et locataire de quota pour une même période.

[119] Il est indéniable que les réflexions et les actions prises par les ÉVQ sur cette question de la location de quota vont dans la bonne direction et seront bien plus utiles qu'un plafond de détention de quota pour corriger certaines distorsions dans le secteur de la production de poulet.

[120] Les Organismes et les Intervenants qui utilisent la location de quota dans leur modèle d'affaires en lien avec la fourniture d'intrants ou d'extrants ont indiqué plus d'une fois qu'ils sont d'accord avec une réglementation plus adéquate de la location allant jusqu'à interdire ce type d'utilisation en autant que les règles s'appliquent à tous simultanément et que le moment de leur application soit prévisible. Ainsi, sous réserve de deux éléments bien précis abordés plus loin, ils n'ont aucune représentation particulière à l'égard de la majorité des dispositions adoptées par les ÉVQ.

[121] Certains intervenants ont soutenu que le processus entourant l'adoption des dispositions relatives à la location de quota a manqué de transparence et serait inadéquat. La preuve démontre plutôt que les ÉVQ ont informé et consulté les producteurs de manière suffisante et qu'aucun motif sérieux permettant de remettre en question l'adoption des deux règlements modifiant le Règlement n'a été établi.

[122] D'autres Intervenants soulignent que la location de quota favorise la croissance des producteurs, plus particulièrement en ce qui concerne la construction de nouveaux poulaillers et l'importance d'en maximiser l'utilisation en l'absence de quota disponible, et offre une plus grande flexibilité aux producteurs qui doivent composer avec l'obligation de produire leur quota malgré les aléas de la production animale.

[123] Les nouvelles dispositions à l'égard de la location de quota visent d'abord à résoudre des problèmes qui découlent de l'abus de telles locations. Il n'est pas question de l'interdire, mais de mieux l'encadrer tout en s'assurant que le titulaire du quota sera bel et bien celui qui le produit réellement. Dans un tel contexte, il est permis de croire qu'un titulaire de quota qui respecte les règles du jeu ne devrait pas faire face à de nouveaux enjeux de croissance ou de flexibilité dans sa production, d'autant plus que les ÉVQ soutiennent avoir tenu compte du portrait actuel des entreprises et ont prévu une application progressive et prévisible des nouvelles mesures affectant le pourcentage de location à titre de locateur et de locataire. Enfin, comme il s'agit d'une première phase de modifications réglementaires à cet égard, les ÉVQ pourront rapidement ajuster les éléments de distorsion, le cas échéant.

[124] Les seules questions qui demeurent quant à l'approbation des dispositions réglementaires soumises en ce qui concerne la location de quota portent sur le critère d'analyse de la compatibilité du texte du règlement avec le but poursuivi ainsi que sur le processus d'adoption des amendements aux articles 37.1 et 37.2 du Règlement, pris le 14 juillet 2021. Deux éléments à cet égard méritent une attention particulière, soit l'application des nouvelles dispositions au programme d'expansion des marchés, contestée par certains intervenants, dont le CQTV et Groupe Morin, soit F. M. Avicole inc. et Ferme Roch Morin inc., et l'interdiction d'être à la fois locataire et locateur de quota, contestée par un plus grand nombre d'intervenants.

### *Le Programme d'expansion des marchés*

[125] Les règles pertinentes en ce qui concerne l'expansion des marchés se trouvent à la *Politique d'expansion du marché lignes directrices*, des Producteurs de poulet du Canada<sup>68</sup>, ainsi qu'au *Programme d'expansion des marchés pour le poulet du Québec*<sup>69</sup> (le Programme).

[126] La Régie reprend le fonctionnement du Programme tel que résumé par le CQTV :

80. De plus, le Programme est géré de façon complètement distincte de l'allocation domestique :

- a) Aucun contingentement individuel aux producteurs, ne fait pas partie de la gestion de l'offre qui se limite au marché domestique et qui varie selon le pourcentage d'utilisation;
- b) Aucune garantie d'approvisionnement attribuée au transformateur, il doit convaincre un producteur de produire pour lui;
- c) Attribution des volumes selon la demande individuelle des transformateurs, c'est le transformateur qui va compléter un Formulaire d'engagement pour l'expansion du marché (CQTV-10) et qui va identifier ces besoins de production à l'expansion des marchés selon les coefficients de poids (CQTV-11);
- d) Droits de production attribués par le transformateur;
- e) Réglementation distincte avec un système de conformité spécifique à la vérification des exportations<sup>1</sup> et une mécanique complexe d'ajustement sur 3 périodes en fonction des crédits d'exportation;
- f) Gestion et comptabilité distincte<sup>2</sup>, tel que les ententes d'approvisionnement distinctes entre domestique (ÉVQ-3) et expansion des marchés (CQTV-12), tel qu'expliqué par Julie Masse (2 novembre 2021, p. 167-168)<sup>70</sup>.

(références omises)

[127] Le Programme est utilisé principalement pour équilibrer la consommation de viande blanche et de viande brune, la première étant plus populaire sur le marché national et la seconde sur les marchés d'exportation, notamment aux États-Unis. Il est également utile pour la

<sup>68</sup> Voir CQTV-9.

<sup>69</sup> Voir CQTV-10.

<sup>70</sup> Voir Plan d'argumentation du CQTV, par. 80.

production et la transformation de poulet présentant des caractéristiques particulières, dont une quantité significative est écoulee sur les marchés à l'extérieur du Québec et du Canada, notamment le poulet casher et le poulet certifié GAP et Humane, par exemple.

[128] Bien que seuls les titulaires de quota de poulet soient autorisés à participer au Programme, ce dernier est complémentaire à la production domestique et à la réalisation de l'allocation nationale consentie par Les Producteurs de poulet du Canada. Il n'y a donc pas de lien direct entre la production pour l'exportation et les enjeux soulevés par les ÉVQ quant à l'identité des réels titulaires ou producteurs de quotas et quant à l'utilisation du quota comme outil de commerce ayant justifié l'adoption des modifications réglementaires.

[129] Peu d'acteurs sont impliqués dans ce type de production. Selon les données des ÉVQ, pour la période A-167, seulement 2 % des 1 452 poulaillers au Québec (32 poulaillers) sont dédiés spécifiquement au Programme<sup>71</sup>. Toujours pour la même période, 55 titulaires ont réalisé de la production de poulet destinée à l'exportation, dont 52 % de celle-ci n'a été réalisée que par deux titulaires<sup>72</sup>. La preuve a d'ailleurs révélé que le poulet à caractéristiques particulières nécessite des conditions de production très spécifiques et encadrées et que, dans ce contexte, peu de producteurs sont intéressés par ce type de production.

[130] Ainsi, dans le même sens que les propos tenus précédemment aux paragraphes 28, 59 et 60, il est pertinent de s'interroger sur la valeur réelle de l'approbation des producteurs en ce qui concerne la référence au Programme dans les modifications réglementaires soumises pour approbation qui se lisent comme suit :

37.1 Le titulaire d'un quota transféré conformément aux paragraphes 1 ou 3 de l'article 33 ne peut être locataire ni conclure d'entente périodique pour l'expansion des marchés, par période, d'une quantité totale de quotas supérieure à :

- 1° 40 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-171 à A-200;
- 2° 35 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-201 à A-235;
- 3° 30 % des quotas qu'il détient, à compter de la période A-236.

37.2 Le titulaire qui enregistre un nouveau poulailler conformément à l'article 74 ou agrandit un poulailler après le [insérer la date d'entrée en vigueur] ne peut être locataire ni conclure d'entente périodique pour l'expansion des marchés, par période, d'une quantité totale supérieure à :

- 1° 40 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-171 à A-200;
- 2° 35 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-201 à A-235;
- 3° 30 % des quotas qu'il détient, à compter de la période A-236.

(nos soulignements)

[131] Il semble en effet qu'il n'y ait eu aucune consultation sur cette question au cours des étapes préalables à l'adoption des deux règlements modifiant le Règlement par les ÉVQ. L'ajout des ententes périodiques pour l'expansion des marchés aux articles 37.1 et 37.2 du Règlement

<sup>71</sup> Voir ÉVQ-27, p. 5.

<sup>72</sup> Voir ÉVQ-26, p. 24.

est apparue uniquement à la résolution du conseil d'administration des ÉVQ, du 14 juillet 2021, justifiée par le seul « Considérant » suivant :

CONSIDÉRANT le besoin de précision relativement à l'inclusion des volumes de production destinés à l'expansion des marchés dans le calcul des volumes périodiques de production<sup>73</sup>;

[132] Les producteurs appartenant au syndicat Les Éleveurs de volailles de la Rive-Nord, dont fait partie la majorité sinon la totalité des producteurs fournisseurs de Volailles Marvid, principal transformateur de poulet casher et grand exportateur de ce poulet aux États-Unis, adoptent une résolution le 9 novembre 2021, par laquelle ils s'opposent « à toute modification réglementaire qui aurait pour effet de modifier le mode actuel de gestion des approvisionnements des abattoirs pour les poulets destinés au programme d'expansion des marchés »<sup>74</sup>.

[133] Aucun des transformateurs actifs sur le marché des exportations n'a été consulté, ni mis au courant des modifications.

[134] Bref, la modification réglementaire prévoyant l'inclusion des ententes périodiques pour l'expansion des marchés aux articles 37.1 et 37.2 du Règlement souffre de toute évidence d'une certaine faiblesse en ce qui concerne le processus suivi en vue de son adoption par les ÉVQ. Cette référence au Programme, qui n'a rien à voir avec le quota domestique, est également discordante avec les objectifs identifiés par les ÉVQ au soutien de la refonte réglementaire qu'ils ont entreprise.

[135] En guise de compromis, le CQTV a proposé l'ajout d'un article 37.3 au Règlement qui se lit comme suit :

37.3 Sont exclus du calcul de la quantité prévue aux articles 37.1 et 37.2 les volumes prévus à une entente périodique d'approvisionnement pour l'expansion des marchés lorsque ceux-ci sont produits dans un poulailler exclusivement utilisé pour l'expansion des marchés pour cette période.

[136] Cette disposition a fait l'objet de discussions entre le CQTV et les ÉVQ, lesquels ont indiqué, lors des audiences, être satisfaits de la rédaction, sans pour autant être d'accord avec son inclusion au Règlement.

[137] Compte tenu de ce qui précède, cette disposition semble un compromis tout à fait acceptable en ce qui concerne les enjeux de location et ceux d'expansion des marchés, d'autant plus que toute la filière québécoise gagne à un meilleur équilibre entre la commercialisation de la viande blanche au Canada et celle de la viande brune aux États-Unis.

#### *Le locataire et locateur*

[138] La modification au Règlement prévue à l'article 38 précise qu'un titulaire ne peut être à la fois locateur et locataire de quota pour une même période, ce qui apparaît tout à fait logique,

---

<sup>73</sup> Voir ÉVQ-33.

<sup>74</sup> Voir GM-3.

particulièrement dans le contexte où l'on souhaite éliminer l'utilisation du quota comme objet de commerce ou comme outil transactionnel.

[139] Les objections à cette modification portent plutôt sur ses effets dans le cours des affaires de certains producteurs et gestionnaires de regroupements qui prétendent que ce phénomène de double statut dans la location découle essentiellement des opérations d'équilibrage des périodes une fois que le pourcentage réel de la production est connu.

[140] Ces oppositions reposent essentiellement sur des enjeux administratifs pour les personnes concernées qui prétendent que l'interdiction prévue à l'article 38 du Règlement entraînera une multiplication des tâches administratives.

[141] L'enjeu soulevé n'est certainement pas insurmontable. Un ajustement des pratiques administratives peut certainement permettre de minimiser les impacts anticipés.

[142] Le cumul des rôles de locateur et de locataire dans une même période n'est pas cohérent avec l'objectif de s'assurer qu'un titulaire de quota est bel et bien celui qui le produit et qu'un tel quota n'est pas utilisé comme objet transactionnel. Dans ces circonstances, la modification à l'article 38 du Règlement est logique et conséquente avec l'objectif visé. Puisque des ajustements administratifs seront toutefois nécessaires en ce qui concerne les acteurs concernés, l'entrée en vigueur de cette modification peut être retardée de quelques mois.

[143] Pour ces raisons, les modifications aux articles 5, 19, 26.2, 28.01, 30.1.1, 34, 37, 38, 39, 49, 56, 56.2 et 68 du Règlement ainsi que la modification du titre de la section 2.1 du Chapitre I et les modifications aux annexes de manière concordante doivent être approuvées après certaines modifications de nature à en améliorer la lisibilité. L'insertion des articles 19.1 à 19.6, 28.02, 37.01, 37.1, 37.2 du Règlement doit être également approuvée après renumérotation. Il y a lieu également lieu d'inclure l'article 37.4 (devenu 37.3) du Règlement proposé par le CQTV et modifié légèrement, non pas en vertu de l'article 28 de la Loi mais dans le cadre de l'approbation d'un règlement pris par les ÉVQ en vertu de l'article 101 de la Loi. La date de référence à l'article 37.3 du Règlement est la date de publication du règlement à la *Gazette officielle du Québec*.

[144] Les dispositions du règlement approuvé en vertu de l'article 101 de la Loi et concernant la réserve et les locations s'appliqueront à compter de la période A-185, c'est donc dire que toutes les démarches préliminaires pour la période A-185 devront être faites en respectant les nouvelles règles. L'entrée en vigueur des modifications à l'article 38 du Règlement est cependant reportée au 10 mars 2024, soit au début de la période A-188, laissant ainsi suffisamment de temps à toutes les parties concernées pour ajuster leur processus administratif afin de s'y conformer.

#### **- La location de poulaillers**

[145] L'approbation des dispositions réglementaires soumises en ce qui concerne la location de poulaillers doit être analysée tant en ce qui concerne le critère de légalité des dispositions soumises que de la compatibilité du texte du règlement avec le but poursuivi.

[146] Les dispositions en question sont succinctes et il est opportun de les reproduire ci-après :

4.2 Sous réserve de l'article 104, le titulaire et le cessionnaire d'un quota doivent en tout temps être propriétaires d'une exploitation ou d'un poulailler.

Malgré le premier alinéa, le titulaire d'un quota qui était locataire à long terme d'un poulailler le 16 février 2021 peut demeurer locataire de ce poulailler. De même, un titulaire peut en tout temps être locataire à long terme d'un poulailler qui appartient à un membre de sa famille immédiate.

Le titulaire locataire à long terme d'un poulailler le 16 février 2021 dont le bail expire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2031 peut conclure un nouveau bail pour un autre poulailler si ce bail :

- 1° vient à échéance le 1<sup>er</sup> janvier 2031;
- 2° n'est pas résiliable avant l'arrivée du terme;
- 3° est publié au registre foncier.

74.1 À compter du 16 février 2021, les Éleveurs refusent d'enregistrer un nouveau poulailler qui n'est pas exploité par le titulaire de quota qui en est propriétaire.

76.1 À compter du 16 février 2021, seuls les poulaillers déjà loués à long terme peuvent continuer à l'être, et ce, tant que le bail est renouvelé ou remplacé au plus tard à l'expiration du terme en vigueur à cette date.

Malgré le premier alinéa, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2031, les Éleveurs refusent la location d'un poulailler loué à long terme avec un titulaire différent de celui qui en était locataire le 16 février 2021.

(nos soulignements)

[147] La définition de « famille immédiate » est déjà prévue à l'article 21.3 al. 2 du Règlement qui se lit comme suit :

On entend par :

« conjoint de fait », une personne qui fait vie commune avec une autre, lesquelles se présentent publiquement comme un couple et sont les parents d'un enfant ou, s'ils n'ont pas d'enfant, qui font vie commune depuis au moins 5 ans;

« famille immédiate », le frère, la sœur, l'époux, l'épouse, le conjoint de fait du titulaire ou de la personne réputée détenir le quota et ses ascendants et descendants en ligne directe au premier degré ainsi que leur époux, épouse ou conjoint de fait et, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ou d'une société, le frère, la sœur, l'époux, l'épouse, le conjoint de fait, les ascendants et descendants en ligne directe au premier degré ainsi que leur époux, épouse ou conjoint de fait de tous les actionnaires, sociétaires ou copropriétaires indivis de la personne morale ou de la société titulaire de quota ou réputée détenir celui-ci.

[148] Le contenu des articles reproduits au paragraphe 146 soulève des questions de droit quant à leur application rétroactive ainsi que sur l'aspect de discrimination administrative relative à l'exception « famille ». Toutefois, le seul aspect de la compatibilité du texte avec le but poursuivi est suffisant pour refuser l'approbation de ces dispositions. Cet élément sera donc abordé en premier lieu, suivi de la rétroactivité et de la discrimination.

*Le but poursuivi*

[149] L'objectif principal indiqué par les ÉVQ au soutien de ces modifications est de s'assurer que le locateur (propriétaire) d'un bâtiment n'exploite pas lui-même le quota du titulaire locataire dudit bâtiment<sup>75</sup>.

[150] Les ÉVQ soutiennent avoir constaté de telles situations, mais ne sont pas en mesure de donner quelques détails sur les cas recensés, notamment leur nombre. En fait, comme mentionné précédemment, les ÉVQ ne semblent pas très présents sur le terrain pour vérifier l'identité du réel producteur du quota. Il ne semble pas y avoir d'inspection ponctuelle ou systématique auprès des producteurs et dans les différentes exploitations.

[151] En février 2022, face au mécontentement de producteurs, les ÉVQ modifient pour une deuxième fois le Règlement modifiant le Règlement pris le 21 février 2021, pour ajouter l'exception permettant à un titulaire de louer un poulailler à long terme si celui-ci appartient à un membre de sa famille.

[152] Ainsi, compte tenu des exceptions prévues à l'article 4.2 du Règlement tel que proposé, on peut conclure que les situations problématiques relevées par les ÉVQ ne concernent pas les membres d'une même famille ou les actuels partenaires dans les locations de poulaillers à long terme dont les baux sont renouvelables avant le 1<sup>er</sup> janvier 2031.

[153] Avec égard, la décision des ÉVQ à l'égard des baux à long terme ne semble pas répondre à un besoin réel ou concret. Les cas de figure visés pourraient sans doute être réglés ponctuellement sans remettre en question l'opportunité pour certains producteurs de louer les installations nécessaires à la production de leur quota plutôt que de les acheter ou de les faire construire.

[154] En contrôlant mieux la location de quota et en limitant l'accès à celle-ci, les ÉVQ s'attaquent au réel problème. Par ailleurs, il a été mis en preuve que la location de poulaillers est un moyen d'aider le démarrage d'entreprises, tant pour des nouveaux producteurs que pour la relève, compte tenu des coûts importants pour acquérir. L'impossibilité de louer des installations pour la production de poulet conjuguée à un accès limité à la location de quota risque d'avoir des conséquences considérables pour le démarrage d'entreprises. Les coûts d'acquisition à la fois du quota et des immeubles pour le produire constitueront sans doute un frein majeur pour un bon nombre d'entrepreneurs.

[155] Dans ces circonstances, étant donné la portée très large des modifications réglementaires concernant la location des poulaillers à long terme en comparaison aux situations particulières qu'elles visent à régler, de même que les conséquences dévastatrices potentielles qu'elles pourraient avoir sur les petites ou nouvelles entreprises, leur approbation doit être refusée pour ce seul motif.

---

<sup>75</sup> Voir ÉVQ-26, p. 33; ÉVQ-20, p. 10.

[156] Par ailleurs, bien que ces modifications réglementaires soient incompatibles avec le but recherché, il est utile d'aborder les questions de l'effet rétroactif des dispositions telles que rédigées et du caractère discriminatoire de l'exception à l'égard des « familles ».

#### *La rétroactivité*

[157] L'article 74.1 du Règlement établit le 16 février 2021 comme date butoir pour l'enregistrement d'un poulailler qui n'est pas exploité par le titulaire qui en est propriétaire. En d'autres termes, le producteur ne serait plus en mesure de produire la quantité de quota qu'il peut produire selon l'article 5 du Règlement dans un poulailler qu'il a loué à long terme après le 16 février 2021, et ce, malgré les modifications réglementaires concernées qui entreront en vigueur quelque part en 2023.

[158] Les ÉVQ prétendent que cette disposition n'a pas d'effet rétroactif et respecte plutôt le principe d'effet immédiat de la Loi. Pour arriver à cette conclusion, ils distinguent le contrat de location de la production des contingents de poulet. Ainsi, selon eux, ils n'ont aucun pouvoir d'intervenir sur le contrat de location de poulaillers, lequel restera toujours valide même s'il a été conclu après le 16 février 2021. De plus, en ce qui concerne ces mêmes baux, la situation juridique des parties resterait inchangée jusqu'à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions puisque les producteurs peuvent produire leur quota conformément à l'actuel article 5 du Règlement dans de tels poulaillers loués.

[159] La tentative subtile des ÉVQ de scinder le contrat de location de la production du quota n'est pas convaincante. Les dispositions relatives au lieu de production du contingent sont prises en vertu du paragraphe 16 de l'article 93 de la Loi, qui se lit comme suit :

93. Un office peut, par règlement, contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine.

Sans restreindre la portée du premier alinéa, un office peut, par règlement :

[...]

16° déterminer les conditions de location d'une exploitation par un producteur qui veut produire tout ou partie de son contingent ailleurs que sur son exploitation et assujettir cette location à l'approbation de l'office;

[160] Les termes de la loi habilitante sont sans ambiguïté. La production du contingent ne peut être dissociée des conditions de location d'une exploitation. L'article 4.2 du Règlement ne peut être lu et compris sans tenir compte de l'article 5 du Règlement. Ce n'est pas seulement le bail conclu après le 16 février 2021 qui est affecté par l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, mais également la production du contingent dans le poulailler visé par ce bail.

[161] Lorsqu'un producteur décide de conclure un bail à long terme pour un poulailler et de produire son quota dans ce lieu pour les 10 prochaines années, il est déraisonnable de prétendre que l'effet de l'article 5 du Règlement, soit l'obligation de produire dans ce lieu, est renouvelée de période en période, comme le prétendent les ÉVQ. Le producteur ne s'engage pas seulement à louer un bâtiment pour la durée de son bail, mais également à y produire son quota pour la même période.

[162] La Cour Suprême du Canada s'exprimait ainsi à l'égard des principes de la rétroactivité, de l'application immédiate et de la rétrospectivité des lois :

En effet, les principes de rétroactivité, d'application immédiate et de rétrospectivité des lois nouvelles ne doivent pas être confondus. Il n'y a pas de rétroactivité lorsqu'une loi nouvelle s'applique à une situation constituée d'un ensemble de faits survenus avant et après l'entrée en vigueur du nouveau texte de loi ou à des effets juridiques qui chevauchent cette date (Côté, *op. cit.*, p. 220). Lorsque des faits sont en cours au moment de son entrée en vigueur, la loi nouvelle s'applique selon le principe de l'application immédiate, c'est-à-dire qu'elle régit le déroulement futur de la situation juridique (Côté, *op. cit.*, p. 191 et suiv.). Si les effets juridiques sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, le principe de la rétrospectivité s'applique. Selon ce principe, la loi nouvelle régit les conséquences futures de faits accomplis avant son entrée en vigueur, sans toutefois modifier les effets qui se sont produits avant cette date (Côté, *op. cit.*, p. 167 et suiv., et p. 245 et suiv.). Dans le cas où elle vient modifier ces effets antérieurs, la loi nouvelle a un effet rétroactif (Côté, *op. cit.*, p. 167 et suiv.). Le professeur Driedger a bien mis en évidence cette distinction entre les effets rétroactif et rétrospectif :

[TRADUCTION] Une loi rétroactive est une loi qui s'applique à une époque antérieure à son adoption. Une loi rétrospective ne dispose qu'à l'égard de l'avenir. Elle vise l'avenir, mais elle impose de nouvelles conséquences à l'égard d'événements passés. Une loi rétroactive agit à l'égard du passé. Une loi rétrospective agit pour l'avenir, mais elle jette aussi un regard vers le passé en ce sens qu'elle attache de nouvelles conséquences à l'avenir à l'égard d'un événement qui a eu lieu avant l'adoption de la loi. Une loi rétroactive modifie la loi par rapport à ce qu'elle était; une loi rétroactive rend la loi différente de ce qu'elle serait autrement à l'égard d'un événement antérieur. [En italique dans l'original.]

(E. A. Driedger, « Statutes: Retroactive Retrospective Reflections » (1978), 56 *R. du B. can.* 264, p. 268-269)

En l'espèce, l'art. 131 L.a.r.C.c. a un effet rétrospectif. En effet, cette disposition s'applique à un fait déjà accompli, soit la conclusion du contrat de cautionnement, mais elle ne régit que les effets futurs de ce contrat. Ainsi, en vertu de cette disposition, le cautionnement s'éteint à la cessation de l'exercice des fonctions de la caution, sauf quant aux dettes existantes lors de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. L'article 131 L.a.r.C.c. ne modifiant pas les effets juridiques survenus avant son entrée en vigueur, il n'a alors qu'un effet rétrospectif et non rétroactif<sup>76</sup>.

(notre soulignement)

[163] L'entrée en vigueur de l'article 74.1 du Règlement, tel que rédigé, vient modifier le droit d'un producteur de produire son quota pour la durée du bail dans un poulailler loué en vertu d'un contrat conclu entre le 16 février 2021 et la date d'entrée en vigueur de cette disposition alors qu'au moment de la signature le producteur pouvait agir ainsi. Le bail valablement conclu avant l'entrée en vigueur de la disposition qui l'interdit doit continuer de produire ses effets. À défaut, il s'agit d'une tentative pour modifier rétroactivement la capacité de conclure un bail de location de poulailler soit de rendre « la loi différente de ce qu'elle serait autrement à l'égard

<sup>76</sup> *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc., division Éconogros c. Collin*, 2004 CSC 59 (CanLII), [2004] 3 RCS 257, p. 280-281.

d'un événement antérieur ». Par conséquent, l'article 74.1 du Règlement aurait un effet rétroactif s'il était approuvé tel que soumis.

### *La discrimination*

[164] Les exceptions ou avantages prévus à plusieurs règlements pris par des offices dans le cadre de la Loi en ce qui concerne les membres d'une même famille, dont la définition est variable, ont fait l'objet de nombreuses dissidences dans les décisions de la Régie depuis 2016, sur la base qu'il s'agirait de discrimination administrative<sup>77</sup>.

[165] Le deuxième alinéa de l'article 4.2 du Règlement tel que soumis vient soustraire les personnes qui correspondent à la définition de « famille immédiate » de l'obligation générale de produire leur quota dans un poulailler qui leur appartient, prévue au premier alinéa.

[166] De toute évidence, le texte de l'article 4.2 du Règlement crée une distinction entre des personnes placées par la Loi dans des situations comparables, c'est-à-dire le locataire qui loue un poulailler d'une personne qui n'est pas un membre de sa famille immédiate et celui qui loue un poulailler d'un membre de sa famille immédiate.

[167] La Régie est tout à fait en accord avec la dissidence de M<sup>e</sup> France Dionne sur cette question de discrimination administrative en faveur des membres d'une même famille, exprimée notamment dans la Décision 10892<sup>78</sup>, dont nous reproduisons ici l'entièreté :

CONSIDÉRANT la règle de droit administratif à l'effet que le pouvoir de faire des règlements n'emporte pas le pouvoir de prendre des dispositions discriminatoires à moins que le pouvoir habilitant le permette, au moins implicitement;

CONSIDÉRANT que, selon les tribunaux supérieurs, ce test réfère au mot discriminatoire « suivant l'acception non pas péjorative, mais la plus neutre du terme et [que ces règlements] sont frappés de nullité quand même la distinction qui en forme le pivot serait parfaitement rationnelle ou raisonnable dans le sens étroit ou politique et serait conçue et imposée de bonne foi, sans esprit de favoritisme ni de malice »<sup>4</sup>;

CONSIDÉRANT l'impuissance des personnes qui ne seraient pas membres de la « famille immédiate d'un producteur » à le devenir et l'intérêt de rappeler les propos du Juge Beetz dans *Montréal c. Arcade Amusements inc.* :

Au surplus et surtout, il y a une analogie pertinente entre la classe des enfants et des adolescents, d'une part, et celle par exemple des femmes ou des vieillards. Il s'agit là de catégories importantes de la population et aussi impuissantes les unes que les autres à modifier leur état physique ou psychologique. Il faut tenir qu'à moins de dispositions explicites au contraire ou de délégation implicite faite par voie d'inférence nécessaire, le législateur souverain s'est réservé à lui-même le pouvoir important de restreindre les droits et libertés des citoyens en fonction de distinctions aussi délicates.<sup>5</sup>

<sup>77</sup> RMAAQ, Décision 10892 rectifiée, préc., note 10; *Producteurs de lait du Québec*, préc., note 10; *Éleveurs de volailles du Québec et 2948-5299 Québec inc.*, préc., note 10; *Fédération des producteurs d'œufs du Québec*, préc., note 10.

<sup>78</sup> RMAAQ, Décision 10892 rectifiée, préc., note 10, p. 4 des motifs de M<sup>e</sup> Dionne.

CONSIDÉRANT que le paragraphe 14 de l'article 93 de la Loi permet à un office de « déterminer les cas et les conditions de transfert du contingent d'un producteur à un autre, en réserver une partie pour la réserve prévue au paragraphe 12°, en établir les modalités et le mode de transfert et assujettir tout transfert à son approbation »;

CONSIDÉRANT que, s'il est sans doute possible de conclure que le paragraphe 14 de l'article 93 et l'économie générale de la Loi, particulièrement le cadre établi par l'article 5, autoriserait l'approbation de dispositions normatives favorisant la relève agricole, la Loi n'autorise pas, même implicitement, le droit de créer des classes de citoyens à l'intérieur de mesures destinées à favoriser cette relève, comme le serait le fait de prévoir que ces mesures ne peuvent s'adresser qu'aux membres de la famille immédiate d'un producteur;

CONSIDÉRANT que les mesures qui donnent plus de droit aux personnes lorsqu'elles appartiennent à la famille immédiate d'un producteur sont discriminatoires et ne peuvent donc en conséquence être approuvées.

(références omises)

[168] Ces considérants sont tout aussi pertinents dans la présente affaire même si le pouvoir habilitant à la source de l'article 4.2 du Règlement se trouve au paragraphe 16 de l'article 93 de la Loi puisque, de toute façon, comme elle le souligne, rien dans la Loi, explicitement ou implicitement, ne permet de faire une telle distinction.

[169] Les ÉVQ n'ont pas argumenté sur la question de la discrimination administrative, seuls les Organismes l'ont fait<sup>79</sup> et reconnaissent que le présent dossier aurait pu se prêter à une analyse sérieuse de cette question. Les opportunités de le faire se sont présentées à quelques reprises, on l'a vu, depuis 2016. Dans la Décision 11517<sup>80</sup>, M<sup>e</sup> Gilles Bergeron se prononçait ainsi :

CONSIDÉRANT que refuser d'approuver la modification demandée à l'article 62.1 aurait en quelque sorte pour effet pervers d'accentuer l'avantage dont disposent actuellement les personnes apparentées à un titulaire de quotas;

CONSIDÉRANT qu'il est approprié d'éviter l'analyse portant sur l'aspect discriminatoire du nouveau libellé du sous-paragraphe d) du paragraphe 1 et du sous-paragraphe e) du paragraphe 2 de l'article 62.1, tout en soulignant l'intérêt de procéder à un tel exercice dans un contexte plus favorable afin de clarifier la question de la discrimination administrative découlant de dispositions réglementaires qui avantagent ou excluent certains groupes de personnes et de l'habilitation de prendre de telles dispositions, le tout en tenant compte des enjeux de relève, de pérennité des entreprises agricoles et des objectifs sous-jacents aux règles pour le transfert des contingents.

[170] Dans la Décision 11504<sup>81</sup>, la Régie décide également d'éviter d'aller au fond de la question en s'exprimant ainsi :

Transfert d'un contingent « relève » ou d'« agrandissement » aux enfants ou petits-enfants (modifications aux articles 9.15.28 et 9.15.47, 4<sup>e</sup> alinéa)

[13] La Régie estime qu'il n'y a pas lieu d'approuver les modifications demandées par la FPAQ aux articles 9.15.28 et 9.15.47.

<sup>79</sup> Le CQTV en a également traité, mais dans un autre contexte que celui d'une exception famille.

<sup>80</sup> *Fédération des producteurs d'œufs du Québec*, préc., note 10, p. 2 des motifs de M<sup>e</sup> Bergeron.

<sup>81</sup> *Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, 2018 QCRMAAQ 63, p. 7.

[14] La question du caractère discriminatoire de ces dispositions n'a cependant pas à être analysée pour des raisons d'économie judiciaire puisque la Régie juge que les dispositions réglementaires ne sont pas opportunes.

[171] L'aspect discriminatoire des exceptions à la règle en faveur des membres d'une même famille dans un règlement pris en vertu de la Loi n'est certainement pas anecdotique et doit faire l'objet d'une réflexion par les acteurs concernés.

[172] Étant donné le caractère incompatible du texte avec le but recherché par l'adoption des dispositions visant l'interdiction de produire un quota de poulet dans un poulailler loué à long terme, la modification à l'article 4.2 du Règlement et l'insertion des articles 74.1 et 76.1 du Règlement ne sont pas approuvées.

#### - Autres dispositions

[173] Puisqu'elles ne font l'objet d'aucun enjeu particulier, après analyse, les modifications aux articles 2, 21.5, 22.5, 54, 56.3, 58.5, 94.1 et 95 du Règlement, les modifications aux annexes de manière concordante ainsi que l'insertion de l'article 5.1 du Règlement et des définitions de l'article 4.2 du Règlement sont approuvées et entrent en vigueur à la date de la publication à la *Gazette officielle du Québec*.

[174] Pour faciliter les suites de la décision, la Régie joint les deux règlements présentés pour approbation par les ÉVQ et leurs modifications successives en un seul *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*.

## CONCLUSION

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

[175] **ACCUEILLE** la demande de l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc., du Conseil québécois de la transformation de la volaille, des Couvoiriers du Québec inc. et de Sollio groupe coopératif;

[176] **APPROUVE** le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, dont le texte est joint à la présente en annexe I pour en faire partie intégrante et valoir comme avis de la décision rendue en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;

[177] **ACCUEILLE** en partie les demandes des Éleveurs de volailles du Québec;

[178] **APPROUVE**, après modifications, le *Règlement modifiant le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*, pris le 16 février 2021 et modifié le 14 juillet 2021, le

27 août 2021 et le 10 février 2022, dont le texte est joint à la présente en annexe II pour en faire partie intégrante.

---

(s) France Dionne

---

(s) Gilles Bergeron

---

(s) Carole Fortin

M<sup>e</sup> Madeleine Lemieux

Pour l'Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Les Couvoiriers du Québec inc.

M<sup>e</sup> Antoine Aylwin, Fasken Martineau DuMoulin SENCRL, srl

Pour le Conseil québécois de la transformation de la volaille

M<sup>e</sup> Nancy Lemaire

Pour Sollio groupe coopératif

M<sup>e</sup> Maryse Dubé, Sylvestre & Associés SENCRL

Pour 2948-5299 Québec inc., 3102-2841 Québec inc., 3102-2825 Québec inc., 9117-5240 Québec inc., 9118-5868 Québec inc., Désilex inc., Ferme avicole Désilets inc., Ferme avicole MGF inc., Les Élevages Coq Excel inc., Ferme Gaétan Gaucher inc., Les Élevages Avico inc., Ferme Agri-Plume inc., Volailles St-Hugues inc., Volailles Mafrégami inc.

M<sup>e</sup> Nathan Williams, Williams Avocats & conseils

Pour les Éleveurs de volailles du Québec

Séance publique tenue par moyen technologique (Zoom) les 18 décembre 2020, 31 mars, 1<sup>er</sup>, 22 et 23 avril, 13, 14 et 19 mai, 1<sup>er</sup>, 21, 22 et 23 septembre, 8, 26 et 28 octobre, 2 novembre, 2 et 14 décembre 2021, 11 et 15 mars et 27 et 28 juin 2022.

## ANNEXE I

### RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA PRODUCTION ET LA MISE EN MARCHÉ DU POULET

#### **Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche** (chapitre M-35.1, a. 28 et 93)

1. Le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet (chapitre M-35.1, r. 292) est modifié par l'abrogation de l'article 9.
2. L'article 18 de ce règlement est abrogé.
3. Le paragraphe 1° de l'article 28.4 de ce règlement est supprimé.
4. L'article 33 de ce règlement est modifié par la suppression de « et de l'article 9 ».
5. Le deuxième alinéa de l'article 34 de ce règlement est supprimé.
6. L'article 94.5 de ce règlement est abrogé.
7. L'article 103 de ce règlement est abrogé.
8. L'annexe 4.1 de ce règlement est modifié par la suppression, dans le dernier bloc de l'annexe, de :

« Si, à la suite du transfert, le cessionnaire ou une des personnes réputée détenir ce quota (articles 14 et 16 du Règlement) ne respectait plus l'article 9 du Règlement (quota total d'au plus 13 935 m<sup>2</sup>), vous devez fournir une copie d'une offre de vente irrévocable sur le système centralisé de vente de quota pour cet excédent (article 34 du Règlement). ».
9. Le présent règlement entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.

## ANNEXE II

### RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT SUR LA PRODUCTION ET LA MISE EN MARCHÉ DU POULET

#### **Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche** (chapitre M-35.1, a. 93 et 97)

1. Le Règlement sur la production et la mise en marché du poulet (chapitre M-35.1, r. 292) est modifié par le remplacement de l'article 2 par le suivant :

« 2. Les Éleveurs délivrent un certificat de quota à chaque titulaire de quota et à toute personne ou société qui a fait l'objet d'une déclaration suivant les articles 11 à 11.2 et qui est réputée détenir directement un quota. Ce certificat porte un numéro d'identification et indique le quota détenu par le titulaire.

Les Éleveurs délivrent un état de détention de quota qui indique le quota détenu par le titulaire, celui qu'il est réputé détenir selon les articles 9.1 et 16 et celui détenu par les personnes ou sociétés qui sont réputées détenir le quota du titulaire au sens des articles 9.1 et 16. Il fait également mention du prêt de quota accordé en vertu de la section 3 du présent chapitre.

Les Éleveurs font également parvenir un état de détention à la personne ou à la société qui est réputée détenir un quota conformément aux articles 9.1 ou 16. Celui-ci fait état de tous les quotas qu'elle est réputée détenir. ».

2. L'article 4.2 de ce règlement est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« On entend par :

« exploitation », l'ensemble des fonds de terre, bâtiments et accessoires nécessaires à la production du poulet;

« poulailler », un bâtiment d'un ou de plusieurs étages, pouvant comprendre un ou plusieurs parquets, sous un même toit, tous dotés d'un système d'éclairage, de ventilation, d'alimentation et de chauffage nécessaires à la production de volaille. ».

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

« 5. Sous réserve des paragraphes 3 des articles 21.5 et 22.5 et des articles 26.2, 77.1 et 104, le titulaire d'un quota doit produire, dans l'exploitation dont il est propriétaire ou dans un poulailler qu'il loue en vertu d'un bail à long terme conforme à l'article 4.2, au moins la quantité de quota qu'il ne peut pas louer conformément à l'article 37. Il peut louer le solde conformément à cet article ou le produire, s'il en est, dans une exploitation ou un poulailler loué conformément à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre IV. ».

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

« 5.1. Le titulaire de quota qui prévoit mettre en marché au moins 40 % de sa production totale d'un bloc de 6 périodes dont le premier bloc débute à la période A-57,

en poulets d'au moins 3 kg en poids vif, peut être autorisé par les Éleveurs à ne pas respecter les limites indiquées au premier alinéa de l'article 5 pour au plus 2 élevages non consécutifs de 2 périodes au cours d'un même bloc de 6 périodes. Pour bénéficier de cette autorisation, le titulaire de quota doit en faire la demande aux Éleveurs au moins 17 semaines avant le début d'une période.

Les Éleveurs retirent cette autorisation lorsque le titulaire de quota ne livre pas 40 % de sa production totale du bloc de 6 périodes, en poulets d'au moins 3 kg en poids vif ou qu'il ne peut démontrer qu'il est en production durant une des périodes, malgré l'absence de livraison durant au moins une période. Avant de prendre cette décision, les Éleveurs donnent un préavis de 15 jours au titulaire qui peut, dans ce délai, soumettre des observations. Si les Éleveurs retirent l'autorisation, le producteur ne peut en obtenir pour quelque période du bloc suivant de 6 périodes. ».

5. Le titre de la section 2.1 du chapitre I de ce règlement est modifié par le remplacement de « RÉSERVE » par « RÉSERVES ».

6. L'article 19 de ce règlement est modifié par l'insertion, après « réserve » de « spéciale ».

7. Ce règlement est modifié par l'insertion après l'article 19 des suivants :

« 19.1 Les Éleveurs établissent également une réserve générale en kilogrammes de quota dans laquelle ils versent des quotas, suivant le ratio prévu à l'article 54, au plus tard 22 semaines avant le début de la période et pour une durée maximale de 30 périodes au-delà de laquelle ceux-ci doivent être produits par leur titulaire ou mis en vente par le système centralisé de vente de quota suivant les dispositions de la section 2 du chapitre II. Les quotas qui sont versés dans cette réserve sont :

- 1° les quotas suspendus par les Éleveurs conformément à l'article 95;
- 2° les quotas réduits temporairement ou définitivement, suspendus, révoqués ou annulés par la Régie conformément aux articles 42, 96.1 et 98.1;
- 3° à la suite d'une offre de vente de quota sur le système centralisé de vente de quota, ceux qui n'ont pas été vendus aux termes de l'article 28.01 ou le total des quotas d'un titulaire lorsque celui-ci est inférieur à 300 m<sup>2</sup>, conformément à l'article 28.02;
- 4° les quotas qui ne peuvent être produits conformément aux articles 5 ou 26.2 par un nouveau titulaire;
- 5° les quotas qui ne peuvent être produits pour cause de force majeure ou à la suite d'une incapacité physique du titulaire d'exploiter ce quota;
- 6° les quotas qui peuvent être loués conformément aux articles 5, 26.2, 37.1 et à la section 5 du chapitre II.

19.2 Les Éleveurs mettent les quotas portés à la réserve générale à la disposition des producteurs qui souhaitent produire ceux-ci et qui respectent les conditions suivantes :

- 1° le producteur a rempli et transmis aux Éleveurs, au plus tard 24 semaines avant le début de la période, le formulaire prévu à l'Annexe 1.3 en

indiquant la quantité maximale en kilogrammes de quotas qu'il s'engage à recevoir;

- 2° il produit 100 % du quota dont il est titulaire dans l'exploitation dont il est propriétaire ou dans un poulailler qu'il loue en vertu d'un bail à long terme conforme à l'article 4.2;
- 3° il s'engage à produire 100 % du quota reçu de la réserve;
- 4° il a acquitté tous les coûts d'utilisation du quota provenant de la réserve pour une période antérieure.

19.3 Au plus tard 22 semaines avant le début de la période, les Éleveurs déterminent le total des demandes des producteurs admissibles. Si la demande dépasse le total des quotas portés à la réserve générale, les Éleveurs répartissent à parts égales les quotas disponibles entre les producteurs qui ont fait une demande jusqu'à concurrence de la quantité demandée.

19.4 Le producteur qui reçoit du quota de la réserve doit payer aux Éleveurs au plus tard 10 jours après la fin de la période de production une somme par kilogramme, déterminée annuellement par les Éleveurs et d'au plus 0,26 \$ par kilogramme, pour couvrir les coûts de gestion de la réserve.

Les Éleveurs remettent les sommes perçues conformément à l'article 19.4 aux titulaires des quotas portés à la réserve générale en vertu des paragraphes 3 à 5 de l'article 19.1, selon la quantité de quota concerné pour chacun de ces titulaires. Le solde est versé, le cas échéant, dans le fonds d'administration du Plan conjoint. ».

**8.** Les articles 21.5 et 22.5 de ce règlement sont modifiés par le remplacement, au paragraphe 3, de « exempté » par « autorisé » et « au deuxième alinéa de l'article 5 » par « à l'article 5.1 ».

**9.** L'article 26.2 de ce règlement est modifié :

- 1° par la suppression de « Il ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 41. »;
- 2° par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Malgré les articles 5 et 37, le producteur qui acquiert du quota sur le système centralisé de vente de quota doit produire la totalité de celui-ci dans un poulailler dont il est propriétaire ou locataire en vertu d'un bail à long terme conforme à l'article 4.2. Le producteur qui acquiert du quota ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 41. ».

**10.** L'article 28.01 de ce règlement est remplacé par les suivants :

« 28.01 Le titulaire qui ne vend pas tout le quota offert en vente doit, quant au solde dont il demeure titulaire, à son choix :

- 1° continuer de le produire;

- 2° le placer dans la réserve générale prévue à l'article 19.1 à condition de maintenir son offre de vente pour la prochaine séance de vente sur le système centralisé de vente de quota.

28.02 Malgré l'article 28.01, les Éleveurs placent, dans la réserve générale prévue à l'article 19.1, le quota d'un producteur qui offre la totalité de son quota en vente et dont le quota détenu après la vente est inférieur à 300 m<sup>2</sup>. Ce quota demeure dans la réserve jusqu'à sa vente lors d'une prochaine séance de vente sur le système centralisé de vente de quota.

Les Éleveurs font parvenir au producteur un avis écrit du placement dans la réserve au plus tard 10 jours après la vente. Le producteur peut alors diminuer son prix de vente aux conditions prévues à l'article 29.3, mais ne peut pas retirer son offre. ».

11. Le paragraphe 2° de l'article 30.1.1 de ce règlement est remplacé par le suivant :

« 2° les offres de vente des vendeurs dont le quota est placé dans la réserve générale conformément aux articles 28.01 et 28.02; ».

12. L'article 34 de ce règlement est modifié, au premier alinéa, par le remplacement de « des sites de production cédés de plus du tiers » par « de ce site additionnée de la quantité de location autorisée aux termes de l'article 37 ».

13. L'article 37 de ce règlement est remplacé par les suivants :

« 37. Sous réserve de l'application du deuxième alinéa de l'article 26.2 concernant l'interdiction de louer un quota acquis sur le SCVQ et sous réserve de l'autorisation prévue à l'article 37.1, un titulaire peut louer à un autre producteur jusqu'à 25 % de son quota par période.

Le titulaire d'un quota acquis conformément aux paragraphes 1, 3 ou 4 du premier alinéa de l'article 33 peut être locateur, pour une durée de 1 à 6 périodes, d'une quantité de quota qui n'excède pas le moindre des pourcentages suivants de ce quota :

- 1° la moyenne des pourcentages de location à d'autres producteurs du quota acquis pour les 6 périodes précédant l'acquisition;
- 2° la moyenne des pourcentages de location du quota acquis à d'autres producteurs pour les périodes A-177 à A-184.

Lorsque le titulaire détient déjà un autre quota au moment de l'acquisition, les Éleveurs déterminent le pourcentage de location autorisé en calculant la moyenne entre le pourcentage prévu au premier alinéa et le pourcentage de location autorisé du quota déjà détenu par le titulaire.

37.1 Les Éleveurs peuvent autoriser un titulaire à excéder temporairement le pourcentage de location prévu à l'article 37 s'il démontre que la capacité de son exploitation est insuffisante et qu'il a entrepris des démarches pour procéder à son agrandissement en fournissant sa demande d'obtention d'une autorisation aux termes de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2) et d'un permis de construction

auprès de sa municipalité. Dans un tel cas, la totalité du quota visée par la location doit être versée à la réserve établie à l'article 19.1.

Ils peuvent également autoriser un titulaire à excéder temporairement ce pourcentage de location pour une période durant laquelle le titulaire :

- 1° est visé par l'article 41;
- 2° est bénéficiaire d'une autorisation accordée en vertu de l'article 5.1.

37.2 Le titulaire d'un quota transféré conformément aux paragraphes 1 ou 3 de l'article 33 ne peut, par période, être locataire de quota ni conclure d'entente périodique pour l'expansion des marchés d'une quantité supérieure à :

- 1° 40 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-185 à A-214;
- 2° 35 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-215 à A-249;
- 3° 30 % des quotas qu'il détient, à compter de la période A-250.

37.3 Le titulaire qui enregistre un nouveau poulailler conformément à l'article 74 ou agrandit un poulailler après le 29 mars 2023 ne peut, par période, être locataire de quota ni conclure d'entente périodique pour l'expansion des marchés d'une quantité supérieure à :

- 1° 40 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-185 à A-214;
- 2° 35 % des quotas qu'il détient, pour les périodes A-215 à A-249;
- 3° 30 % des quotas qu'il détient, à compter de la période A-250.

37.4 Sont exclus du calcul des restrictions pour la location de quota et l'expansion des marchés prévues aux articles 37.2 et 37.3 les volumes prévus à une entente périodique d'approvisionnement pour l'expansion des marchés lorsque ceux-ci sont produits dans un poulailler exclusivement utilisé pour l'expansion des marchés pour cette période. ».

**14.** L'article 38 de ce règlement est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Un titulaire ne peut, pour une même période, transmettre des demandes de location de quota en tant que locataire et en tant que locateur. ».

**15.** L'article 39 de ce règlement est modifié par l'insertion, après le nombre « 37 », de « à 37.4 ».

**16.** L'article 49 de ce règlement est modifié par l'insertion, après le nombre « 37 », de « à 37.2 ».

**17.** L'article 54 de ce règlement est modifié :

- 1° par le remplacement de «  $((Q - Q_a + Q_d) \times R_a \times \%) + R_e - R - R_q$  » par «  $((Q - Q_a + Q_d - Q_p) \times R_a \times \%) + P_k + R_e - R - R_q$  »;
- 2° par l'insertion, après «  $Q_d = \text{quota loué d'autres producteurs;}$  », de «  $Q_p = \text{quota porté à la réserve générale prévue à l'article 19.1;}$  »;

- 3° par l'insertion, après « % = pourcentage d'utilisation des quotas pour cette période selon l'article 56; », de « Pk = Prêt de kilogrammes issus de la réserve générale octroyée aux termes de l'article 19.2; ».
- 18.** Les articles 56 et 56.2 de ce règlement sont modifiés par :
- 1° l'insertion, après « P = total des quotas délivrés pas les Éleveurs », de « , incluant les quotas portés à la réserve générale à l'exception de ceux qui n'ont pas été prêtés conformément à l'article 19.2, »;
- 2° la suppression de « 28.01, ».
- 19.** L'article 56.3 de ce règlement est modifié :
- 1° par le remplacement de «  $((Q \times Ra \times \%) - \%Rq) + Re - R$  » par «  $((Q - Qa + Qd - Qp) \times Ra \times \%) + Re - R + Pk - Rq$  »;
- 2° par l'insertion, après « Q = quota détenu par le producteur; », de « Qa = quota loué à d'autres producteurs; », de « Qd = quota loué d'autres producteurs; » et de « Qp = quota porté à la réserve générale prévue à l'article 19.1; »;
- 3° par la suppression de « %Rq = pourcentage de réduction applicable pour cette période selon l'article 56.1; »;
- 4° par l'ajout, à la fin, de :
- « Pk = Prêts de kilogrammes issus de la réserve générale octroyés aux termes de l'article 19.2; »;
- « Rq = réductions de kilogrammes applicables pour cette période selon l'article 56.1. ».
- 20.** L'article 58.5 de ce règlement est modifié par l'ajout, à la fin, de « Toute modification à une entente d'approvisionnement doit être transmise aux Éleveurs avant le début de la période. ».
- 21.** L'article 68 de ce règlement est modifié :
- 1° au paragraphe 2°, par le remplacement de « 25 % du quota détenu » par « la quantité de quota qu'il peut louer conformément aux articles 37 et 37.1 »;
- 2° par le remplacement du paragraphe 3° par les suivants :
- « 3° la quantité résultant de la différence entre son contingent individuel et la quantité de quota qu'il ne peut pas louer conformément à l'article 37, le tout majoré de 5 % du quota détenu;
- 4° la quantité équivalant à 5 % de son quota détenu lorsqu'il est visé par les paragraphes 1 ou 2 du deuxième alinéa de l'article 37.1. ».
- 22.** L'article 94.1 de ce règlement est modifié par le remplacement, partout où ces termes apparaissent, de « l'article 6 » par « l'article 4.2 ».

**23.** L'article 95 de ce règlement est remplacé par le suivant :

« 95. Sous réserve des dispositions de l'article 5.1, les Éleveurs suspendent, pour une période qu'ils déterminent, la portion du quota qu'un producteur ne produit pas ni ne met en marché volontairement lorsqu'il a omis d'en informer les Éleveurs.

À moins que le producteur n'ait soumis d'explications valables à l'intérieur d'un préavis de 20 jours donné par les Éleveurs avant la suspension, ceux-ci suspendent la portion du quota pour la durée annoncée dans le préavis.

Le producteur peut reprendre la production au moment et aux conditions déterminés avec les Éleveurs. Sous réserve des dispositions de la Loi, la décision des Éleveurs est finale et sans appel. ».

**24.** Les articles 1, 2, 4, 8 et 20 à 23 du présent règlement entrent en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*, les articles 3, 5, 6, 7, 9 à 13 et 15 à 19 du présent règlement s'appliquent à compter de la période A-185 [24 septembre 2023] et l'article 14 du présent règlement entre en vigueur le 10 mars 2024.