

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 215-09-04-54

Décision : 12610
Date : 25 avril 2024
Présidente : Judith Lupien
Régisseuses : Carole Fortin
Annie Lafrance

OBJET : Demande de révision de décisions concernant une suspension de la collecte du lait et des pénalités appliquées pour non-respect des normes de qualité du lait

FERME GOUTEL INC.

Demanderesse

Et

**LES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC
CONSEIL DES INDUSTRIELS LAITIERS DU QUÉBEC
AGROPUR COOPÉRATIVE**

Mis en cause

DÉCISION

APERÇU

[1] La production et la mise en marché du lait sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre du *Plan conjoint (1980) des producteurs de lait du Québec*¹ (le Plan conjoint) et par des Conventions de mise en marché du lait (les Conventions).

[2] Les Producteurs de lait du Québec (les PLQ) sont signataires des Conventions avec le Conseil des industriels laitiers du Québec (le CILQ) et Agropur coopérative (Agropur), qui représentent les transformateurs de lait.

[3] Les Conventions prévoient que les producteurs de lait ont une obligation de résultat quant à la qualité de leur lait, qui doit répondre à certaines normes, notamment en ce qui

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 205.

concerne le comptage des cellules somatiques (le CCS). Lorsque ces normes ne sont pas respectées, les producteurs reçoivent des avis de non-conformité, s'exposent à des pénalités et peuvent finalement faire l'objet d'une suspension de la collecte de leur lait.

[4] Ferme Goutel inc. (Goutel) est une productrice de lait visée par le Plan conjoint et les Conventions.

[5] À l'été 2023, Goutel éprouve des difficultés liées au CCS dans son lait. Elle se voit imposer des pénalités par les PLQ pendant quatre mois consécutifs, d'août à novembre 2023. En décembre, une suspension de la collecte du lait d'une durée de six jours à compter du 10 décembre 2023 est décrétée par les PLQ, conformément aux dispositions des Conventions.

[6] Le 7 décembre 2023, Goutel demande à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) de réviser la décision des PLQ afin que la suspension prévue de la collecte du lait soit annulée, puisqu'elle est maintenant en mesure de produire du lait qui répond aux normes du CCS.

[7] Le 8 décembre 2023, la Régie tient une conférence de gestion. Lors de celle-ci, elle rend une décision en cours d'instance qui ordonne aux PLQ de surseoir à l'exécution de la suspension de la collecte du lait de Goutel jusqu'à ce que la Régie ait statué sur le bien-fondé de sa demande, à condition que le lait produit et livré par Goutel soit conforme aux normes de qualité prévues aux Conventions.

[8] Le 12 mars 2024, alors que le dossier est en délibéré, Goutel modifie sa requête initiale et y ajoute une demande de remboursement des pénalités qu'elle a payées, au motif qu'elle n'a bénéficié d'aucune aide de la part des PLQ au moment où elle a rencontré des problèmes avec son CCS.

[9] Les PLQ s'opposent à la demande initiale de Goutel d'annuler la suspension de la collecte de son lait, ainsi qu'à sa demande amendée de lui rembourser le montant des pénalités.

QUESTIONS

[10] La Régie doit établir s'il y a lieu de réviser les décisions des PLQ concernant les pénalités et la suspension de la collecte du lait imposées à Goutel, en application des dispositions de l'article 7.07 et de l'annexe 16 des Conventions. Si ces décisions sont correctes, la Régie déterminera s'il est opportun d'exempter Goutel, en tout ou en partie, de l'application de ces dispositions.

ANALYSE ET DÉCISION

[11] Pour les motifs qui suivent, la Régie conclut que les PLQ ont correctement appliqué les dispositions des Conventions relatives à la qualité du lait. Par ailleurs, les circonstances invoquées par Goutel ne justifient pas que la Régie l'exempte des dispositions des Conventions.

- La trame factuelle

[12] Goutel est active dans la production laitière depuis 1990. En 2016, en vue d'établir une relève sur la ferme, elle entreprend un projet de construction d'une nouvelle étable et d'installation de robots de traite.

[13] En avril 2023, Goutel acquiert et installe trois appareils SomaDetect sur ses robots de traite. Il s'agit d'une nouvelle technologie qui permet de détecter et de mesurer plusieurs caractéristiques propres à chaque vache, dont le CCS dans le lait. Le 4 juin 2023, un contrôle laitier est effectué par Lactanet afin de calibrer les appareils.

[14] À partir de juin 2023, les résultats du CCS de Goutel augmentent au-delà de la norme de 400 000 cellules somatiques par millilitre (ml) prévue dans les Conventions (la norme). Ils resteront au-dessus de cette norme jusqu'en novembre 2023.

[15] La médecin vétérinaire, qui effectue un suivi mensuel chez Goutel, souligne les compétences de cette dernière en matière de régie du troupeau, notamment en ce qui concerne le bien-être des animaux, l'état des logettes, la ventilation, ainsi que la quantité et la qualité de la litière. Le profil métabolique réalisé le 15 mai 2023 indique également que le troupeau est en bonne santé.

[16] Elle attribue la principale cause de l'augmentation du CCS à la difficulté d'identifier les vaches infectées ayant un CCS élevé, mais qui sont asymptomatiques. Celles-ci restent alors dans le troupeau, infectent l'environnement et deviennent elles-mêmes chroniquement infectées, ce qui les rend plus difficiles à traiter.

[17] En juillet et août 2023, des listes de vaches avec un CCS élevé sont produites par les appareils SomaDetect. Bien que celles-ci aient été retirées du troupeau, le résultat global du CCS reste au-dessus de la norme.

[18] Fin août 2023, après trois mois de résultats non conformes, une première pénalité est imposée à Goutel par les PLQ.

[19] En septembre 2023, Goutel s'interroge sur les causes qui font que le CCS ne baisse pas. L'un des appareils SomaDetect est remplacé en raison d'une défectuosité. Goutel veut alors refaire un contrôle laitier avec Lactanet, mais le fabricant du SomaDetect l'en dissuade, invoquant que le calibrage de l'appareil nécessite de six à huit semaines.

[20] Fin septembre 2023, Goutel subit une deuxième pénalité pour un CCS dépassant la norme.

[21] En octobre 2023, le problème de CCS persiste. Goutel décide alors de réaliser un contrôle laitier avec Lactanet. Celui-ci révèle que des vaches présentant un CCS très élevé n'ont pas été détectées par les appareils SomaDetect et sont toujours présentes dans le troupeau, alors que des vaches non infectées ont été retirées du troupeau.

[22] À partir de ce moment, Goutel continue à effectuer des contrôles laitiers réguliers, et le problème de CCS commence à se résorber progressivement, pour finalement revenir à la conformité vers la mi-novembre 2023.

[23] Au cours de ces deux mois, le résultat du CCS dépasse encore la norme et Goutel se verra infliger une troisième et une quatrième pénalité. Au total, les quatre pénalités imposées à Goutel par les PLQ en vertu des Conventions s'élèvent à près de 20 000 \$.

[24] La trame factuelle démontre que Goutel a installé trois appareils SomaDetect et a suivi les recommandations du fabricant. Or, cette nouvelle technologie n'avait pas fait ses preuves au Québec et les résultats indiqués par les appareils concernant le CCS ont induit Goutel en erreur. Cela a mené à des décisions sur la gestion du troupeau qui ont aggravé le problème au lieu de le résoudre.

[25] En matière de qualité du lait, les Conventions imposent au producteur une obligation de résultat qui l'engage à fournir le résultat attendu, à savoir une qualité de lait conforme aux normes prescrites, et ce, indépendamment de la responsabilité du producteur envers la cause du problème.

- Les normes de qualité, les pénalités et la suspension de la collecte du lait aux termes des Conventions

[26] L'article 7.07 des Conventions prévoit les conséquences du dépassement de la norme relative au CCS comme suit :

7.07 Tout résultat d'analyse officiel en cellules somatiques dans le lait cru qui excède la norme en cellules somatiques établie à l'alinéa 2) de l'article 7.02 constitue une infraction.

Le producteur qui obtient au moins une infraction pour la période de paie en cours et qui également, a cumulé au moins 40 % d'infractions aux normes de cellules somatiques prévues à l'alinéa 2) de l'article 7.02 au cours d'une période mobile de trois (3) mois incluant le mois en cours, est pénalisé pour le mois en cours.

Tout résultat d'analyse officiel excédant la norme en cellules somatiques entraîne un avertissement téléphonique ou électronique que les PLQ transmettent immédiatement au producteur et à la coopérative concernée.

Le montant applicable pour toute pénalité constatée au cours d'une période mobile de douze (12) mois est :

Comptage cellules somatiques	Niveau des pénalités
1 ^{re} pénalité	3 \$/hl
2 ^e pénalité	4 \$/hl
3 ^e pénalité	5 \$/hl
4 ^e pénalité et suivantes	5 \$/hl

Ce montant s'applique sur toute la production de la paie visée par la période d'analyse.

Le producteur qui connaît quatre (4) pénalités dans une période mobile de douze (12) mois se voit interdire de livrer. La suspension minimale de livraison ne peut en aucun cas être inférieure à six (6) jours de production. Les livraisons ne pourront reprendre qu'après que le producteur aura démontré que son lait est conforme aux conditions de l'annexe 16 relatives au comptage en cellules somatiques.

[...]

(nos soulignements)

[27] Les règles relatives à la suspension de la collecte du lait et à la levée de cette suspension sont prévues à l'annexe 16 des Conventions. Ainsi, les règles d'une première suspension de la collecte du lait sont établies comme suit :

1^{re} suspension :

- 4 pénalités et plus dans 12 mois mobiles;
- Durée : minimum 6 jours de production.

Levée de suspension

- Un échantillon de lait du réservoir doit donner un résultat négatif après dépistage des inhibiteurs par la méthode officielle et respecter les exigences de l'article 7.02 des présentes en comptage de cellules somatiques, bactéries et le point de congélation;
- Fournir une déclaration confirmant qu'il possède un thermographe en fonction;
- Faire parvenir les Procédures normalisées d'opération (PNO) et un Plan de mesures correctives (PMC);
- Fournir un rapport de vérification du système et de la méthode de traite, par du personnel spécialisé, datant de moins de 6 mois;
- Fournir une déclaration dans laquelle le producteur s'engage à obtenir un comptage cellulaire mensuelle par vache pour une période minimale d'un an.

[28] Goutel ne conteste pas les résultats² de CCS de son lait durant la période de juin à novembre 2023, ni le fait qu'ils ne respectent pas la norme.

[29] Elle considère toutefois que la suspension de la collecte du lait ne devrait plus avoir lieu, puisque son problème de CCS est maintenant résolu. Elle estime également que les PLQ avaient le devoir de l'accompagner lorsqu'elle éprouvait des difficultés avec son CCS, ce qu'ils n'ont pas fait, se limitant à l'aviser lorsque ses résultats dépassaient la norme. À ce titre, elle réclame le remboursement des montants payés pour les pénalités imposées d'août à novembre 2023.

[30] Il est important de préciser que, selon les mécanismes en vigueur dans les Conventions, la suspension de la collecte du lait est décrétée dans le mois qui suit l'accumulation de quatre pénalités. Il peut donc arriver que les problèmes de qualité du lait soient résolus au moment de la mise en place de cette suspension, ce qui est le cas de Goutel.

² Voir Pièces PLQ-8A et PLQ-9A_Confidentielles.

[31] Quant au manque de soutien des PLQ, les Conventions prévoient que tout résultat d'analyse officiel dépassant la norme donne lieu à un avertissement téléphonique ou électronique, que les PLQ transmettent immédiatement au producteur, ce qui a été fait par les PLQ.

[32] À la lumière des résultats d'analyse du lait de Goutel, les décisions des PLQ d'imposer quatre pénalités d'août à novembre 2023, ainsi qu'une première suspension de la collecte du lait à la suite de ces pénalités, sont bien fondées.

[33] Ces décisions sont également soutenues par les signataires des Conventions, qui sont d'avis que les normes doivent s'appliquer, pour des raisons d'impact sur la transformation du lait et d'équité entre les producteurs.

[34] La responsabilité de livrer un lait de qualité incombe au producteur. Il lui appartient de faire appel aux ressources qui peuvent l'aider dans la mise en œuvre de solutions. C'est d'ailleurs ce qu'a fait Goutel en recourant à Lactanet plus de quatre mois après le début de ses problèmes, et après avoir persisté à suivre les instructions du distributeur des appareils SomaDetect, qui n'ont pourtant donné aucun résultat.

[35] Enfin, la Régie reconnaît l'aspect dissuasif de la suspension de la collecte du lait et le fait que cette mesure doit être appliquée dans le respect des Conventions. Toutefois, à l'instar d'autres décisions en la matière, elle souligne que le gaspillage de lait causé par l'application de cette disposition des Conventions ne répond plus aux attentes sociétales actuelles, dans un contexte où de nombreuses familles peinent à se procurer des aliments de haute qualité nutritionnelle, comme le lait. Elle invite les parties aux Conventions à revoir ce mécanisme afin de trouver des alternatives socialement plus acceptables que de jeter du lait de qualité.

- L'opportunité d'exempter Goutel

[36] L'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*³ (la Loi) permet à la Régie d'exempter un producteur de l'application d'un règlement ou d'une convention. Cet article se lit comme suit :

36. La Régie peut, aux conditions et pour la période qu'elle détermine :

1° exempter de l'application totale ou partielle de l'acte constitutif d'une chambre, d'un plan, d'un règlement ou d'une convention, toute personne ou catégorie de personnes, ou toute société engagées dans la production ou la mise en marché d'un produit agricole ou la mise en marché d'un produit de la pêche ou de toute classe ou variété de ces produits;

[...]

[37] Au fil des ans, la Régie a établi certains principes applicables à l'octroi d'une exemption, qui sont résumés comme suit dans le dossier *Goyette*⁴ :

³ RLRQ, c. M-35.1.

⁴ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515 rectifiée le 16 février 2024).

[40] Ce pouvoir d'exemption conféré à un organisme de régulation économique est unique dans notre système législatif. Il s'agit d'un pouvoir exceptionnel qui doit être appliqué avec circonspection. Ceci est d'autant plus important que chaque décision crée une jurisprudence sur laquelle toute personne se trouvant dans une situation identique ou semblable peut s'appuyer pour demander une exemption⁹.

[41] Dans ce contexte, l'exercice d'un tel pouvoir doit être balisé par un certain nombre de principes, ce qui a été fait au fil des nombreuses décisions, dont certaines plus récentes, portant sur l'article 36 de la Loi. On peut résumer ces critères comme suit :

- Le pouvoir d'exempter est discrétionnaire et seule la Régie peut l'exercer. Il doit être interprété strictement¹⁰, et réservé à des situations particulières et précises¹¹ présentant un caractère exceptionnel¹²;
- L'exemption ne doit pas être en opposition à l'objet de la Loi, du Plan conjoint ainsi qu'avec l'intérêt général des producteurs¹³ et leur volonté collective¹⁴;
- L'exemption ne doit pas avoir pour effet d'aller à l'encontre des objectifs visés par le règlement ou la convention et d'en réécrire le texte¹⁵;
- L'exemption ne peut être un moyen de contourner les normes¹⁶ ou faire prévaloir un intérêt ou un avantage individuel¹⁷;
- L'exemption ne peut être une avenue pour faire droit ou régulariser des situations de façon rétroactive¹⁸ ou pour résoudre des problèmes liés à des choix d'affaires antérieurs¹⁹;
- L'exemption est un privilège : son application peut être conditionnelle et doit être circonscrite²⁰ dans le temps afin de limiter sa portée à une durée définie, ce qui sous-tend également qu'elle ne peut être reportée indéfiniment²¹;
- Le fardeau de convaincre du bien-fondé de l'exemption repose sur la personne qui en fait la demande²².

[42] Le caractère exceptionnel, par sa nature même, peut difficilement être défini. À tout le moins, il réfère à une situation particulière imprévue et hors de la volonté du demandeur. Cette situation peut être le fait d'un seul événement, comme un cas de force majeure, ou d'une combinaison d'événements singuliers qui se produisent dans le contexte des affaires, celui socio-économique ou encore de la vie personnelle et formant une conjoncture unique propre à l'environnement contemporain de ces événements, et qui nécessite une intervention sur les règles applicables.

[43] Dans le respect des principes précédemment énoncés, l'exemption permet donc une approche raisonnable dans l'encadrement de la production et celui de la mise en marché efficace et ordonnée des produits.

(nos soulignements, références omises)

[38] Goutel souligne qu'elle est victime de son désir d'innover et d'être une précurseure dans la régie des troupeaux laitiers. Elle est l'une des deux productrices à avoir utilisé les appareils SomaDetect, une nouvelle technologie développée par une entreprise américaine reconnue et commercialisée vers la fin de 2022 au Québec.

[39] Le témoignage du représentant du distributeur des appareils SomaDetect met en lumière le fait que peu de vérifications de la compatibilité de ces équipements avec la réalité de la production laitière québécoise ont été effectuées au préalable. Goutel a servi en quelque sorte de banc d'essai pour cette technologie. Les problèmes rencontrés par Goutel ainsi que

par l'autre exploitation qui a acheté les appareils ont d'ailleurs mené au retrait de cette technologie au Québec. Goutel affirme n'avoir reçu aucune compensation et n'avoir intenté aucun recours pour les pertes causées par le mauvais fonctionnement des appareils.

[40] L'innovation, si elle est encouragée, doit tout de même s'accompagner de prudence, d'échanges et de vérifications.

[41] Goutel a fait le choix d'affaires d'acquérir une nouvelle technologie, dont l'efficacité n'avait pas été démontrée, et de suivre les instructions du fabricant plutôt que d'effectuer un contrôle laitier, alors que ses résultats de CCS étaient bien supérieurs à la norme.

[42] La demande de Goutel ne permet pas de distinguer sa situation de celle des autres producteurs aux prises avec un CCS élevé. L'obligation de résultat s'applique de la même manière à tous.

[43] Enfin, accorder une exemption à Goutel reviendrait à lui permettre de contourner la norme ou de réécrire les Conventions.

CONCLUSION

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

[44] **REJETTE** la demande de Ferme Goutel inc.

(s) Judith Lupien

(s) Carole Fortin

(s) Annie Lafrance

MM. Claude et Francis Goulet
Pour Ferme Goutel inc.

M^e Nathan Williams, Williams Avocats & conseils
Pour Les Producteurs de lait du Québec

Séance publique tenue par moyen technologique le 26 février 2024.