

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 215-07-10-308

Décision : 12665
Date : 15 juillet 2024
Présidente : Judith Lupien
Régisseuses : Carole Fortin
Annie Lafrance

OBJET : Demande d'exemption de l'article 9.1 du Règlement sur les quotas des producteurs de lait

CENTRE DE RECHERCHE EN SCIENCES ANIMALES DE DESCHAMBAULT

Organisme demandeur

Et

LES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC

Mis en cause

DÉCISION

[1] **CONSIDÉRANT QUE** la production et la mise en marché du lait sont encadrées par le *Plan conjoint (1980) des producteurs de lait du Québec*¹ (le Plan conjoint) et divers règlements, dont le *Règlement sur les quotas des producteurs de lait*² (le Règlement);

[2] **CONSIDÉRANT QUE** Les Producteurs de lait du Québec (les PLQ) sont chargés d'appliquer le Plan conjoint et le Règlement;

[3] **CONSIDÉRANT QUE** le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault (le CRSAD) est un producteur de lait visé par le Plan conjoint et le Règlement;

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 205.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 208.

[4] **CONSIDÉRANT QUE** le CRSAD détient un troupeau de 78 vaches de race holstein, hébergé dans deux bâtiments distincts et un quota de 89,58 kilogrammes de matière grasse par jour (kg de MG/j), dont 25 kg sont prêtés par les PLQ;

[5] **CONSIDÉRANT QUE** le troupeau laitier du CRSAD est dédié à la recherche, qu'il comprend notamment une vingtaine de vaches munies de canules ruminales, et que l'utilisation de ces animaux, à des fins scientifiques, se base sur un historique de production et de comportement;

[6] **CONSIDÉRANT QUE** les soins quotidiens du troupeau laitier du CRSAD, incluant la traite, sont prodigués par un personnel animalier qualifié;

[7] **CONSIDÉRANT QUE** le CRSAD et le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (le Syndicat), lequel représente le personnel syndiqué du CRSAD, incluant le personnel animalier, sont signataires d'une convention collective ayant pris fin le 25 septembre 2023;

[8] **CONSIDÉRANT QUE** depuis le 26 décembre 2023, le personnel syndiqué n'a plus l'obligation de respecter l'article 24 de la convention collective qui indique que :

24.01 Les parties conviennent que, pendant la durée de la convention collective :

- a) l'Employeur n'imposera pas de lock-out;
- b) il n'y aura ni grève, ni piquetage, ni arrêt temporaire ou ralentissement de travail de la part des employés.

[9] **CONSIDÉRANT QUE** le 19 décembre 2023, le Syndicat informe le CRSAD que le prélèvement d'une cotisation syndicale spéciale pour la création d'un fonds de grève a été adopté par ses membres du CRSAD;

[10] **CONSIDÉRANT QUE** dans les mois qui suivent, les négociations achoppent, que les moyens de pression s'intensifient, et que la possibilité du déclenchement d'une grève du personnel du CRSAD, incluant le personnel animalier, augmente de jour en jour;

[11] **CONSIDÉRANT QUE**, le déclenchement d'une grève par le Syndicat signifierait qu'il n'y a plus le personnel requis en place au CRSAD pour donner les soins au troupeau laitier;

[12] **CONSIDÉRANT QUE** le CRSAD, à titre de gardien d'animaux, a la responsabilité d'en assurer le bien-être, tel qu'en fait foi le préambule de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*³ :

CONSIDÉRANT que la condition animale est devenue une préoccupation sociétale;

CONSIDÉRANT que les animaux contribuent à la qualité de vie de la société québécoise;

³ Chapitre B-3.1 : *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*.

CONSIDÉRANT que l'espèce humaine a une responsabilité individuelle et collective de veiller au bien-être et à la sécurité des animaux;

CONSIDÉRANT que l'animal est un être doué de sensibilité ayant des impératifs biologiques;

CONSIDÉRANT que l'État estime essentiel d'intervenir afin de mettre en place un régime juridique et administratif efficace afin de s'assurer du bien-être et de la sécurité de l'animal;

[13] **CONSIDÉRANT QUE** selon l'article 9.1 du Règlement, un producteur ne peut louer, prêter ou permettre que le quota qu'il détient soit contrôlé par une autre personne;

[14] **CONSIDÉRANT QUE** le 29 avril 2024 le CRSAD désire pallier toute éventualité et demande à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie), de l'exempter de l'application de l'article 9.1 du Règlement afin de lui permettre de louer son quota à des producteurs désignés pour héberger les vaches en cas de grève;

[15] **CONSIDÉRANT QUE** le CRSAD indique qu'aux fins de minimiser les impacts sur le bien-être animal, les vaches ne seront déménagées chez d'autres producteurs qu'au moment où une grève sera déclenchée, et qu'elles demeureront en hébergement pour une durée minimale de 30 jours;

[16] **CONSIDÉRANT QUE** l'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁴ (la Loi) prévoit que la Régie peut, aux conditions et pour la période qu'elle détermine, exempter un producteur de l'application d'un règlement ou de l'une de ses dispositions;

[17] **CONSIDÉRANT QUE** la conjoncture actuelle au CRSAD constitue une situation exceptionnelle, non prévue au Règlement, et pouvant avoir une incidence néfaste sur le bien-être animal;

[18] **CONSIDÉRANT QUE** le fait de permettre au CRSAD de louer son quota lui permet d'assurer le bien-être de ses animaux en permettant qu'ils soient hébergés chez des producteurs qui donneront les soins requis, dont la traite des vaches;

[19] **CONSIDÉRANT QUE** le déplacement d'un troupeau de vaches laitières est une opération d'envergure qui nécessite une planification rigoureuse, tant pour le CRSAD que pour les PLQ, en ce qui a trait notamment au transport des animaux et à la réaffectation du transport du lait;

[20] **CONSIDÉRANT QUE** la Régie se prononce strictement sur les aspects qui relèvent de sa juridiction, notamment d'assurer les conditions pour une mise en marché efficace et ordonnée du lait, et que l'exemption demandée ne peut avoir pour effet de soustraire le CRSAD de ses obligations légales en matière de relations de travail;

⁴ RLRQ, c. M-35.1.

[21] **CONSIDÉRANT QUE** les circonstances menant à la présente demande constituent une situation suffisante et non purement théorique, qui permet à la Régie de se prononcer dès à présent;

[22] **CONSIDÉRANT QUE** la Régie intervient dans son rôle de régulateur économique avec en toile de fond la protection du bien-être animal et de l'intérêt public;

[23] **CONSIDÉRANT QUE** dans sa décision 12066⁵ la Régie définit en partie son cadre d'intervention en matière de régulation économique de la manière suivante :

[15] Il est également pertinent, afin de bien cerner l'écosystème dans lequel œuvre un organisme de régulation économique comme la Régie, de s'attarder aux commentaires des professeurs Issalys et Lemieux à ce sujet dans leur *Précis de droit des institutions administratives*⁵ :

Tribunaux administratifs et organismes de régulation sont souvent associés, quelquefois même confondus dans la notion extensive de tribunal administratif. Ils ont effectivement des traits communs. Dans les deux cas, il y a décentralisation de la fonction juridictionnelle pour des motifs de technicité, d'efficacité, d'accessibilité, qui n'excluent pas le besoin d'indépendance et d'impartialité. Les rapports des deux types d'organismes avec les tribunaux judiciaires reposent sur les mêmes principes. Tribunaux administratifs et organismes de régulation se distinguent en ce que les premiers sont des organes strictement juridictionnels, appliquant des normes juridiques préexistantes et objectives à des situations de fait, alors que les seconds appliquent à la fois des normes objectives et subjectives (par exemple « l'intérêt public »), quelques fois extrajudiciaires. Ils se distinguent également par l'objet et les formes de leur activité, et par leur rapport avec l'Administration centrale.

[...]

(référence omise)

[24] **CONSIDÉRANT QU'**une exemption de la nature de la présente se doit d'être circonscrite dans le temps, et qu'une période de six mois apparaît raisonnable;

[25] **CONSIDÉRANT QU'**il sera toujours possible pour le CRSAD de déposer une nouvelle demande d'exemption si cela s'avère nécessaire;

[26] **CONSIDÉRANT QUE** les PLQ indiquent s'en remettre à la Régie quant à l'opportunité d'accorder l'exemption demandée par le CRSAD, sous certaines conditions;

[27] **CONSIDÉRANT QUE** la Régie juge opportun d'accorder dès à présent l'exemption demandée à certaines conditions afin de permettre à tous les intervenants concernés de se préparer au déclenchement d'une grève et de minimiser ainsi les impacts sur le troupeau;

⁵ *Producteurs de pommes du Québec et Association des emballeurs de pommes du Québec, 2021 QCRMAAQ 86 (Décision 12066).*

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

[28] **ACCUEILLE** la demande du Centre de recherche en sciences animales de Deschambault;

[29] **EXEMPTÉ** le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault de l'application de l'article 9.1 du *Règlement sur les quotas des producteurs de lait* pour une période maximale de six mois suivant la date du déclenchement d'une grève aux fins de lui permettre de louer son quota, à la condition que :

1. L'annonce du déclenchement d'une grève au Centre de recherche en sciences animales de Deschambault ait été émise et envoyée, par voie de communiqué, aux Producteurs de lait du Québec avant le 30 novembre 2024;
2. La relocalisation des animaux soit effective pour une durée minimale de 30 jours à partir du moment de leur départ du Centre de recherche en sciences animales de Deschambault;
3. Le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault transmette aux Producteurs de lait du Québec les noms et coordonnées des producteurs qui hébergeront les animaux avant le déplacement de ceux-ci;
4. Le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault transmette, mensuellement, une liste de l'ensemble des animaux laitiers déplacés, avec leur statut et leur numéro d'identification chez Attestra;
5. Le taux de location du quota ne dépasse pas 5 \$ par jour par kilogramme de matière grasse pour les 25 kilogrammes de matière grasse par jour de quota faisant l'objet d'un prêt de quota par Les Producteurs de lait du Québec;
6. Le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault ne procède à aucun achat de quota sur le Système centralisé de vente de quota pendant la période de location du quota;
7. Le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault avise Les Producteurs de lait du Québec au moins dix jours avant la reprise de la production du quota dans ses installations.

(s) Judith Lupien

(s) Annie Lafrance

M. André Perreault et M^{me} Hassina Yacini
Pour Centre de recherche en sciences animales de Deschambault

M^e Dalia Mihai et M. Jean-Philippe Deschênes-Gilbert
Pour Les Producteurs de lait du Québec

Demande traitée sur dossier.

OPINION DE M^E CAROLE FORTIN

APERÇU

[1] Le Centre de recherche en sciences animales de Deschambault (le CRSAD) a pour mission de contribuer à la recherche en sciences animales et apicoles et au transfert des connaissances, et ce, en synergie avec les universités, les centres d'expertise, les organisations privées et les filières agricoles, le tout afin de répondre aux enjeux agroalimentaires et sociétaux du Québec.

[2] Le CRSAD possède notamment un troupeau de 78 vaches de race Holstein (le troupeau), hébergées dans deux bâtiments distincts, et un quota de 89,58 kilogrammes de matière grasse par jour (kg de MG/jour), dont 25 kg de MG/jour sont prêtés par Les Producteurs de lait du Québec (les PLQ).

[3] Le personnel syndiqué comprend des chercheurs, des professionnels de la recherche, des techniciens et des ouvriers, ainsi que du personnel animalier (le personnel syndiqué). Les soins quotidiens du troupeau sont assurés par le personnel animalier.

[4] La convention collective entre le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (le Syndicat) et le CRSAD est échue depuis le 25 septembre 2023.

[5] Ce dernier indique qu'il est actuellement en négociation avec le Syndicat et qu'il appréhende le déclenchement d'une grève. Si tel est le cas, il craint que tant le personnel syndiqué que le personnel cadre ne puissent s'occuper du troupeau, ce qui mettrait en péril son bien-être.

[6] Dans ce contexte, le CRSAD demande à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) de lui accorder, dès maintenant, une exemption de l'article 9.1 du *Règlement sur les quotas des producteurs de lait*¹ (le Règlement) pour lui permettre de déplacer son troupeau et de louer son quota à des producteurs non encore identifiés si une grève est déclenchée.

QUESTION

[7] Est-il opportun pour la Régie d'accorder une exemption au CRSAD, dès maintenant, pour lui permettre de déplacer son troupeau et de louer son quota si une grève est déclenchée?

ANALYSE ET DÉCISION

[8] Pour les motifs exposés dans les paragraphes suivants, je rejette la demande du CRSAD.

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 208.

- LE DROIT

1. **La Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche² (la Loi)**

[9] L'article 36 de la Loi permet à la Régie d'exempter un producteur de l'application d'un règlement ou de l'une de ses dispositions. 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;

[...]

2. **Le Règlement**

[10] Le CRSAD demande une exemption de l'application de l'article 9.1 du Règlement puisque ce dernier ne prévoit pas la possibilité de déplacer un troupeau et de louer un quota en cas de grève. L'article 9.1 du Règlement se lit comme suit :

9.1. Sous réserve de la section III et de l'article 6.3.4, un producteur ne peut louer, prêter ou permettre que le quota qu'il détient soit contrôlé par une autre personne.

Un producteur qui agit à titre de prête-nom est réputé permettre que le quota qu'il détient soit contrôlé par une autre personne.

[11] Les conditions permettant la production d'un quota par un autre producteur sont énoncées aux articles 6.3.4 et 12 du Règlement, qui se lisent respectivement comme suit :

6.3.4. Sur autorisation des Producteurs, le producteur qui entreprend des travaux au bâtiment d'élevage peut, pour une durée d'au plus 6 mois, céder temporairement son quota au producteur qui héberge ses animaux déplacés en raison des travaux.

[...]

12. Un producteur qui ne peut exploiter le quota qu'il détient en raison de la maladie des vaches laitières, de l'invalidité ou du décès de l'exploitant ou d'une force majeure causant des dommages au bâtiment d'élevage peut, sur autorisation des Producteurs et pour une période d'au plus 24 mois, conserver son quota sans l'exploiter ou le céder temporairement en tout ou en partie.

La période de 24 mois débute :

1° à compter de la date d'autorisation des Producteurs dans le cas de la maladie des vaches laitières et dans celui de l'invalidité ou du décès de l'exploitant;

2° à compter de la date de la force majeure causant des dommages au bâtiment d'élevage.

[...]

² RLRQ, c. M-35.1.

[12] Le déclenchement d'une grève n'étant pas une situation prévue aux articles 6.3.4 et 12 du Règlement permettant de faire produire le quota par un autre producteur, le CRSAD ne peut louer son quota pour lequel il dépose une demande d'exemption auprès de la Régie.

3. Le Code du travail³ (le Code)

[13] Enfin, il convient de citer certaines dispositions du Code que j'estime pertinentes en lien avec la demande présentée par le CRSAD :

1. g) « grève » : la cessation concertée de travail par un groupe de salariés;

[...]

20.2. Une grève ne peut être déclarée qu'après avoir été autorisée au scrutin secret par un vote majoritaire des membres de l'association accréditée qui sont compris dans l'unité de négociation et qui exercent leur droit de vote.

L'association doit prendre les moyens nécessaires, compte tenu des circonstances, pour informer ses membres, au moins 48 heures à l'avance, de la tenue du scrutin.

[...]

54. À toute phase des négociations, l'une ou l'autre des parties peut demander au ministre de désigner un conciliateur pour les aider à effectuer une entente.

Avis de cette demande doit être donné le même jour à l'autre partie.

Sur réception de cette demande, le ministre doit désigner un conciliateur.

[...]

58. Le droit à la grève ou au lock-out est acquis 90 jours après la réception, par son destinataire, de l'avis qui lui a été signifié ou transmis suivant l'article 52.1 ou qu'il est réputé avoir reçu suivant l'article 52.2, à moins qu'une convention collective ne soit intervenue entre les parties ou à moins que celles-ci ne décident d'un commun accord de soumettre leur différend à un arbitre.

58.1. La partie qui déclare une grève ou un lock-out doit informer, par écrit, le ministre dans les quarante-huit heures qui suivent la déclaration de la grève ou du lock-out, suivant le cas, et indiquer le nombre de salariés compris dans l'unité de négociation concernée.

- APPLICATION DU DROIT AUX FAITS

[14] Le CRSAD et le Syndicat sont en négociation depuis le 26 septembre 2023.

[15] Dans la demande, le CRSAD indique notamment ce qui suit :

3.7. Le personnel syndiqué n'a donc plus aucune obligation, depuis le 26 décembre 2023, de respecter l'article 24 de la convention collective qui indique que, et ce, en vertu de l'article 58 du *Code du travail* :

24.01. Les parties conviennent que, pendant la durée de la convention collective :

a) l'Employeur n'imposera pas de lock-out;

³ RLRQ, c. C-27.

b) il n'y aura ni grève, ni piquetage, ni arrêt temporaire ou ralentissement de travail de la part des employés.

3.8. Le 19 décembre 2023, le CRSAD a reçu une correspondance du syndicat indiquant, notamment, que le prélèvement d'une cotisation syndicale spéciale pour la création d'un fonds de grève spécial avait été adopté;

3.9. Le personnel syndiqué procède, présentement, à une augmentation des moyens de pression utilisés auprès du CRSAD quant à leur négociation de la convention collective (journée de manifestation, présence d'affiches revendicatrices, etc.);

3.10. Le CRSAD craint fortement qu'une grève du personnel syndiqué ne soit déclenchée, très prochainement, compte tenu de l'augmentation marquée des moyens de pressions utilisées par le personnel syndiqué et la construction du fonds de grève spécial;

3.11. Le CRSAD craint, encore plus fortement, qu'il n'y ait personne afin de s'occuper de ses vaches advenant une grève du personnel animalier;

3.12. Un seul employé-cadre est formé et disposé à procéder à la traite des vaches advenant une grève du personnel animalier.

[16] Considérant ce qui précède, le 17 mai 2024, le CRSAD transmet une demande amendée dont les conclusions se lisent comme suit :

QUE la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec exempte le CRSAD de l'application de l'article 9.1 du *Règlement sur les quotas des producteurs de lait en cas de grève*;

QUE la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec permette au CRSAD, en cas de grève, de louer le quota qu'il détient aux conditions suivantes :

- Que le revenu issu de la location de gré à gré du CRSAD ne puisse dépasser un montant de 5 \$ par jour par kg de MG pour le 25 kg de MG prêté par les Producteurs de lait du Québec;
- Que la liste de l'ensemble des animaux laitiers déplacés soit envoyée aux Producteurs de lait du Québec avec leur statut et leur identification, et ce, à chaque mois;
- Que le CRSAD ne procède à aucun achat SCVQ durant la location;
- Que les vaches retournent dans les établissements du CRSAD uniquement à la suite de la signature d'une nouvelle convention collective entre le CRSAD et le Syndicat;
- Qu'une période minimale de location de 30 jours soit mise en place, et ce, à des fins de bien-être animal (limiter les déplacements et le stress vécu);
- Que le CRSAD avise les Producteurs de lait du Québec au moins 10 jours avant la reprise du quota par le CRSAD.

Les Producteurs de lait du Québec (les PLQ)

[17] Les PLQ ne sont pas partie à la demande soumise par le CRSAD et s'en remettent à la discrétion de la Régie, sous réserve des conditions énoncées. Cela étant, le fait que la demande

ne soit pas contestée par les PLQ ne constitue pas un argument pour ne pas prendre en considération les règles de droit et les principes établis au fil des ans par la jurisprudence.

- LE CADRE D'INTERVENTION DEMANDÉ EST HYPOTHÉTIQUE

[18] La Régie agit dans son rôle de régulateur économique lorsqu'elle doit décider de l'application de l'article 36 de la Loi, et non dans son rôle de tribunal qui tranche un litige.

[19] La Régie doit en tout temps se prononcer sur des circonstances et des faits concrets, et non sur un événement hypothétique comme en l'espèce.

[20] Il est à noter que les PLQ reconnaissent que la demande formulée par le CRSAD est hypothétique, puisqu'il n'y a pas de grève au moment où elle est déposée et qu'il est possible qu'elle ne soit jamais déclenchée.

[21] En ce qui concerne la jurisprudence, les tribunaux ont statué à plusieurs reprises qu'un tribunal n'est pas tenu de se prononcer sur des questions théoriques, sans fondement factuel, ni de donner un avis juridique. La demande doit également être de nature à mener à des conclusions exécutoires.

[22] La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Borowski c. Canada*⁴, énonce le principe selon lequel un tribunal peut refuser d'entendre et de juger une affaire qui ne soulève qu'une question théorique, sauf dans des circonstances exceptionnelles :

La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision.

(mes soulignements)

[23] En l'espèce, il n'y a pas de grève. Par conséquent, la décision que s'apprêtent à rendre les régisseurs majoritaires est purement théorique.

[24] Dans la décision *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*⁵, la Cour d'appel du Québec réitère la règle de prudence et refuse de se prononcer puisque tous ignorent si le projet de construction d'un aéroport à Mascouche se réalisera. À ce sujet, les passages suivants sont éclairants :

[12] Tout récemment, dans *Procureure générale du Québec c. Vidéotron*^[8], la Cour a revu les règles applicables à la doctrine du caractère théorique d'un débat, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir. Il suffit de rappeler que la démarche suivie en semblables matières comporte une analyse en deux temps : il faut d'abord se demander si la question

⁴ *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342, p. 353.

⁵ *Procureure générale du Québec c. 9105425 Canada Association*, 2019 QCCA 1403.

soulevée par le différend est devenue purement théorique et, dans l'affirmative, décider si la Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l'affaire.

[...]

[26] En ce qui concerne le dernier critère, soit la fonction du tribunal dans l'élaboration du droit, il est vrai que la question soulevée par le pourvoi est susceptible d'être d'intérêt. D'autres aérodromes seront sans contredit construits à l'avenir au Québec. D'ailleurs, selon les observations de Ville de Mascouche, l'entente intervenue reflète l'intention des intimées de réaliser leur projet d'aérodrome sur un autre site.

[27] On ignore cependant si le projet se réalisera et, le cas échéant, à quel endroit et dans quel type de milieu (humide ou autre). De fait, on ne sait pas encore si le ministre du transport fédéral délivrera aux intimées un certificat les autorisant à exploiter un aérodrome^[17] ou même si une évaluation environnementale sera requise en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*^[18]. En somme, on ignore tout du projet à venir.

[28] Ayant à l'esprit la règle de prudence qui s'impose en pareilles circonstances, d'autant qu'il s'agit en l'espèce de déterminer l'applicabilité d'une disposition législative dans le contexte d'un débat constitutionnel (suivant la doctrine de l'exclusivité des compétences et de la prépondérance fédérale), il ne nous apparaît pas opportun de nous prononcer dans le présent dossier, alors que le projet d'aérodrome visé par les conclusions de nature injonctive recherchées par Ville de Mascouche, dans la procédure judiciaire à l'origine du pourvoi, n'aura pas lieu.

(mes soulignements, références omises)

[25] Dans sa Décision 11708⁶, la Régie elle-même refuse de se prononcer sur une demande d'existence d'un conflit d'intérêt, car la situation est hypothétique ou théorique. Ce sont les mêmes principes qui s'appliquent ici :

[13] La Régie conclut qu'il est prématuré de déclarer que Clément Dubois contrevient aux Règles de régie interne dans les situations générales que ces derniers ont identifiées, d'autant que les PBQ ont admis qu'avant la tenue de la séance publique, Clément Dubois ne s'était pas placé en situation de conflit d'intérêts.

[14] Pour décider de l'existence d'un conflit d'intérêts, des faits précis doivent être allégués et prouvés. La Régie doit pouvoir analyser une situation concrète et les conséquences qui en découlent pour déterminer qu'un administrateur est en conflit d'intérêts. Elle ne peut se prononcer à l'égard d'une situation hypothétique ou théorique.

[...]

[16] La preuve soumise est trop imprécise et hypothétique pour en tirer les éléments factuels qui permettraient de conclure que Clément Dubois est en conflit d'intérêts selon les Règles de régie interne. En effet, selon la preuve, aucun dossier de publicité ou de promotion n'a encore été soumis au CMMBA pour l'utilisation du Fonds de promotion et publicité. La Régie n'est pas dans une situation où elle peut clairement analyser les faits qui permettent de conclure, ou non, que Clément Dubois a un intérêt personnel qui le place dans une situation de conflit avec ses devoirs comme administrateur, au sens des Règles de régie interne.

⁶ *Producteurs de bovins du Québec et Dubois*, 2019 QCRMAAQ 167.

[17] De plus, peu d'informations ont été déposées sur le type de projets qui pourraient être soumis au CMMBA, sur les modalités de gestion du fonds, ou encore sur les priorités que les producteurs veulent se donner concernant l'utilisation du fonds. C'est aussi pourquoi la Régie considère qu'on lui demande de se prononcer non seulement sur des situations imprécises, mais également hypothétiques.

[26] Au moment de la demande et encore aujourd'hui, le personnel syndiqué et le personnel cadre du CRSAD vaquent à leurs occupations et assurent le bien-être du troupeau. La grève n'étant pas déclenchée, le CRSAD n'a pas besoin d'une exemption pour pouvoir louer son quota. Pour cette seule raison, la demande doit être rejetée.

- ALLÉGATION DE GRÈVE ET MISE EN PÉRIL DU BIEN-ÊTRE DU TROUPEAU

[27] L'opinion majoritaire juge que les craintes du CRSAD, la menace de grève et la protection du bien-être du troupeau sont des faits suffisants pour accorder dès maintenant l'exemption demandée par le CRSAD. J'explore ce scénario.

[28] Le CRSAD prétend que la menace de grève de son personnel syndiqué met en péril le bien-être du troupeau qui, rappelle-t-il, sert à ses futures activités de recherche qui répondent aux enjeux agroalimentaires et sociétaux du Québec.

[29] Pour déterminer s'il existe une menace « évidente » de grève, comme il le prétend, et une mise en péril du bien-être du troupeau, il y a lieu de se référer aux règles régissant les relations de travail en milieu syndiqué, notamment en ce qui concerne le déclenchement d'une grève.

Le Code

[30] Ces règles sont énoncées dans le Code. La Régie n'est pas une spécialiste du droit du travail, mais elle peut s'y référer afin d'évaluer les faits qui lui sont soumis et déterminer l'urgence de rendre une décision avant le déclenchement d'une grève.

[31] Je rappelle que l'article 1 g) du Code définit la grève comme « la cessation concertée de travail par un groupe de salariés ». À l'heure actuelle, le Syndicat n'a pas entrepris de grève.

[32] Le Syndicat a acquis le droit de grève en vertu de l'article 58 du Code, auquel le CRSAD fait référence dans sa demande.

[33] Or, il faut distinguer le droit de grève de son exercice. À ce sujet, il ne peut y avoir de grève sans que les exigences prescrites à l'article 20.2 du Code ait été satisfaites, à savoir :

- a. Avoir convoqué ses membres à une assemblée générale;
- b. Avoir tenu un scrutin secret;
- c. Avoir obtenu un vote majoritaire;
- d. Avoir informé ses membres, au moins 48 heures à l'avance, de la tenue du scrutin.

[34] En l'espèce, le CRSAD ne soumet aucune preuve démontrant qu'un vote de grève a été tenu. Cette condition essentielle n'étant pas remplie, les faits allégués au dossier sont insuffisants pour justifier que la Régie doive prendre dès maintenant une décision pour protéger le bien-être du troupeau.

[35] Dans la situation actuelle, cette étape n'ayant pas été franchie, je ne connais pas non plus les conditions dans lesquelles se déroulerait la grève. Par exemple, s'agirait-il d'une grève de quelques jours non continus? Une grève d'une demi-journée? Une grève illimitée?

[36] À l'heure actuelle, la menace du déclenchement d'une grève est inexistante, le Syndicat n'ayant pris aucune mesure pour exercer son droit de grève.

[37] En ce qui concerne la prétention du CRSAD selon laquelle une grève peut être déclenchée à tout moment, de façon imprévisible, il s'avère que cette affirmation est inexacte. D'une part, en raison de l'article 20.2 du Code et, d'autre part, en raison de l'article 58.1 du Code, qui stipule que la partie qui déclare une grève doit en informer par écrit le ministre du Travail dans les 48 heures suivant la déclaration de grève :

58.1. La partie qui déclare une grève ou un lock-out doit informer, par écrit, le ministre dans les quarante-huit heures qui suivent la déclaration de la grève ou du lock-out, suivant le cas, et indiquer le nombre de salariés compris dans l'unité de négociation concernée.

(mes soulignements)

[38] Le CRSAD soutient que « la menace de grève évidente du personnel syndiqué du CRSAD met en péril le bien-être animal du troupeau ».

[39] Je ne vois pas en quoi une menace de grève puisse mettre en péril le bien-être du troupeau. Ce sont les effets de la grève qui pourraient constituer une menace. Or, au risque de me répéter, il n'y a pas de grève à l'heure actuelle.

[40] Le CRSAD ne peut agir seul. Il doit discuter avec le Syndicat et lui faire part de ses appréhensions quant à la menace d'une éventuelle grève. Au besoin, il peut faire appel au service de conciliation du ministère du Travail pour parer à l'éventualité d'une grève.

[41] Non seulement il n'y a aucune preuve que la menace de grève est « évidente », mais le CRSAD pourra en être informé à l'avance, le cas échéant, et avoir le temps de présenter une demande d'exemption à la Régie sans mettre en péril le bien-être du troupeau. À ce sujet, la Régie a fait preuve à différentes reprises qu'elle est agile pour traiter des situations et rendre des décisions lorsqu'elle juge qu'elles requièrent un traitement rapide.

- LE CRSAD ET LE BIEN-ÊTRE DU TROUPEAU

[42] Outre le fait d'avoir déposé la présente demande d'exemption à la Régie, je me demande si le CRSAD a pris les mesures nécessaires pour s'occuper du troupeau en cas de grève.

[43] Il n'y a aucune preuve que le CRSAD ait entamé des discussions avec le Syndicat pour négocier une entente afin de s'assurer que le personnel animalier puisse continuer à vaquer à ses occupations avec le troupeau, et ce, même si une grève est déclenchée.

[44] Selon les faits, un seul employé cadre est formé et disposé à traire les vaches en cas de grève du personnel animalier. Lors de la conférence de gestion tenue le 10 mai 2024, cet employé cadre mentionne que, si une grève était déclenchée, il serait en mesure de faire la traite du matin puis de s'organiser pour que le troupeau soit relocalisé chez d'autres producteurs dans la journée. Aucune information ne permet d'expliquer les limites qui l'empêcheraient de s'occuper du troupeau sur une plus longue période. De plus, le CRSAD n'a soumis aucune preuve concernant la formation qu'il aurait offerte à d'autres membres du personnel cadre pour remplacer, le cas échéant, le personnel animalier au moment du déclenchement de la grève.

[45] À cet effet, la Régie ignore le nombre d'employés affectés aux soins du troupeau et le nombre d'employés du personnel cadre. Je ne peux pas déterminer s'il y a une possibilité que des membres du personnel cadre puissent s'occuper du troupeau en cas de grève, ni quel est le nombre de personnes requises pour le faire.

[46] De plus, le CRSAD dispose d'un comité de protection des animaux affilié au Conseil canadien de protection des animaux (le Comité) qui, en cas de grève, devra émettre une recommandation urgente, conformément aux lignes directrices du programme, pour fournir des soins quotidiens aux animaux ou, le cas échéant, les réformer afin de ne pas nuire à leur santé et à leur bien-être.

[47] Or, lors de la conférence de gestion du 10 mai 2024, le CRSAD indique que la protection du bien-être animal en cas de grève n'a pas été discutée avec le Comité. Il ne dépose aucune recommandation. Outre les questions de droit, il me semble prématuré que la Régie accorde une exemption pour permettre au CRSAD de déplacer son troupeau sans connaître la recommandation du Comité. La Régie n'a pas à présumer que les parties ne pourront pas s'entendre sur les soins à donner aux animaux pendant la grève, si grève il y a.

[48] La situation vécue par le CRSAD, soit la nécessité de prodiguer des soins aux animaux en cas de grève, n'est ni unique ni exceptionnelle. Il est de notoriété publique que dans d'autres organisations où le personnel est syndiqué, comme le Biodôme de Montréal⁷ ou le Zoo de Granby⁸, des ententes ont été conclues entre les employeurs et les syndicats concernés, assurant ainsi le bien-être animal pendant la durée de la grève.

- L'OPPORTUNITÉ D'EXEMPTER LE CRSAD

[49] Au fil des ans, la Régie a développé un ensemble de critères pour apprécier les circonstances et les faits à l'appui d'une demande d'exemption et pour guider l'exercice du

⁷ TURBIDE, Mathieu, « Fermés jusqu'à nouvel ordre », *Le Journal de Montréal* (27 mars 2010), en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2010/03/27/fermes-jusqua-nouvel-ordre>>.

⁸ « Des syndiqués du Zoo de Granby se dotent d'un mandat de dix jours de grève », *ICI Estrie/La Presse canadienne* (4 juillet 2024), en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2085841/zoo-granby-greve-negociations>>.

pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 36 de la Loi. Ces critères sont identifiés aux paragraphes 40 à 43 de la Décision 12515⁹, qui sont reproduits ci-dessous :

[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.

(mes soulignements, références omises)

⁹ Goyette et Producteurs de lait du Québec, 2024 QCRMAAQ 8.

[50] Je considère que les critères permettant l'application de l'article 36 de la Loi ne sont pas remplis à plusieurs égards. Le pouvoir exceptionnel d'exemption est réservé à des situations particulières et spécifiques connues, et non à des situations hypothétiques.

[51] Au moment de la présente décision, le motif allégué au soutien de la demande, soit « une menace de grève », ne répond pas à la définition d'une situation imprévue et hors de la volonté du CRSAD. Elle n'existe pas.

[52] Quant aux événements évoqués par le CRSAD, qui lui font craindre une grève, ils ne sont pas non plus imprévus et hors de sa volonté. Le CRSAD a un rôle à jouer auprès du Syndicat afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour laisser le troupeau sur place et assurer son bien-être si une grève est déclenchée, ce qu'il n'a pas fait selon la preuve.

[53] Puisque la Régie ne connaît pas les détails dans lesquels la grève pourrait avoir lieu, si grève il y a, elle ne peut non plus imposer des conditions adaptées à un état de fait inexistant. Par exemple, est-ce une grève d'une heure? D'un jour? D'une semaine? De temps à autre? Une grève illimitée? La preuve est muette. En supposant que la grève dure 32 jours, le troupeau devrait-il être gardé plus longtemps afin de respecter le préavis de 10 jours à donner aux PLQ tel qu'énoncé dans l'opinion majoritaire? Encore une fois, la preuve est silencieuse.

[54] Je comprends de l'opinion majoritaire qu'elle accorde dès maintenant, à titre préventif, l'exemption demandée au CRSAD en fonction des craintes que ce dernier exprime. La décision étant rendue, elle laisse au CRSAD la responsabilité de décider s'il a besoin de l'exemption lorsque la grève sera déclenchée, si elle se concrétise. Je ne partage pas cet avis.

[55] La situation actuelle est différente de celle où une partie bénéficiant d'une exemption décide finalement de ne pas s'en prévaloir. Ici, c'est le demandeur lui-même qui jugera si la situation, la durée de la grève, l'entente avec le Syndicat, la recommandation du Comité justifient l'exemption. Ce sera sa décision selon son jugement.

[56] Le pouvoir de la Régie lui est ainsi transféré, car c'est finalement le CRSAD qui décide en fonction d'une situation concrète et de faits précis ce qu'il convient de faire dans la perspective d'une mise en marché efficace et ordonnée.

[57] L'article 36 de la Loi est un pouvoir exceptionnel accordé à la Régie. Il m'appartient, en tant que juge administratif, d'évaluer la preuve factuelle, les circonstances et le droit pour déterminer si le CRSAD a besoin d'une exemption. Ce n'est pas un pouvoir que la Régie peut déléguer à un demandeur.

[58] J'ajouterais également que le fait que l'opinion majoritaire décide qu'une menace de grève est un motif suffisant pourrait constituer un dangereux précédent, et la distinction entre un conflit de travail qui oppose un producteur et ses employés syndiqués et celui qui oppose un transformateur et ses employés syndiqués pourrait être difficile à justifier.

[59] Pour tous ces motifs, il m'apparaît que la demande du CRSAD est infondée en fait et en droit et, de surcroît, prématurée.

CONCLUSION

[60] **JE REJETTE** la demande du Centre de recherche en sciences animales de Deschambault.

(s) Carole Fortin