

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 141-07-10-159

Décision : 12770
Date : 14 novembre 2024
Président : André Rivet
Régisseuses : Annie Lafrance
Marie-Josée Trudeau

OBJET : Demande de révision de la décision des Producteurs et productrices acéricoles du Québec concernant l'émission d'un contingent pour l'année 2024
Subsidiairement, demande d'exemption de l'application de certaines dispositions du Règlement sur le contingentement des producteurs et productrices acéricoles et du Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles et sur le surplus du produit visé

NATHALIE LACROIX

STÉPHANE MERRETTE

Parties demandereses

Et

PRODUCTEURS ET PRODUCTRICES ACÉRIQUES DU QUÉBEC

Partie mise en cause

DÉCISION

CONTEXTE

[1] La production et la mise en marché du sirop d'érable sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre du *Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec*¹ (le Plan conjoint).

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 19.

[2] Les Producteurs et productrices acéricoles du Québec (les PPAQ), administrent le Plan conjoint, ainsi que le *Règlement sur le contingentement des producteurs et productrices acéricoles*² (le Règlement) et le *Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles et sur le surplus du produit visé*³ (le Règlement sur l'agence de vente).

[3] Ferme Lacroix Nathalie et Merrette Stéphane SENC (Ferme SENC) est une société en nom collectif composée de deux sociétaires, Nathalie Lacroix (Lacroix) et Stéphane Merrette (Merrette).

[4] En 2016, Lacroix et Merrette acquièrent une érablière. Dès 2017, ils en font évaluer le potentiel acéricole par une ingénieure forestière, qui produit un plan d'érablière faisant état de 929 entailles potentielles. Ils procèdent alors à l'installation des entailles et à la construction d'une cabane à sucre, de sorte qu'ils sont prêts à commencer à produire en 2019. Ils n'ont pas de contingent et écoulent leurs produits par vente directe aux consommateurs, par le biais d'une boutique en ligne ou dans les marchés publics.

[5] En 2021, les PPAQ annoncent une émission de contingents équivalant à la production de sept millions d'entailles dans le cadre des programmes de démarrage et d'agrandissement.

[6] Le 22 septembre 2021, Ferme SENC présente une demande pour obtenir un contingent de démarrage dans le cadre de ce programme. Le dossier soumis indique que l'entreprise est déjà en production et inclut un plan d'érablière, réalisé par un ingénieur forestier en 2017, qui dénombre les entailles potentielles. Cette demande est toutefois refusée pour des raisons liées au titre de propriété de l'érablière.

[7] En 2023, les PPAQ annoncent une nouvelle émission de contingents équivalent à la production de sept millions d'entailles dans le cadre des programmes de démarrage et d'agrandissement.

[8] Le 22 août 2023, Lacroix et Merrette, à titre d'individus, présentent une demande pour obtenir un contingent de démarrage dans le cadre de ce programme. Outre le fait que la demande est faite par les individus et non par Ferme SENC, le dossier soumis est identique à celui de 2021.

[9] Le 10 janvier 2024, les PPAQ confirment par écrit à Lacroix et Merrette qu'ils bénéficient d'une offre de 929 entailles dans le cadre du programme de démarrage.

[10] Le 18 mars 2024, la Régie rend la Décision 12571⁴ par laquelle elle autorise les PPAQ à reporter du 1^{er} avril au 1^{er} mai la date butoir pour recevoir les avis d'exploitation et les documents afférents pour l'année de commercialisation 2024.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 8.1.

³ RLRQ, c. M-35.1, r. 7.

⁴ *Producteurs et productrices acéricoles du Québec*, 2024 QCRMAAQ 16 (Décision 12571).

[11] Le 27 février 2024, Lacroix et Merrette communiquent par téléphone avec les PPAQ pour les aviser qu'ils exploitent leur érablière en 2024 et pour s'assurer de répondre à toutes les exigences des PPAQ afin d'obtenir leur contingent pour l'année 2024.

[12] Le 31 mars 2024, Merrette envoie par courriel aux PPAQ l'avis d'exploitation pour l'année 2024.

[13] Le 3 mai 2024, les PPAQ informent Lacroix et Merrette que l'annexe 2, incluant un plan d'érablière à jour, manque à leur dossier et que, par conséquent, ils ne peuvent émettre le contingent offert au volet démarrage 2023 pour l'année 2024.

QUESTION

[14] La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) doit déterminer s'il y a lieu de réviser la décision des PPAQ de ne pas émettre le contingent offert dans le cadre du volet démarrage 2023 pour l'année de commercialisation 2024, et, si cette décision s'avère correcte, s'il est opportun d'exempter Lacroix et Merrette de l'application de certaines conditions prévues au Règlement afin qu'ils puissent obtenir ce contingent. Dans l'affirmative, une exemption de l'application de l'article 13 du Règlement sur l'agence de vente devra également être accordée.

ANALYSE ET DÉCISION

[15] Pour les motifs qui suivent, la Régie considère que les PPAQ ont correctement appliqué le Règlement en décidant de ne pas émettre à Lacroix et Merrette le contingent offert dans le cadre du volet démarrage 2023 pour l'année de commercialisation 2024. Cependant, les raisons invoquées par Lacroix et Merrette pour expliquer qu'ils n'ont pas transmis un plan d'érablière à jour dans les délais impartis justifient que la Régie les exempte de l'application de dispositions du Règlement et de l'application de l'article 13 du Règlement sur l'agence de vente afin qu'ils puissent bénéficier de ce contingent en 2024.

- L'émission du contingent aux termes du Règlement

[16] Les conditions à respecter pour obtenir un certificat de contingent dans le cadre du programme de démarrage sont énoncées à l'article 36 du Règlement :

36. Afin d'obtenir un certificat de contingent, la personne qui bénéficie d'un programme de relève, de démarrage ou d'agrandissement doit faire parvenir aux Producteurs et productrices acéricoles du Québec, au plus tard le 1^{er} avril de l'année de commercialisation où il commence sa production:

1° un avis de cette mise en exploitation;

2° s'il s'agit d'une personne morale, une déclaration indiquant qu'il n'y a pas eu de changement dans le contrôle du capital-actions ou des parts de la société depuis le dépôt de la demande au programme;

3° un plan d'érablière à jour élaboré par un ingénieur forestier et identifiant le périmètre de l'érablière où sont installées les entailles de même qu'un formulaire semblable à celui joint en annexe 2, signé par celui-ci et par la personne qui bénéficie du programme;

4° si une promesse de bail avait été déposée lors de la demande liée à son projet, un bail enregistré au Registre foncier du Québec d'un terme de 15 ans;

5° si une promesse d'achat avait été déposée lors de la demande liée à son projet, le contrat d'achat de l'érablière ou le titre de propriété;

6° le cas échéant, un permis d'exploitation ou une attestation du ministère des Ressources naturelles et des Forêts.

(Nos soulignements)

[17] L'article 36.1 du Règlement précise que :

36.1. Un plan d'érablière à jour n'est pas requis lorsque la personne livrait toute sa production sans contingent aux Producteurs et productrices acéricoles du Québec, que le plan soumis avec son projet faisait état des entailles déjà installées et qu'il n'y a pas eu de nouvel entaillage.

[18] Lacroix et Merrette ne respectent pas ces conditions en ce qu'ils ne livraient pas leur production sans contingent aux PPAQ. De même, leur plan d'érablière, basé sur des entailles potentielles, ne peut être considéré à jour alors que dans les faits, les entailles sont installées et exploitées depuis 2019.

[19] Les PPAQ ont appliqué le Règlement correctement.

- L'opportunité d'exempter le producteur

[20] L'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁵ (la Loi) permet à la Régie d'exempter un producteur de l'application d'un règlement ou de l'une de ses dispositions.

[21] Les principes applicables à l'exemption de l'application des dispositions réglementaires sont résumés comme suit dans le dossier *Goyette*⁶ :

[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;

⁵ RLRQ, c. M-35.1.

⁶ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515).

- 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.

(Nos soulignements, références omises)

[22] Dans le présent dossier, la Régie considère que la situation de Lacroix et Merrette est particulière et se distingue de celle des autres demandeurs de contingent.

[23] Dès 2021, ils font les démarches nécessaires auprès des PPAQ pour obtenir une offre de contingent dans le cadre du volet démarrage pour Ferme SENC. Ils s'informent de la validité de leur plan d'érablière auprès de l'ingénieure forestière qui l'a réalisé en 2017 sur la base des entailles potentielles. Celle-ci leur confirme que le plan est valable pour dix ans.

[24] Le 20 septembre 2021, la même ingénieure forestière transmet aux PPAQ l'annexe 2 signée, sur laquelle elle atteste, sans être retournée sur le terrain, l'information suivante :

Dans le cadre de l'inventaire forestier, aucune section d'érablière nouvellement installée ou exploitée depuis moins de trois (3) années récolte n'a été observée.

(Notre soulignement)

[25] Cette information, corroborée par Merrette qui signe également l'annexe 2, est forcément erronée, puisque les entailles sont installées depuis 2019.

[26] Lacroix et Merrette ne sont cependant pas informés de cette non-conformité dans leur dossier en 2021. Le refus des PPAQ d'octroyer une offre d'entailles, basé sur la question de la propriété de l'érablière, se situe à l'étape de l'admissibilité au programme de démarrage. Leur dossier n'a donc jamais franchi les étapes ultérieures et la question d'un plan d'érablière à jour n'est pas soulevée.

[27] Le 22 août 2023, Lacroix et Merrette font une demande dans le cadre du volet démarrage du nouveau programme d'émission d'entailles des PPAQ. Ils indiquent sur le formulaire de demande que l'érablière est déjà en exploitation sans contingent.

[28] Le 10 janvier 2024, ils reçoivent une confirmation des PPAQ à l'effet que leur dossier est admissible et qu'ils pourront bénéficier de 929 entailles, ce qui correspond au nombre d'entailles potentielles déterminé dans leur plan d'érablière. La lettre des PPAQ indique par ailleurs que :

La personne qui décide de procéder à l'installation des entailles sur une période de trois (3) ans doit faire parvenir les documents décrits ci-dessous, avant le 1er avril de l'année qu'il prévoit exploiter le nouveau contingent et au plus tard le 1er avril 2026.

Afin d'obtenir du contingent, établi à 3,31 livres/entaille pour l'année d'émission 2023, vous devrez nous fournir par courriel un avis de mise en exploitation en écrivant à ppaq.contingents@upa.qc.ca. Nous vous remercions de bien vouloir utiliser le formulaire joint à la présente.

1. Le nombre d'entailles que vous prévoyez exploiter;
2. S'il s'agit d'une personne morale, une déclaration selon laquelle il n'y a pas eu de changement dans le contrôle du capital-actions ou des parts de la société depuis le dépôt de la demande;
3. Un plan d'érablière à jour élaboré par un ingénieur forestier et identifiant le périmètre de l'érablière où sont installées les entailles de même qu'un formulaire semblable à l'Annexe 2 (Règlement sur le contingentement des producteurs et productrices acéricoles du Québec), rempli par l'ingénieur forestier et par la personne qui bénéficie du programme. (Si vous êtes déjà en exploitation et que votre projet est complet, vous n'avez pas à soumettre un nouveau plan);

(Notre soulignement)

[29] Dans sa Décision 12282⁷, traitant d'un cas similaire survenu en 2021, la Régie avait écrit au sujet de cette lettre :

[19] Le 14 décembre 2021, les PPAQ, dans leur lettre relative à l'offre de contingent, écrivent en caractères gras : « Si vous êtes déjà en exploitation et que votre projet est complet, vous n'avez pas à soumettre un nouveau plan. »

(...)

[23] Dans leur communication du 14 décembre 2021, les PPAQ ne font pas de distinction entre la situation d'un producteur en exploitation qui est visé par le Plan conjoint et celle d'un producteur en exploitation qui fait uniquement de la vente directe aux consommateurs et qui, par conséquent, n'est pas visé par le Plan conjoint. Or, seuls les initiés pouvaient comprendre cette subtilité.

(Notre soulignement)

⁷ Ferme Pauloise enr. et Producteurs et productrices acéricoles du Québec, 2022 QCRMAAQ 117 (Décision 12282).

[30] Il appert que suivant l'introduction de l'article 36.1 visant à clarifier le Règlement, les PPAQ ont omis de corriger le libellé de la lettre concernant le plan d'érablière qui avait causé des problèmes d'interprétation en 2021, de sorte que la même difficulté se présente à nouveau en 2024.

[31] Lacroix et Merrette sont par ailleurs prêts à fournir leur avis de mise en exploitation dès l'année de commercialisation 2024, puisque leurs entailles sont déjà installées et exploitées depuis 2019.

[32] Forts de leur expérience en 2021, ils veulent s'assurer que leur dossier est conforme et qu'ils respectent toutes les conditions pour obtenir leur contingent en 2024.

[33] Le 27 février 2024, Merrette a une conversation téléphonique avec une employée des PPAQ, au cours de laquelle elle le guide pas à pas dans chacune des étapes à franchir pour l'obtention du contingent correspondant aux entailles allouées. Merrette indique qu'il est en exploitation depuis 2019 et qu'il fait de la vente directe. Un peu plus tard, l'employée lui dit de cocher la case « la tubulure était déjà installée sur mon plan ».

[34] Le 31 mars 2024, Lacroix et Merrette soumettent leur avis d'exploitation pour l'année 2024 accompagné des documents requis, lesquels ont été validés par l'employée des PPAQ. Ces documents n'incluent pas l'annexe 2, celle-ci étant déjà au dossier des PPAQ depuis 2021.

[35] Le 3 mai 2024, les PPAQ informent Lacroix et Merrette que ces derniers doivent leur faire parvenir l'annexe 2 signée par un ingénieur forestier, laquelle comprend le plan d'érablière à jour prouvant que les entailles sont maintenant installées et exploitées. Ce document doit avoir été réalisé au plus tard le 1^{er} mai 2024, sans quoi ils ne pourront émettre, pour l'année 2024, le contingent offert au volet démarrage 2023.

[36] Le même jour, Lacroix et Merrette répondent que l'érablière est en exploitation depuis 2019. Ils évoquent l'appel fait aux PPAQ le 27 février, au cours duquel ils ont validé avec une employée des PPAQ que les documents à leur dossier étaient tous en ordre et qu'aucun document supplémentaire n'était requis. Enfin, ils précisent que l'annexe 2 est déjà au dossier. Quant au plan d'érablière « à jour », ils sont convaincus que le plan déjà fourni répond à cette condition.

[37] Ils font alors les démarches nécessaires pour que l'ingénieure forestière effectue une mise à jour du plan d'érablière, mais en vain, puisque la date du 1^{er} mai est déjà dépassée.

[38] Sans porter un blâme précis, la preuve montre un manque de clarté dans les communications à différents niveaux, ce qui a eu pour effet de plonger Lacroix et Merrette dans un imbroglio administratif impossible à démêler et certainement indépendant de leur volonté.

[39] Par ailleurs, les entailles offertes à Lacroix et Merrette dans le cadre du programme d'émission d'entailles en 2023 correspondent aux entailles potentielles identifiées dans leur plan d'érablière effectué en 2017 et à celles installées en 2019. Cela signifie que Lacroix et Merrette

remplissaient toutes les conditions pour obtenir leur contingent en 2024, n'eut été le défaut de fournir un plan d'érablière à jour au 1^{er} mai.

[40] Non seulement la bonne foi de Lacroix et Merrette n'est pas ici en cause, mais ils ont agi prudemment en s'adressant aux PPAQ afin de fournir à ces derniers les informations requises dans le délai prescrit pour obtenir leur contingent.

[41] Dans les circonstances, accorder à Lacroix et Merrette une exemption de l'application du 1^{er} alinéa et du paragraphe 3 de l'article 36 du Règlement afin qu'ils obtiennent un certificat de contingent de 929 entailles pour l'année de commercialisation 2024 conformément à l'offre qui leur a été faite par les PPAQ le 10 janvier 2024, est de nature à assurer une application raisonnable du Règlement et à favoriser l'introduction d'un nouveau producteur visé par le Plan conjoint, le tout sans nuire à l'intérêt général des producteurs acéricoles.

[42] Enfin, concernant les délais de livraison du sirop aux PPAQ, l'article 13 du Règlement sur l'agence de vente prévoit que :

13. Un producteur qui livre son produit après le 30 septembre d'une année de commercialisation doit assumer des frais supplémentaires de mise en marché de 0,10 \$ la livre de produit.

[43] La date du 30 septembre étant déjà dépassée, il y a lieu d'accorder un délai additionnel à Lacroix et Merrette pour livrer leur sirop de la récolte 2024 et de les exempter de la pénalité prévue à l'article 13 du Règlement sur l'agence de vente.

CONCLUSION

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

[44] **ACCUEILLE** la demande de Nathalie Lacroix et Stéphane Merrette;

[45] **EXEMPTÉ** Nathalie Lacroix et Stéphane Merrette de l'application du 1^{er} alinéa et du paragraphe 3 de l'article 36 du *Règlement sur le contingentement des producteurs et productrices acéricoles* afin qu'ils obtiennent un contingent correspondant à la production de 929 entailles pour l'année de commercialisation 2024, à condition qu'ils transmettent aux Producteurs et productrices acéricoles du Québec un plan d'érablière indiquant les entailles installées sur le lot 5 700 813, et ce, au plus tard le 31 décembre 2024;

[46] **EXEMPTÉ** Nathalie Lacroix et Stéphane Merrette de l'application de l'article 13 du *Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles et sur le surplus du produit visé* afin qu'ils n'aient pas à assumer des frais supplémentaires de mise en marché de 0.10 \$ la livre de produit, à condition que celui-ci soit livré au complet au plus tard le 31 janvier 2025.

(s) André Rivet

(s) Annie Lafrance

(s) Marie-Josée Trudeau

M^{me} Nathalie Lacroix et M. Stéphane Merrette, personnellement

M. Sylvain Bernier
Pour les Producteurs et productrices acéricoles du Québec

Séance publique tenue le 21 août 2024 par moyen technologique Zoom.