

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 250-09-04-86

Décision : 12772
Date : 18 novembre 2024
Président : Gilles Bergeron
Régisseuses : Carole Fortin
Annie Lafrance

OBJET : Requête en irrecevabilité et rejet d'une demande modifiée de régler un différend et, subsidiairement, d'exemption de l'application de certaines dispositions de la Convention de mise en marché des porcs, en vertu des articles 26 et 36 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche

LES ÉLEVEURS DE PORCS DU QUÉBEC

Partie requérante - intimée

Et

PORC HÉDEN INC.

Partie intimée - demanderesse

DÉCISION

CONTEXTE

[1] La production et la mise en marché des porcs sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre du *Plan conjoint des producteurs de porcs du Québec*¹ (le Plan conjoint), dont le *Règlement sur la production et la mise en marché des porcs*² (le Règlement), ainsi que par une convention de mise en marché (la Convention)³.

[2] Les Éleveurs de porcs du Québec (les Éleveurs) administrent le Plan conjoint, appliquent le Règlement et représentent les producteurs de porcs dans la négociation et l'application de la Convention.

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 280.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 281.

³ Aux fins de la présente décision, la Convention fait référence à la *Convention rectifiée de mise en marché des porcs, 2019-2022*, en partie homologuée et décrétée par la Décision 11757, du 12 mars 2020.

[3] Porc Héden inc. (Héden) est une productrice de porcs assujettie au Plan conjoint, au Règlement et à la Convention.

[4] Héden produit des porcs sans antibiotiques, sans ractopamine et certifiés « Certified Humane » qu'elle livre à Les Viandes Du Breton inc. (Du Breton), l'un des acheteurs/abattoirs signataires de la Convention, en vertu d'une entente particulière conclue avec cette dernière le 7 septembre 2018 pour une durée de 10 ans.

[5] La Convention prévoit une formule pour déterminer le prix quotidien qu'un acheteur doit payer à un producteur pour chaque porc livré. Elle prévoit également la possibilité pour des producteurs de conclure des ententes particulières à la suite d'une offre d'un acheteur ayant des exigences liées à la production ou à la livraison de porcs, afin de répondre à un marché donné.

[6] Depuis 2020, compte tenu de circonstances particulières, notamment la pandémie de COVID-19 et une forte baisse du marché et de la demande des abattoirs, la détermination du prix prévu à la Convention a fait l'objet de plusieurs ajustements convenus entre les parties ou décrétés par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie). Ces ajustements ont entraîné des réductions temporaires applicables au prix prévu à la Convention.

[7] Héden prétend que les ajustements au prix du porc, convenus entre les parties, ne s'appliquent pas aux ententes particulières et qu'entre le 7 avril 2022 et le 7 février 2023, elle aurait dû recevoir pour ses porcs le prix prévu à son entente avec Du Breton, soit le prix quotidien calculé selon l'article 9 de la Convention, plus les primes prévues à l'entente. Elle soutient que les Éleveurs n'ont pas correctement appliqué l'article 57 du Règlement, qui prévoit le paiement aux producteurs pour les porcs produits et livrés par ces derniers, tel que prévu à la Convention ou aux ententes particulières. Elle réclame donc aux Éleveurs un montant de 368 844,06 \$, plus les intérêts applicables.

[8] À titre subsidiaire, Héden demande à être exemptée de l'application de certaines des ententes relatives aux ajustements temporaires du prix payé pour les porcs en vertu de la Convention.

[9] Héden indique clairement qu'elle n'a pas l'intention de mettre en cause Du Breton.

[10] Les Éleveurs contestent les prétentions de Héden. Ils déposent une requête en irrecevabilité et rejet à l'égard de ces dernières en alléguant principalement qu'elles sont mal fondées en droit.

QUESTION

[11] Bien qu'il s'agisse fondamentalement de décider de la recevabilité de la demande principale et de la demande subsidiaire de Héden, il convient d'abord de clarifier les normes applicables à l'irrecevabilité dans le cadre de certains recours devant la Régie. Ainsi, les questions suivantes doivent être abordées :

- I. Quelles sont les normes applicables en matière d'irrecevabilité et de rejet dans le cadre d'un recours devant la Régie?
- II. Considérant les réponses à la question précédente :
 - i. La requête en irrecevabilité relative à la demande principale de Héden de régler un différend avec les Éleveurs portant sur la Convention est-elle recevable? Dans l'affirmative, la demande principale de Héden est-elle mal fondée en droit, auquel cas elle doit être rejetée?
 - ii. La requête en irrecevabilité relative à la demande subsidiaire de Héden afin d'être exemptée de l'application de certaines dispositions de la Convention est-elle recevable? Dans l'affirmative, la demande subsidiaire de Héden est-elle mal fondée en droit, auquel cas elle doit être rejetée?
 - iii. La Régie a-t-elle compétence à l'égard de la demande subsidiaire de Héden compte tenu de l'effet rétroactif de la décision recherchée?

ANALYSE ET DÉCISION

[12] Pour les motifs énoncés dans les paragraphes suivants, la requête en irrecevabilité et rejet des Éleveurs est accueillie, tant pour la demande de régler un différend que pour la demande subsidiaire d'exemption de l'application de certaines dispositions de la Convention.

[13] Avant d'analyser la question des normes applicables devant la Régie en matière d'irrecevabilité et de rejet, un préambule s'impose quant à la nature des fonctions exercées par cette dernière, dont la qualification a une incidence sur le recours aux règles du *Code de procédure civile*⁴ (le CPC) à titre supplétif.

- Préambule : Fonctions de la Régie

[14] La qualification des fonctions exercées par la Régie dans différents recours portés devant elle est fondamentale pour la conduite de ceux-ci. En effet, la distinction entre les fonctions administratives et quasi judiciaires a des impacts, par exemple, quant aux règles de procédure applicables⁵, à l'obligation d'agir équitablement qui comporte essentiellement le droit d'être entendu (règle *audi alteram partem*) et le droit à une audition impartiale (règle *nemo judex in sua causa*)⁶, aux droits judiciaires garantis par la *Charte des droits et libertés de la*

⁴ RLRQ, c. C-25.01.

⁵ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 1.

⁶ *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, [2001] 2 RCS 3, par. 82 (portant sur le contenu de l'obligation); *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, [2003] 2 RCS 624; et *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, 2004 CSC 48, [2004] 2 RCS 650 (portant sur la variabilité d'application de l'obligation selon la fonction exercée); *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière et Éleveurs de volailles du Québec*, 2021 QCRMAAQ 2 (Décision 11925), par. 18 à 24 incl.; et *Producteurs de pommes du Québec et Association des emballeurs de pommes du Québec*, 2021 QCRMAAQ 86 (Décision 12066 rectifiée), par. 9 à 17 (exemples d'applications par la Régie).

personne⁷ ou encore au respect de certaines lois d'ordre public⁸. Selon les *Règles de procédure de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*⁹ (les Règles de procédure), la Régie peut décider qu'il est approprié d'appliquer, à titre supplétif, certaines dispositions du CPC en matière de rejet et d'irrecevabilité, comme il est démontré plus loin.

[15] La Régie est un organisme qui exerce plusieurs fonctions, comme le décrit le juge Chamberland de la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Québec (Régie des marchés agricoles) c. Québec (Fédération des producteurs de porcs)*¹⁰ :

La Régie est un organisme tout à la fois régulateur, puisqu'elle doit favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires (article 5), et quasi judiciaire, puisqu'elle est chargée de régler les litiges qui surviennent dans le cadre de l'application d'un plan conjoint (article 26), fonctions qu'elle doit exercer en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public¹¹.

[16] Les arrêts clés rendus par la Cour suprême du Canada en ce qui concerne les critères de détermination de la fonction quasi judiciaire exercée par un organisme sont *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*¹², ainsi que *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*¹³.

[17] Dans un premier temps, il est utile de préciser que la « qualification du caractère judiciaire vise la décision ou l'acte décisionnel précis accompli par l'organisme concerné et non l'organisme lui-même »¹⁴. C'est pourquoi il faut s'attarder à la qualification de la fonction dans le cadre du recours précis devant la Régie et non à sa propre qualification en tant qu'organisme ou tribunal. Cette affirmation découle des propos suivants de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Régie des permis d'alcool*¹⁵ :

19 La caractérisation de l'organisme dans son ensemble, à ce stade de l'analyse, ne saurait donc jouer un rôle déterminant. Pour les fins de l'art. 56, il suffit en effet de déterminer si les fonctions en cause sont de nature quasi judiciaire. Dans l'affirmative, l'art. 23 trouvera application et l'organisme devra respecter les exigences d'impartialité et d'indépendance lors de l'exercice de ces fonctions quasi judiciaires. Sous cet angle et dans ces circonstances, l'organisme constituera un « tribunal » au sens de l'art. 56. Cette approche, que la logique impose, se trouve en accord avec la nature du droit protégé. Les garanties contenues à l'art. 23 visent d'abord le processus de nature judiciaire ou quasi judiciaire, mais elles ne sauraient être écartées sous prétexte que ce processus n'est qu'accessoire à la mission première de l'organisme en cause. D'ailleurs, l'art. 56 vise tout organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires, même de façon ancillaire, et

⁷ RLRQ, c. C-12, art. 23. Voir *Petit c. Gagnon*, 2023 QCCA 680, où la Cour d'appel du Québec résume l'état du droit portant sur l'analyse à faire relativement à la variabilité des concepts d'impartialité et d'indépendance selon la fonction exercée par le tribunal.

⁸ *Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1. Voir *Ville de Longueuil c. 9198-2405 Québec Inc.*, 2017 QCCQ 2191, portant sur les articles 128 et 129 de cette loi qui traitent des actes réservés aux avocats.

⁹ RLRQ, c. M-35.1, r. 4.

¹⁰ 1997 CanLII 10706 (QC CA).

¹¹ *Id.*, p. 4-5.

¹² [1979] 1 RCS 495.

¹³ [1996] 3 RCS 919.

¹⁴ *Lilydale coopérative ltée c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, 2005 CanLII 24547 (QC CS), par. 110.

¹⁵ *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 13.

le qualifie de « tribunal ». Au sens de cette disposition, le tribunal est ainsi l'organisme qui exerce des fonctions quasi judiciaires, et non celui qui n'exerce que des fonctions quasi judiciaires. Par voie de conséquence, l'art. 23 ne trouve toutefois application que lors de l'exercice par l'organisme de ses fonctions quasi judiciaires.

20 La Cour d'appel, dans l'affaire *Syndicat canadien de la fonction publique c. Conseil des services essentiels*, [1989] R.J.Q. 2648, s'est exprimée de façon légèrement différente au sujet des art. 23 et 56. Le juge Chevalier (*ad hoc*) énonçait ainsi, à la p. 2659 :

Les termes dont le législateur s'est servi dans la rédaction de cet article 56 indiquent, à mon avis, qu'il a voulu faire une nette distinction entre un organisme *essentiellement* constitué dans le but de remplir des fonctions quasi judiciaires et celui qui, *à l'occasion* de l'exercice de sa fonction administrative principale, est appelé à agir quasi judiciairement. Ce n'est pas, je le répète, parce qu'il est doté de tels pouvoirs ancillaires qu'il devient pour autant un organisme quasi judiciaire au sens de l'article 56.

[...]

Puisque cet article 23 ne s'applique, par le biais de la définition de l'article 56, qu'à un organisme *exerçant* des fonctions quasi judiciaires et que, nous l'avons vu, le Conseil n'est pas constitué principalement pour exercer de telles fonctions, il y a lieu de conclure que les exigences de la charte québécoise contenues dans cette disposition ne s'appliquent pas à ce Conseil, *pour autant que son existence comme institution soit impliquée au débat.*

[...]

[...] l'utilisation de l'expression « organisme *exerçant* des fonctions quasi judiciaires » que contient la définition de l'article 56 a, à mon avis, été choisie pour indiquer que, lorsqu'il est saisi d'une affaire dont l'issue donne lieu à une ordonnance de nature quasi judiciaire, le Conseil doit obéir aux impératifs de l'article 23. [En italique dans l'original.]

21 De la même manière, en l'espèce, les juges majoritaires ont conclu à l'applicabilité de l'art. 23, après avoir observé cependant que la Régie ne constituait pas un « tribunal » au sens de l'art. 56. Bien que le résultat auquel conduit ce raisonnement soit approprié, la démarche reste un peu boiteuse. Comme je l'ai expliqué, l'application de l'art. 23 découle de la qualification préalable des fonctions en cause. Dans la mesure où celles-ci sont de nature quasi judiciaire, l'organisme constitue sous cet angle un « tribunal », et doit à l'occasion de leur exercice se conformer aux exigences d'impartialité et d'indépendance. Les distinctions que tire la Cour d'appel relèvent plutôt de l'effet d'un éventuel constat d'inconstitutionnalité. À cette étape ultérieure de l'analyse, il sera possible de déterminer si les vices découlant de la loi constitutive de l'organisme affectent son existence même ou ne font que porter atteinte à l'un des aspects de ses opérations.

(nos soulignements)

[18] Quant aux critères de détermination de la fonction, la Cour suprême du Canada poursuit ainsi :

24 À ce sujet, l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, qui a d'ailleurs guidé le juge LeBel en l'espèce, fournit une catégorisation

utile des traits distinctifs de l'acte quasi judiciaire. Le juge Dickson, au nom de la Cour, y résuma les facteurs à considérer, aux pp. 504 et 505 :

J'estime qu'il est possible de formuler plusieurs critères pour déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

- (1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?
- (2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?
- (3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?
- (4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Tous ces facteurs doivent être soupesés et évalués et aucun d'entre eux n'est nécessairement déterminant. Ainsi, au par. (1), l'absence de termes exprès prescrivant la tenue d'une audience n'exclut pas nécessairement l'obligation en *common law* d'en tenir une. Quant au par. (2), la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement [...]

En termes plus généraux, il faut tenir compte de l'objet du pouvoir, de la nature de la question à trancher et de l'importance de la décision sur ceux qui sont directement ou indirectement touchés par elle : voir l'arrêt *Durayappah v. Fernando*. Plus la question est importante et les sanctions sérieuses, plus on est justifié de demander que l'exercice du pouvoir soit soumis au processus judiciaire ou quasi judiciaire.

L'existence d'un élément assimilable à un *lis inter partes* et la présence de procédures, fonctions et actes équivalents à ceux d'un tribunal ajoutent du poids au par. (3). Mais encore une fois, l'absence de règles de procédure analogues à celles des tribunaux ne sera pas fatale à l'existence d'une obligation d'agir judiciairement.

25 Comme en font foi ces commentaires du juge Dickson, l'énumération limitative de caractéristiques propres à la décision quasi judiciaire reste périlleuse. En règle générale, aucun élément, pris isolément, ne permet de conclure à la présence d'un processus quasi judiciaire. La combinaison d'une série de facteurs pertinents, eu égard à l'ensemble des circonstances, justifiera plutôt une telle conclusion. L'article 23 de la *Charte*, cependant, précise un peu la démarche à suivre. Cette disposition énonce ainsi que toute personne a droit, « qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle », à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Il y a donc là indication que l'applicabilité de l'art. 23 dépend notamment de l'incidence éventuelle de la décision sur les droits et obligations du justiciable. Cela ne signifie toutefois pas que l'art. 23 doit être respecté à chaque fois qu'une décision risque de porter atteinte aux droits d'un citoyen. Pour que cette disposition entre en jeu, la procédure suivie par l'organisme en cause et la norme gouvernant la décision doivent également posséder certaines des caractéristiques mises de l'avant par le juge Dickson dans l'affaire *Coopers & Lybrand*, précitée.

[19] Dans l'affaire *Lilydale*¹⁶, l'honorable Carole Julien de la Cour supérieure résume ainsi l'application de ces critères :

[112] Il s'agit d'une décision qui touche les droits d'une ou quelques personnes en particulier; qui individualise ou particularise les normes générales adoptées par une loi ou un règlement; qui constitue l'exercice d'une discrétion sur des cas individuels à partir de normes générales; qui détermine les droits et obligations d'une personne en interprétant et appliquant une loi.

(nos soulignements)

[20] Après avoir cité l'arrêt *Régie des permis d'alcool*¹⁷, la juge Julien poursuit ainsi :

[114] Voir aussi le professeur Denis Lemieux^[38] :

Essentiellement, ces critères peuvent se ramener à deux, soit la nature et l'intensité de l'atteinte aux droits individuels ainsi que le contexte législatif et administratif.

[115] Dans l'affaire *C.E.Q. c. Québec (Procureur général)*, la Cour d'appel a mentionné qu'un seul de ces éléments pris isolément ne permet pas de conclure à la présence d'un processus quasi judiciaire. Elle dit :

Il s'ensuit, en règle générale, qu'aucun élément pris isolément ne permet de conclure à la présence d'un processus quasi judiciaire. S'il y a indication, à l'article 23 de la Charte, que son application dépend notamment de l'incidence éventuelle de la décision sur les droits et obligations du justiciable, cela ne signifie pas que l'affectation des droits individuels implique, chaque fois, l'exercice d'une fonction quasi judiciaire. Les arrêts *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*, *Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'Institution de Matsqui* et *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Commission canadienne des droits de la personne* établissent clairement que la Cour suprême a rejeté la prétention que l'obligation d'agir de façon judiciaire s'impose dès lors que des droits individuels sont visés.^[39]

[116] Dans cette analyse, la loi représente un élément déterminant. Le professeur Garant énonce^[40] :

L'analyse conjuguée des arrêts *Saulnier* et *Howarth* nous oblige à affirmer que, pour qualifier un acte de quasi judiciaire, il faut déceler dans la loi un ou des indices permettant d'inférer que le législateur a voulu que l'organisme adopte un processus quasi judiciaire ou, au contraire, l'exclut. [...] ¹⁸

(références omises)

[21] Il s'agit d'un portrait général permettant l'analyse et la détermination des fonctions exercées par la Régie dans différentes circonstances. Il serait fastidieux et inutile, à ce stade, d'élaborer plus spécifiquement sur chacun des critères mentionnés par la Cour suprême du

¹⁶ *Lilydale coopérative ltée c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, préc., note 14.

¹⁷ *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 13.

¹⁸ *Lilydale coopérative ltée c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, préc., note 14.

Canada dans *Coopers & Lybrand*¹⁹. Un tel exercice peut plutôt s'avérer pertinent lorsqu'une fonction de la Régie doit être qualifiée dans le cadre d'un recours spécifique porté devant elle, ce qui, comme mentionné précédemment, peut être déterminant pour la conduite de l'affaire.

[22] Par ailleurs, pour les fins de l'analyse qui suit, notamment quant à l'impossibilité de soulever certains motifs de rejet ou d'irrecevabilité dans le cadre de recours portés devant la Régie selon le type de fonction qu'elle exerce, il est néanmoins utile de commenter brièvement l'importance du critère sur le fondement de la décision (le quatrième critère de l'arrêt *Coopers & Lybrand*²⁰).

[23] Bien que l'analyse ne doive pas porter uniquement sur un critère en particulier, la question d'appliquer une norme ou une règle plutôt que de la créer est tout de même de grande importance pour déterminer la nature de la fonction.

[24] Dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Procureur général du Québec c. Udeco Inc. et autres*²¹, l'honorable juge Chouinard s'exprime ainsi au nom de la Cour :

Je rappelle le passage précité de lord Simonds :

[TRADUCTION] [...] la fonction judiciaire est intrinsèquement liée à l'idée de poursuites entre des parties, que ce soit entre Sa Majesté et un sujet ou entre des particuliers, et il appartient à la Cour de trancher le litige entre ces parties, qui seules peuvent intenter des poursuites, y défendre ou les régler à l'amiable.

Dans *Re Loi de 1979 sur la location résidentielle*, précité, le juge Dickson écrit à la p. 743 :

J'ai déjà mentionné que la marque d'un pouvoir judiciaire est l'existence d'un litige entre des parties dans lequel un tribunal est appelé à appliquer un ensemble reconnu de règles d'une manière conforme à l'équité et à l'impartialité. La décision porte d'abord sur les droits des parties au litige plutôt que sur l'examen du bien-être de la collectivité.

Dans *Ministre du Revenu national c. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 R.C.S. 495, commentant la décision du Ministre d'autoriser une saisie, le juge Dickson écrit aux pp. 506 et 507 :

La décision du Ministre n'implique pas de procédure contradictoire. Il ne s'agit pas de la situation « triangulaire » où A est appelé à résoudre un différend entre B et C. Il y a un différend mais pas au sens de débat contradictoire. On ne peut faire aucune analogie avec un tribunal. La Loi n'impose aucune règle de procédure judiciaire.

Dans *Giroux c. Mafieux*, [1947] B.R. 163, le juge Pratte de la Cour d'appel écrit à la p. 168 :

La décision judiciaire, quel que soit le tribunal qui la rende, ne crée pas de droits; elle ne fait que déclarer ceux dont le tribunal constate l'existence. Cette décision résulte uniquement de l'examen des faits à la lumière de la loi. Celle-ci crée les droits, et le tribunal les constate. Cette constatation se fait par l'application aux faits d'une norme objective,

¹⁹ *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, préc., note 12.

²⁰ *Id.*

²¹ [1984] 2 RCS 502.

indépendante du tribunal lui-même, et à laquelle celui-ci ne peut rien changer : la loi. Le pouvoir de décider autrement n'est point le pouvoir judiciaire.

Dans *Re Ashby*, [1934] 3 D.L.R. 565, le juge Masten de la Cour d'appel de l'Ontario cite, à la p. 568, le passage suivant d'un article de D.M. Gordon, « Administrative Tribunals and the Courts », (1933) 49 L.Q. Rev. 94, aux pp. 106 à 108 :

[TRADUCTION] Un tribunal qui rend la justice, savoir tout tribunal judiciaire, s'intéresse aux droits et obligations juridiques c'est-à-dire ceux qui sont conférés ou imposés par la loi; et le terme « loi » désigne un texte de loi ou des principes bien établis. Un tribunal judiciaire considère que ces droits et obligations juridiques sont préexistants; il s'engage simplement à les vérifier et à les appliquer; il examine les faits en entendant des « témoignages » (selon des règles établies depuis longtemps) et il étudie la loi en consultant la jurisprudence. En théorie, on ne peut refuser de reconnaître et d'appliquer les droits ou obligations qui ont été ainsi examinés et aucun tribunal judiciaire ne revendique le pouvoir de les refuser [...]

Par opposition, les tribunaux non judiciaires du genre « administratif » ont invariablement fondé leurs décisions et leurs ordonnances, non sur les droits et obligations juridiques mais sur la politique et sur l'opportunité.

Un tribunal judiciaire cherche une loi pour le guider; un tribunal « administratif » à l'intérieur de sa juridiction, constitue en lui-même une loi.

[25] Dans sa Décision 9253 du 24 juillet 2009²², la Régie aborde également cette importante question :

[31] La Régie conclut, en accord avec les arguments du procureur de la Fédération, que lorsqu'elle accorde une exemption en vertu de l'article 36 de la Loi, elle exerce une fonction de régulation économique de nature administrative et même si elle reçoit les observations des parties, elle n'exerce pas une fonction juridictionnelle ou quasi judiciaire. À cet égard, elle rappelle le jugement de la Cour d'appel⁶ cité par la Fédération, notamment l'extrait qui suit :

[31] Dans sa fonction régulatrice, la Régie ne tranche pas un débat entre les parties. Elle n'exerce pas un pouvoir juridictionnel. Dans ce contexte, un arrêt de la division d'appel de la Cour fédérale (telle qu'elle était désignée alors) conclut :

En règle générale, les principes de justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions législatives ou stratégiques. Il peut y avoir des circonstances, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, dans lesquelles la loi exige la tenue de consultations publiques avant l'adoption d'une politique, mais même alors, ces consultations ne font pas intervenir les règles ordinaires de justice naturelle.

[32] La Régie souscrit à la distinction que fait le juge Louis-Philippe Pigeon⁷ entre une décision administrative et quasi judiciaire et des conséquences d'une telle distinction :

²² *Ferme Fernand Gagnon inc. et Fédération des producteurs de lait du Québec*, 2009 QCRMAAQ 48.

[...] Le jugement, cela est vrai aussi bien en *common law* qu'en droit français, est déclaratoire de droit, et non générateur de droit. C'est précisément parce qu'il est déclaratoire de droit qu'il a effet à compter du jour où l'action est intentée. Autrement dit, le tribunal se place au moment où l'on prend l'action; [...]. Le jugement étant déclaratoire de droit a donc un certain caractère rétroactif.

Au contraire, le processus administratif est créateur de droit. C'est pour cela qu'il n'y a pas de rétroactivité.

[...] On voit l'importance d'établir la distinction avec le processus judiciaire ou quasi judiciaire qui est déclaratoire de droit et où par conséquent la règle de la rétroactivité du jugement s'applique. Dans le processus administratif, comme la décision est génératrice de droit, elle ne peut être promulguée que suivant la loi en vigueur. S'il survient un changement, il faut tenir compte et, si le changement est incompatible avec les procédures déjà faites, il faut recommencer.

[33] La Régie conclut également qu'elle ne peut, dans pareille décision, émettre des conclusions ayant un effet rétroactif. Elle cite, à cet égard, un extrait de la doctrine de P.-A. Côté⁹ dans son *Interprétation des lois* :

Le principe de la non-rétroactivité de la loi, lorsqu'il est appliqué à une loi du Parlement, n'a, règle générale, que la valeur d'un guide destiné à l'intention du législateur. Il n'est donc alors qu'affaire de volonté. Par contre, lorsque l'action de l'Administration est en cause, le principe de non-rétroactivité est en outre une question de compétence, car, en principe, l'Administration n'a que les pouvoirs qui lui sont attribués. Elle ne pourra donner à ses actes d'effet rétroactif que si la loi habilitante lui confère ce pouvoir expressément ou tacitement.

À défaut d'une telle habilitation, la décision de l'Administration qui prétendrait rétroagir serait nulle. Cette règle a été appliquée en particulier à des décisions du gouvernement²¹⁸, d'un ministre²¹⁹, d'un tribunal administratif²²⁰ et d'une corporation municipale²²¹.

(références omises)

[26] Parmi les nombreux pouvoirs que la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*²³ (la Loi) accorde à la Régie, plusieurs visent l'approbation, la suspension, la modification ou l'abrogation de règles²⁴, de même que la création de règles d'exception par l'exemption ou l'exclusion²⁵. Dans ces cas particuliers, elle ne détermine ni n'applique la règle de droit ou une autre norme, elle crée plutôt la règle. Elle s'exprime ainsi à l'égard de ce type d'intervention :

[21] La Régie, lorsqu'elle approuve des normes réglementaires, remplit des fonctions discrétionnaires à contenu politique : elle jouit d'un large pouvoir dans la poursuite des objectifs identifiés à l'article 5 de la Loi, soit notamment les conditions de nature à assurer une mise en marché efficace et ordonnée et le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants.

²³ RLRQ, c. M-35.1.

²⁴ Notamment les articles 28, 35, 52, 101, 106, 114, 116 à 119, 133 et 141 de la Loi, en plus de toutes les dispositions de celle-ci qui confèrent à la Régie le pouvoir de prendre un règlement.

²⁵ Art. 36 Loi.

[22] Dans cette perspective, elle peut vérifier l'opinion des producteurs sur le règlement soumis pour approbation, ce qui s'applique ici même si la demande de modification est faite en vertu de l'article 28 de la Loi, et entendre les observations de toutes les personnes intéressées. Elle agit comme le législateur devant lequel les personnes intéressées font valoir leurs positions et jouit donc d'un large pouvoir sur la manière de recevoir leurs observations.²⁶

[27] Cet élément est important puisque, incidemment, un moyen d'irrecevabilité ou de rejet alléguant que le recours est mal fondé ou manifestement mal fondé en droit lorsque la Régie agit dans le cadre de telles procédures est inapplicable. Le droit n'étant pas déterminé ou établi dans de telles circonstances, mais plutôt à créer par la décision de la Régie, il ne peut donc pas servir de référence pour justifier un tel moyen d'irrecevabilité ou de rejet.

- L'irrecevabilité et le rejet

[28] D'entrée de jeu, il est important de préciser que les Règles de procédure ne prévoient à peu près rien à l'égard de requêtes ou demandes préliminaires, à l'exception des articles 23 à 28 inclusivement, qui traitent des demandes de retraits, de reports et d'amendements. Le paragraphe 3 de l'article 29 prévoit que l'un des objets d'une conférence préparatoire est de permettre la dénonciation de moyens préliminaires, sans plus. Ces règles, comme la Loi, sont muettes quant aux matières d'irrecevabilité et de rejet d'une demande.

[29] De plus, l'article 3 des Règles de procédure écarte l'application du CPC, cet article se lisant comme suit :

3. Les dispositions du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne s'appliquent pas aux affaires de la Régie.

[30] Toutefois, il est utile de reproduire le texte des articles 1 et 2 des Règles de procédure, qui sont cohérents avec les principes directeurs de la procédure énoncés au Titre II du CPC²⁷ :

1. Les présentes règles s'appliquent aux affaires de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec lorsqu'elle reçoit des observations.

La Régie reçoit, dans le respect des règles d'équité procédurale et de justice naturelle applicables, des observations lors d'une séance publique ou par écrit selon les modalités qu'elle détermine.

2. Les présentes règles doivent être interprétées de manière à assurer la conduite simple et rapide des affaires soumises à la Régie de même que l'élimination des

²⁶ *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalrière et Éleveurs de volailles du Québec*, préc., note 6.

²⁷ À ce sujet, voir le *Guide des meilleures pratiques en matières civiles*, Barreau du Québec, 2020, 7^e édition, 3^e trimestre, p. 10 à 15, où l'on résume bien ces principes. On y mentionne notamment :

- L'utilisation de procédés adéquats, efficaces, empreints d'esprit de justice;
- Des procédés favorisant la participation des personnes;
- Des procédés visant à assurer l'accessibilité, la qualité et la célérité de la justice civile;
- L'application juste, simple, proportionnée et économique de la procédure;
- L'exercice des droits des parties dans un esprit de coopération et d'équilibre;
- Le respect des personnes qui apportent leur concours à la justice.

dépenses et des délais injustifiés. Ces règles, y compris celles relatives aux délais, peuvent être assouplies ou mises de côté par la Régie lorsque leur respect risquerait de créer une injustice ou un résultat manifestement indésirable.

La Régie peut en tout temps suppléer aux présentes règles d'une manière compatible avec les objectifs énoncés précédemment.

(nos soulignements)

[31] Il est donc approprié, dans certaines circonstances et à titre supplétif, que la référence implicite ou explicite aux règles de procédure civile prévues au CPC ainsi qu'à la jurisprudence y afférente soit opportune, notamment en matière de moyens d'irrecevabilité, de moyens déclinatoires et de rejet.

[32] Un coup d'œil historique sur les décisions de la Régie découlant de moyens préliminaires soulevés devant elle révèle que la majorité de ces requêtes sont fondées sur des moyens déclinatoires par lesquels sa compétence est contestée²⁸. Quelques décisions reposent sur la tardiveté ou la prescription du recours²⁹ et quelques-unes sur l'irrecevabilité d'un recours pour différentes raisons autres que la prescription, notamment parce que la demande ne rencontre pas les conditions d'ouverture requises par la Loi ou parce qu'elle serait mal fondée en droit³⁰. Cependant, aucune de ces décisions ne réfère explicitement aux dispositions pertinentes du CPC, ni à la jurisprudence qui découle de ces dispositions, sauf en matière de prescription.

[33] Il est difficile d'en dégager un cadre bien défini de règles applicables en matière d'irrecevabilité ou de rejet, mais le moment est approprié pour tenter de le faire. Il faut d'abord distinguer entre la demande de rejet comme moyen déclinatoire, c'est-à-dire sur l'absence ou l'excès de compétence de la Régie, semblable à l'article 167 du CPC, la demande en

²⁸ *Fédération des producteurs acéricoles du Québec et Érablière de l'amitié*, 2007 QCRMAAQ 45 (Décision 8882); *Nadeau et Fédération des producteurs de lait du Québec*, 2010 QCRMAAQ 46 (Décision 9427) (Recours en révision judiciaire accueilli : *Nadeau c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 2011 QCCS 5310); *Théberge et Fédération des producteurs de lait du Québec*, 2012 QCRMAAQ 58 (Décision 9938); *Ferme Alsace Holstein s.e.n.c. et Fédération des producteurs de bovins du Québec*, 2015 QCRMAAQ 42 (Décision 10650); *Association des transporteurs de lait du Québec et Producteurs de lait du Québec*, 2020 QCRMAAQ 28 (Décision 11758); *Producteurs de lait du Québec et 9285-6202 Québec inc. (Transport Gamache)*, 2021 QCRMAAQ 14 (Décision 11932); *Olymel et Éleveurs de porcs du Québec*, 2022 QCRMAAQ 14 (Décision 12143); *9182-3823 Québec inc. (Bleuets Mercier)* et *Syndicat des producteurs de bleuets du Québec*, 2022 QCRMAAQ 31 (Décision 12190); *9172-9095 Québec inc. et Producteurs de lait du Québec*, 2023 QCRMAAQ 41 (Décision 12395).

²⁹ *Fédération des producteurs acéricoles du Québec et Poulin*, 2014 QCRMAAQ 129 (Décision 10473); *Producteurs et productrices acéricoles du Québec et Leclerc*, 2022 QCRMAAQ 29 (Décision 12181); *9172-9095 Québec inc. et Producteurs de lait du Québec*, préc., note 28.

³⁰ *Ferme Breault et Frères inc. et Fédération des producteurs de bovins du Québec*, 2013 QCRMAAQ 11 (Décision 10000); *Association de défense des producteurs de bovins du Québec et Fédération des producteurs de bovins du Québec*, 2013 QCRMAAQ 156 (Décision 9998); *Drapeau et Fédération des producteurs de lait du Québec*, 2013 QCRMAAQ 28 (Décision 10054); *Agropur coopérative et Conseil des industriels laitiers du Québec inc.*, 2013 QCRMAAQ 32 (Décision 10065); *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 2015 QCCS 1501; *Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie et Camirand*, 2017 QCRMAAQ 27 (Décision 11229); *Turner et Éleveurs de volailles du Québec*, 2018 QCRMAAQ 40 (Décision 11463).

irrecevabilité fondée sur les motifs mentionnés à l'article 168 du CPC ou encore la demande en rejet pour abus de procédure, assimilable à celle fondée sur l'article 51 du CPC.

Le moyen déclinatoire ou la demande de rejet pour absence ou excès de compétence (article 167 du CPC)

[34] La Régie, comme les autres tribunaux administratifs au Québec, n'a que des pouvoirs d'attributions. « Elle ne peut se saisir d'une affaire parce qu'elle est en périphérie de son mandat. Soit elle agit en vertu d'un pouvoir donné par le législateur soit elle ne peut pas agir. »³¹ Ainsi, la compétence d'attribution ou la juridiction de la Régie est une question fondamentale pour la conduite des affaires portées devant elle, et ce, peu importe la fonction qu'elle exerce, soit quasi judiciaire, administrative ou législative. Dans tous les cas, un excès de juridiction est fatal pour l'affaire et, par analogie, l'article 167 du CPC peut très bien être appliqué, cet article se lisant comme suit :

167. Une partie peut, si la demande est introduite devant un tribunal autre que celui qui aurait eu compétence pour l'entendre, demander le renvoi au tribunal compétent ou, à défaut, le rejet de la demande.

L'absence de compétence d'attribution peut être soulevée à tout moment de l'instance et peut même être déclarée d'office par le tribunal qui décide alors des frais de justice selon les circonstances.

[35] La Cour d'appel du Québec s'est récemment prononcée sur une telle question de compétence dans un dossier où une demande introductive d'instance relativement à une affaire relevant de la compétence du Tribunal administratif du logement a été déposée à la Cour supérieure³². Dans cette affaire, la Cour d'appel accueille le moyen déclinatoire, déclare que le Tribunal administratif du logement a compétence pour entendre le différend entre les parties et rejette la demande introductive d'instance présentée devant la Cour supérieure. Par ailleurs, la Cour d'appel rappelle également les principes qui s'appliquent en ce qui concerne l'analyse de la compétence d'un tribunal. Il convient de reproduire les passages pertinents de la décision à cet égard :

[25] La jurisprudence contemporaine, sur ce point, est sans équivoque : de manière générale, ce n'est pas la nature de la réparation recherchée qui détermine la compétence *ratione materiae* sur le litige, mais bien la nature de celui-ci – et il ne faut pas confondre les deux^[22]. C'est dire que le recours à des remèdes ou véhicules procéduraux relevant spécifiquement d'une cour supérieure, comme l'injonction (mesure sollicitée en l'espèce), le jugement déclaratoire ou l'action collective, ne permet pas de court-circuiter la compétence exclusive que le législateur confère à un autre tribunal sur un sujet particulier^[23]. Enfin, ce n'est pas non plus parce que cet autre tribunal ne jouit pas de tout l'arsenal des moyens réparateurs de la Cour supérieure qu'il perd au profit de celle-ci la compétence que lui aurait confiée le législateur^[24].

[...]

³¹ *Théberge et Fédération des producteurs de lait du Québec*, préc., note 28, par. 28. Voir également *Producteurs de lait du Québec et 9285-6202 Québec inc. (Transport Gamache)*, préc., note 28, par. 11, où la Régie mentionne ceci : « CONSIDÉRANT QUE la Régie est un tribunal spécialisé qui tire sa compétence des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*² (la Loi); ».

³² *955 René-Lévesque Est c. Jetté*, 2023 QCCA 918.

[30] Bref, la question n'est donc pas de savoir si le TAL peut prononcer une ordonnance de sauvegarde, mais s'il peut être valablement saisi, *sur le fond*, de l'affaire que l'intimée a plutôt choisi de présenter à la Cour supérieure. Comment répondre à cette question?

[31] L'arrêt *Procureur général du Québec c. Groleau*^[27] indique la marche à suivre :

[22] Rappelons d'abord qu'il est bien établi que la compétence de la Cour supérieure ne peut être écartée que par une disposition législative claire qui le prévoit explicitement [renvoi omis]. Rappelons aussi que le test devant être appliqué pour trancher une telle question a été établi dans l'arrêt *Weber* [renvoi omis].

[23] Ainsi, deux étapes doivent être franchies : 1) les dispositions législatives pertinentes doivent être examinées, puis, si elles écartent la compétence de la Cour supérieure d'entendre certaines affaires 2) la nature du litige doit être déterminée pour savoir s'il est visé par celles-ci. Cette détermination doit, par ailleurs, être faite en fonction de l'essence du litige plutôt que selon la qualification formelle qu'en font les parties [renvoi omis].

[32] Cela dit, dans la mesure où le législateur investit clairement un tribunal administratif d'une compétence en telle ou telle matière, il ne faut pas chercher alors à disséquer celle-ci par le menu ou à l'amputer de certaines portions de manière à préserver au maximum la compétence inhérente et résiduelle de la Cour supérieure. En effet, comme l'écrit la juge Karaktsanis dans *Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*^[28] (elle est dissidente, mais pas sur ce point) :

[73] Les tribunaux administratifs d'origine législative sont créés par le législateur pour remplir certains mandats qui leur sont confiés par la loi. Ils se voient conférer une compétence spécialisée et « attribu[er] [des] tâches » pour des raisons notamment d'efficacité et d'accès aux tribunaux (*St. Anne Nackawic*, p. 719; voir aussi J.-A. Pickel, « Statutory Tribunals and the Challenges of Managing Parallel Claims », dans E. Shilton et K. Schucher, dir., *One Law for All? Weber v Ontario Hydro and Canadian Labour Law: Essays in Memory of Bernie Adell* (2017), 175, p. 178). Lorsqu'un tribunal administratif est créé, les *tribunaux judiciaires* devraient s'effacer devant cette attribution spéciale de compétence pour ne pas compromettre les avantages voulus par le législateur – un de ceux-ci est de faciliter le règlement rapide et économique des différends « avec un minimum de perturbations pour les parties et pour l'économie » (*Weber*, par. 46). Bien que les tribunaux judiciaires conservent évidemment leur compétence résiduelle pour instruire les questions n'ayant pas fait l'objet d'une attribution de compétence à un autre organisme (*Regina Police Assn.*, par. 26), les tribunaux administratifs d'origine législative ont besoin de cet espace juridictionnel, pour ainsi dire, afin de s'acquitter de leurs fonctions.

[33] Il est par ailleurs bien établi que ce n'est pas parce qu'un tribunal administratif a compétence dans un champ spécialisé qu'il lui est interdit, dans l'exercice de cette compétence, de recourir au droit commun, y compris aux chartes, le cas échéant. Des questions liées à l'application du droit commun peuvent lui être soumises, si elles se rapportent directement à l'objet du litige sur lequel il a compétence et sont nécessaires à sa solution (par ex., celles du *Code civil*, fondement des autres lois provinciales, comme le veut son préambule), et elles n'ont pas à être débattues séparément devant la Cour supérieure par le moyen d'une action en justice distincte^[29]. Comme l'enseignent en effet les arrêts *Weber c. Ontario Hydro*^[30] ou encore *Regina Police Assn. Inc. c. Regina (Ville) Board of Police Commissioners*^[31], toujours d'actualité sous ce rapport, ce n'est pas sur

le fondement des questions juridiques susceptibles d'être soulevées que l'on procède à l'examen de la compétence du tribunal administratif, mais plutôt sur celle de la nature du litige, en son essence^[32]. Au besoin, c'est par le moyen du contrôle judiciaire que la Cour supérieure pourra s'assurer de la légalité de la décision du tribunal administratif, selon les normes fixées par l'arrêt *Vavilov*^[33] (étant entendu que les décisions du TAL sont appelables sur permission à la Cour du Québec, dont les jugements, sans appel^[34], sont eux-mêmes sujets à contrôle judiciaire).

(références omises)

[36] Il va de soi que dans cette affaire il est question d'un conflit de compétence entre la Cour supérieure et le Tribunal administratif du logement, d'où l'importance de répondre à la première question émanant de l'affaire *Groleau*³³. Le recours à cette première phase de l'analyse, bien que potentiellement utile pour une affaire devant la Régie, est moins fréquent. Par ailleurs, la deuxième question est essentielle pour s'assurer de la compétence de la Régie dans le cadre d'un recours spécifique porté devant elle. Une réponse positive à la deuxième question de l'affaire *Groleau*³⁴ n'est pas une fin en soi. Il reste également à s'assurer que la Régie exerce correctement cette compétence sans en excéder les limites.

[37] L'analyse peut parfois être simple et paraître évidente. Il ne s'agit toutefois pas de se pencher uniquement sur la disposition principale sur laquelle se fonde le recours, car le lien et la cohérence entre cette disposition et d'autres éléments prévus à la Loi peuvent mener à en limiter la portée en termes de compétence, alors que lue isolément, le résultat ne serait pas le même.

[38] Bref, en ce qui concerne le moyen déclinatoire soulevé devant la Régie, retenons les éléments suivants :

- I. L'absence de compétence d'attribution peut être soulevée par une partie, ou par la Régie elle-même, à tout moment de l'instance et surtout « décidée à la première occasion, considérant l'ordre public et la saine administration de la justice »³⁵, ayant pour conséquence le rejet du recours concerné;
- II. La nature du recours doit être déterminée afin de s'assurer qu'il est bel et bien visé par les dispositions législatives pertinentes qui confèrent à la Régie sa compétence d'attribution. La détermination du recours est faite en fonction de son essence et non en fonction de la qualification que les parties en font;
- III. Le recours doit respecter les limites de la compétence d'attribution de la Régie;
- IV. Il s'agit d'une question de droit uniquement et d'ordre public;
- V. Ce type de moyen s'applique selon les mêmes règles peu importe le type de fonction exercée par la Régie, soit quasi judiciaire, administrative ou législative.

³³ *Procureur général du Québec c. Groleau*, 2022 QCCA 545 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée, 16 mars 2023, n° 40264).

³⁴ *Id.*

³⁵ *Bouchard c. Procureur général du Canada*, 2019 QCCA 2067, par. 2.

La requête en irrecevabilité (article 168 du CPC)

[39] L'irrecevabilité doit être abordée selon les différents motifs mentionnés à l'article 168 du CPC, soit la litispendance ou la chose jugée, l'absence de capacité, de qualité ou d'intérêt à agir ou le fait que la demande est mal fondée en droit. Cette distinction est importante puisque la possibilité de recourir à l'un ou l'autre des alinéas et paragraphes de cette disposition à titre supplétif devant la Régie dépend du type de fonction exercée par celle-ci. L'article 168 du CPC se lit comme suit :

168. Une partie peut opposer l'irrecevabilité de la demande ou de la défense et demander son rejet dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

- 1° il y a litispendance ou chose jugée;
- 2° l'une ou l'autre des parties est incapable ou n'a pas la qualité exigée pour agir;
- 3° l'une ou l'autre des parties n'a manifestement pas d'intérêt.

Elle peut aussi opposer l'irrecevabilité si la demande ou la défense n'est pas fondée en droit, quoique les faits allégués puissent être vrais. Ce moyen peut ne porter que sur une partie de celle-ci.

Le tribunal peut, sur le vu du dossier, refuser une demande en rejet en raison de l'absence de chance raisonnable de succès.

La partie contre laquelle le moyen est soulevé peut obtenir qu'un délai lui soit accordé pour corriger la situation, mais si, à l'expiration de ce délai, la correction n'a pas été apportée, la demande ou la défense est rejetée.

L'irrecevabilité d'une demande n'est pas couverte du seul fait qu'elle n'a pas été soulevée avant la première conférence de gestion.

◦ Litispendance ou chose jugée

[40] Ces thèmes ont fait l'objet d'une importante jurisprudence au Québec et au Canada. Les principes applicables en la matière ont été clairement définis par la Cour suprême du Canada dans deux décisions toujours d'actualité, l'arrêt *Roberge c. Bolduc*³⁶ et *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*³⁷ Se référant notamment à ces décisions, la Cour supérieure, dans l'affaire *Gaudette c. Whirlpool Canada*³⁸, résume ainsi l'état du droit sur cette question :

[14] L'autorité de la chose jugée et la litispendance ont en commun la règle des trois identités – des parties, de cause et d'objet. Toutefois, en marge d'un argument de litispendance, il faut comparer deux actions en justice entre elles alors que lorsqu'il s'agit de la chose jugée, il faut examiner ces critères à la lumière du jugement qui a disposé de l'une d'elles.

[...]

[16] Traitant de cette approche distincte, la Cour d'appel écrivait dans *Renaud c. Michiell*⁸¹ :

³⁶ [1991] 1 RCS 374.

³⁷ [1990] 2 RCS 440.

³⁸ 2017 QCCS 4193.

In a word, on a plea of *lis pendens*, the three identities of the two actions are the test; on a plea of *res judicata*, the three identities of the first judgment and the instant action are the test, and the results of these two tests must be distinguished; they are not necessarily the same.

[17] La doctrine de la chose jugée repose sur une présomption irréfragable selon laquelle le fait constaté par le juge est vrai : *res judicata pro veritate habetur*^[9]. La portée de cette présomption absolue est cependant limitée à ce qui fait l'objet du jugement. C'est pourquoi, il faut chercher à bien cerner cet objet du jugement lorsqu'on invoque chose jugée.

[18] À cet égard, dans l'arrêt *Rocois*^[10], le juge Gonthier écrivait :

Cela dit, je crois qu'un dernier commentaire s'impose avant de conclure mes motifs. Bien que les critères applicables à la chose jugée régissent également la litispendance, il convient de garder à l'esprit que le fondement de l'analyse est essentiellement différent en cette dernière matière. Lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a chose jugée, le tribunal saisi a à sa disposition un jugement dont il peut évaluer les termes et la portée, ce qui lui permet de cerner de manière précise l'autorité relative de chose jugée qui devrait lui être reconnue. [...]

[19] Dans l'arrêt *Roberge c. Bolduc*^[11], la Cour suprême ajoutait que « [p]our que s'applique le principe de la chose jugée, [...] il faut que soient remplies les conditions strictes énoncées à l'art. 1241 C.c.B.-C. » (maintenant l'art. 2848 C.c.Q.).

[20] Ces conditions sont doubles : d'une part, celles relatives au jugement proprement dit et, d'autre part, celles relatives à l'action.

[21] Les conditions relatives au jugement sont les suivantes : le tribunal doit avoir compétence, le jugement doit être définitif et il doit avoir été rendu en matière contentieuse^[12].

[22] Par ailleurs, quant aux conditions relatives à l'action, on doit retrouver une triple identité :

- l'identité des parties : il s'agit ici de l'identité juridique des parties et non pas de leur identité physique. Ici, les parties sont les mêmes;
- l'identité d'objet : c'est-à-dire le bénéfice juridique immédiat que veulent faire reconnaître les deux demandes. Ici, il s'agit d'obtenir l'autorisation d'exercer une action collective;
- l'identité de cause : c'est-à-dire le droit sur lequel sont fondées les deux demandes. Ici, il est également le même, à savoir le vice de conception dont sont affectés les appareils fabriqués par Whirlpool et le manquement à son obligation de garantie qui impose de fournir un produit qui réponde aux attentes raisonnables d'un consommateur.

(références omises, notre soulignement)

[41] À ce résumé, il est pertinent d'ajouter certaines précisions émanant de la Cour d'appel du Québec :

- Dans l'affaire *Contrôle technique appliqué Itée c. Québec (Procureur général)*³⁹ :

S'il se crée un doute quant à l'existence de l'une des composantes de la triple identité, il doit jouer, en matière de litispendance, en faveur du maintien de la procédure judiciaire. On évitera de l'écartier prématurément et on préférera la renvoyer au fond (voir *Commission de relations ouvrières de la Province de Québec c. Sfax Inc.*, (1958) B.R. 300, p. 302, opinion de monsieur le juge Montgomery; *Le Groupe Commerce, compagnie d'assurances c. La Compagnie Sherbrooke Trust*, (1989) R.D.J. 4 (C.A.), p. 8, opinion de monsieur le juge Gonthier; *St-John Shipbuilding Ltd. c. Groupe MIL Inc.*, (1992) R.D.J. 22 (C.A.), p. 24, monsieur le juge Gendreau; *Deeb c. Lajoie*, (1991) R.D.J. 96 (C.A.), p. 98, monsieur le juge Vallerand; *Cousineau c. Grundman*, (1991) R.D.J. 99 (C.A.).

De mise dans une situation de simple litispendance, cette prudence se justifie moins lorsqu'on invoque la chose jugée. On ne se trouve pas seulement devant des procédures dont l'évolution et le résultat demeurent incertains. La situation ici s'est fixée dans un des dossiers. On sait exactement quelles conclusions ont été retenues ainsi que la base juridique sur laquelle elles reposent. [...]

[...]

Dans le cadre d'une requête en irrecevabilité basée sur la doctrine de la chose jugée, le tribunal bénéficie du jugement déjà rendu. Celui lui permet plus facilement de déterminer la portée des deux recours pour décider si la seconde demande doit être considérée comme irrecevable puisqu'existeraient les trois identités. Le cadre de l'analyse diffère parce que, dans le cas de la chose jugée, le juge ne se limite pas à une étude des simples allégations des deux recours. La qualification de l'objet de la demande s'avère beaucoup moins hypothétique que dans l'étude d'une exception préliminaire basée sur la litispendance.⁴⁰

- Dans l'affaire *Valois c. Caisse populaire Notre-Dame de la Merci (Montréal)*⁴¹ :

[29] La litispendance est, selon le *Vocabulaire juridique*^[4] :

Situation qui naît lorsqu'un litige pendant devant une juridiction est porté devant une autre juridiction également compétente pour en connaître et qui se résout par le dessaisissement de cette dernière, si l'une des parties le demande.^[5]

[30] Pour qu'il y ait litispendance, il faut qu'il y ait identité des parties, d'objet et de cause^[6]. L'angle sous lequel j'aborde l'analyse de ce dossier me dispense toutefois de décider si, eu égard aux faits de l'espèce, cette triple identité existe.

[31] En effet, les auteurs rappellent que la litispendance ne peut se produire que lorsque les deux juridictions saisies chacune d'une même demande sont l'une et l'autre compétentes pour en décider. Sans élever cet énoncé au rang de condition substantive, la Cour suprême du Canada affirme néanmoins qu'il ne peut y avoir litispendance si l'une des juridictions saisies n'est pas compétente; elle en fait en quelque sorte une condition préliminaire à l'existence de la litispendance^[7].

[32] J'en conclus qu'une partie ne peut pas en même temps invoquer litispendance auprès d'une juridiction et nier que l'autre soit compétente pour connaître de la demande dont elle est saisie. [...]

(références omises, notre soulignement)

³⁹ 1994 CanLII 5595 (QC CA).

⁴⁰ *Id.*, p. 18-19.

⁴¹ 1995 CanLII 4832 (QC CA).

- Dans l'affaire *Sàfilo Canada Inc. c. Chic Optic*⁴² :

[28] L'arrêt clé en matière de litispendance est *Rocois Construction c. Québec Ready Mix*, [1990] 2 R.C.S. 440. Après y avoir énoncé que le moyen de litispendance est régi par les mêmes principes que celui de la chose jugée, le juge Gonthier, au nom de la Cour suprême, précise que ces deux moyens consistent essentiellement à éviter la multiplicité des recours et la possibilité de jugements contradictoires. Ils desservent donc un objectif d'intérêt public pour la protection de la sécurité et de la stabilité des rapports sociaux.

[29] Le juge Gonthier ajoute cependant qu'en matière de litispendance, il faut faire preuve d'une très grande prudence car si les critères sont semblables à ceux de la chose jugée, il demeure que l'analyse se fait en contexte fort différent. En effet, la chose jugée s'évalue à la lumière d'un jugement dont on peut évaluer les termes et la portée, alors que l'exception de litispendance s'évalue en fonction des actes de procédures soumis dans les deux instances, à un stade préliminaire des dossiers. En d'autres mots, comme le rejet d'une action pour cause de litispendance peut entraîner la négation du droit d'un justiciable, sans examen de son affaire au mérite, en cas de doute, l'exception doit être rejetée (*Rocois*, p. 465; *Cousineau c. Grundman*, [1991] R.D.J. 99 (C.A.)).

(notre soulignement)

- Enfin, dans l'affaire, très récente (du 26 septembre 2024), *R.P. c. Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux de la Capitale-Nationale*⁴³, la Cour d'appel du Québec actualise l'état du droit en ces termes :

[26] Les conditions qui donnent ouverture à la litispendance sont identiques à celles devant exister pour qu'il y ait chose jugée^[23]. L'article 2848 du *Code civil du Québec* les énumère :

[...]

[27] En matière de litispendance, c'est par la lecture des deux demandes que l'on vérifie si les trois identités sont présentes. L'exercice est délicat et commande une grande prudence^[24]. Néanmoins, « il faut éviter de laisser un recours se poursuivre s'il n'est pas fondé en droit »^[25].

[28] Les fins poursuivies par le moyen d'irrecevabilité fondé sur la chose jugée et par celui qui s'appuie sur la litispendance se rejoignent, tel que la Cour l'explique dans *Hébert c. Montréal (Service de police de la Ville de) (SPVM)*^[26] :

[46] La chose jugée « fait obstacle à ce que soit tranché de nouveau ce qui l'a déjà été, répond à un souci de stabilité juridique et vise à ce que soient évitées la multiplicité des procès et la possibilité de jugements contradictoires ». La litispendance est régie par les mêmes principes, car « les deux moyens servent des fins médiatees similaires qui consistent essentiellement à éviter la multiplicité des procès et la possibilité de jugements contradictoires ». Chose jugée et litispendance « réalisent ultimement un objectif d'intérêt public de protection de la sécurité et de la stabilité des rapports sociaux », alors que la chose jugée « protège les droits acquis en faveur des parties » et que la litispendance « évite au défendeur les inconvénients pouvant découler des poursuites multiples ».

[29] Léo Ducharme définit la cause comme étant « le fait juridique ou matériel qui constitue le fondement direct et immédiat du droit réclamé »^[27]. De son côté, Catherine

⁴² 2004 CanLII 46683 (QC CA).

⁴³ 2024 QCCA 1245.

Piché propose une définition qui est légèrement différente, mais qui exprime la même idée : « [l]a cause d'une action consiste dans les faits allégués dans une procédure qui ont des effets de droit »^[28].

[30] Dans *Rocois Construction Inc. c. Québec Ready Mix Inc.*^[29], le juge Gonthier écrit, au sujet de la cause, qu'il s'agit d'une « notion [qui] est extrêmement difficile à cerner »^[30]. Après avoir passé en revue les définitions que plusieurs auteurs en ont données, il constate que ni « une règle de droit abstraite de la réalité factuelle » ni « un ensemble de faits ne saur[en]t en soi constituer une cause d'action »^[31]. Il explique que « c'est [plutôt] par l'exercice intellectuel de la qualification, de la liaison entre le fait et le droit que la cause se révèle »^[32].

[31] Il s'interroge ensuite sur l'incidence de deux règles de droit distinctes applicables à un même ensemble de faits. Engendrent-elles inévitablement une dualité de causes? À cette question, il répond qu'« en pratique une dualité de causes [en résultera] dans la vaste majorité des situations parce que des règles distinctes commandent généralement des qualifications juridiques différentes »^[33]. Il ajoute que « ce n'est pas le fait qu'il y ait deux règles applicables qui est en soi déterminant [mais plutôt] la dualité des qualifications juridiques qui peuvent en découler »^[34]. En revanche, « [l]orsque l'essence de la qualification juridique des faits allégués est identique sous l'empire de l'une et l'autre des règles, on doit conclure à l'identité de cause »^[35].

[32] On dira également de deux actions qui « visent la sanction de la même faute » qu'elles ont une cause commune^[36].

[33] Quant à l'objet d'une action, on le définit comme étant « le bénéfice recherché ou encore le droit que l'on entend faire reconnaître et sanctionner »^[37].

[34] L'arrêt de principe en la matière demeure celui que la Cour a rendu dans *Pesant c. Langevin*^[38] sous la plume du juge Adjuger Rivard. La Cour suprême s'y réfère d'ailleurs expressément dans *Roberge c. Bolduc*^[39], tout comme la Cour dans plusieurs de ses arrêts^[40], notamment celui rendu dans l'affaire *Ungava Mineral Exploration Inc. c. Mullan*^[41], sur lequel je reviendrai. Le passage souvent cité de *Pesant c. Langevin* est celui-ci :

L'identité d'objet est toujours plus difficile à déterminer. L'objet d'une demande, c'est le bénéfice que l'on se propose d'obtenir en la formulant. L'identité matérielle, c'est-à-dire l'identité d'une même chose corporelle, n'est pas nécessairement exigée. Peut-être force-t-on un peu le sens du mot « objet », mais on admet comme suffisante une identité abstraite de droit. « Cette identité de droit existe non seulement lorsque c'est exactement le même droit qui est réclamé sur la même chose ou sur quelqu'une de ses parties, mais encore lorsque le droit qui fait le sujet de la nouvelle demande ou de la nouvelle exception, sans être absolument identique à celui qui a fait l'objet du premier jugement, en forme néanmoins une partie nécessaire, y est virtuellement compris, comme en étant un démembrement, une suite ou une conséquence essentielle ». En d'autres termes, si deux objets sont tellement connexes que les deux débats qui se font à leur sujet soulèvent la même question concernant l'accomplissement de la même obligation, entre les mêmes parties, il y a chose jugée. C'est ainsi qu'il y a des cas « où le mot "objet" désigne la question débattue dans le procès plutôt que la conséquence sur laquelle prononce en définitive le jugement; où cette question se présente identique dans deux demandes, la diversité des conséquences n'empêche pas la chose jugée ». L'identité de question peut donc suppléer au défaut d'identité corporelle de l'objet, lorsque l'intime liaison qui unit entre elles les deux instances est telle que le juge a pu prévoir, en décidant la question une première fois, la conséquence à propos de

laquelle elle est soulevée une seconde fois. Ainsi, « si un droit a été affirmé ou nié dans un procès, il y aura identité d'objet, si dans un nouveau procès on remet en question le même droit, alors même que ce serait pour en tirer une autre conséquence »^[42].

[35] Le test que le juge Rivard propose pour vérifier s'il y a identité d'objet est le suivant :

En somme, l'idée qui doit servir de guide pour savoir s'il y a ou non identité d'objet est la suivante : en statuant sur l'objet de la demande, le juge est-il exposé à contredire une décision antérieure, en affirmant un droit nié ou en niant un droit affirmé par cette précédente décision? S'il ne peut statuer qu'en s'exposant à cette contradiction, il y a identité d'objet et chose jugée^[43].

[36] S'appuyant sur *Pesant*^[44], la juge Bich écrit dans *Ungava* qu'il faut conclure à l'identité d'objet lorsque « la sanction des mêmes droits » est demandée dans les recours faisant l'objet du moyen de litispendance, et cela, même si les remèdes recherchés dans l'un et l'autre sont différents, pourvu que ces remèdes soient tous deux « l'affirmation des mêmes droits »^[45].

[37] Dans *Gowling Lafleur Henderson, s.e.n.c.r.l., srl c. Lixo Investments Ltd.*^[46], la Cour rappelle que l'identité d'objet n'est pas tributaire de l'identité matérielle de la chose demandée et qu'on se satisfait d'une « identité abstraite ou formelle »^[47]. Elle nous invite d'ailleurs à faire une interprétation large de la notion d'identité d'objet^[48]. On y lit qu'« il y aura chose jugée dès que "le droit recherché dans une première action ou dans le jugement initial se retrouve compris dans une partie nécessaire de la seconde demande", et ce, même implicitement »^[49].

(références omises, nos soulignements)

[42] Ce portrait présente un résumé des règles applicables en ce qui concerne l'irrecevabilité pour cause de litispendance ou de chose jugée. Par ailleurs, ce qu'il est important de souligner en ce qui concerne les affaires portées devant la Régie, c'est que ce motif d'irrecevabilité peut être soulevé essentiellement dans des matières contentieuses lorsqu'il existe un litige entre deux ou plusieurs parties et lorsque le tribunal est appelé à appliquer la règle de droit. Incidemment, dans les cas où la Régie agit dans le cadre de sa fonction administrative/législative par laquelle, en vertu de pouvoirs discrétionnaires, elle crée le droit, ce motif ne peut être invoqué. Il ne peut l'être que lorsque la Régie agit dans sa fonction quasi judiciaire, notamment lorsqu'elle tranche un différend.

◦ Absence de qualité, de capacité ou d'intérêt pour agir

[43] À l'image de la question de la compétence du tribunal pouvant être soulevée dans le cadre d'un moyen déclinatoire, ces motifs sont fondamentaux en ce qui concerne la validité et la survie d'un recours. Il ne s'agit pas de déterminer la façon dont la règle de droit doit être appliquée, mais plutôt le droit d'intenter un recours.

[44] Dans l'affaire *Copropriété 889 Richelieu c. Immeuble Macha, s.e.c.*^[44], la Cour du Québec résume l'essentiel de l'état du droit applicable sur cet aspect :

⁴⁴ 2013 QCCQ 2961.

[17] Il est incontestable que le défaut d'intérêt d'une partie à une procédure est une question de droit substantiel et non une simple question de forme, de technique ou de procédure. La décision de la Cour d'appel de 1995 qui en traite est toujours citée comme autorité sur cette question^[2].

[18] Dans cette affaire, la Cour d'appel écrit que l'intérêt ou l'absence d'intérêt de l'appelante est une question de droit substantif et non une simple question de procédure. Il ne s'agit pas en effet de déterminer la façon dont le droit doit être exercé, mais bien du droit d'intenter l'action.

[19] Dans un autre arrêt, la Cour d'appel réitère l'enseignement : « Quant à l'intérêt, il s'agit d'une règle de droit substantiel qui porte sur la capacité à introduire valablement une action en justice »^[3].

[20] Certes, il faut bien tenir compte que la notion d'absence d'intérêt doit faire l'objet d'une interprétation restrictive dans le cadre d'une requête en irrecevabilité : Ainsi, « le juge ne doit pas décider du mérite des prétentions des parties; le juge du fond devra s'assurer de l'absence d'intérêt sous l'article 55 *C.p.c.* alors que le juge saisi d'une requête en irrecevabilité doit se demander s'il est manifeste que la partie n'a pas l'intérêt requis »^[4].

(références omises)

[45] Plus précisément, en ce qui concerne la notion d'intérêt, la Cour d'appel du Québec s'exprimait comme suit dans l'affaire *Société d'habitation du Québec c. Leduc*⁴⁵ :

[14] À mon avis, la Société a tort de prétendre qu'il y a deux types d'intérêt, celui énoncé à l'article 55 *C.p.c.* et celui qui figure à l'article 165 3) *C.p.c.* Il n'y en a qu'un, celui qui permet à une personne physique ou morale de former une demande en justice, et cette personne doit posséder un intérêt juridique, direct, personnel, né et actuel.

[15] Saisi d'une requête en irrecevabilité fondée sur l'article 165 3) *C.p.c.*, le juge doit cependant être prudent avant de mettre fin à un recours. L'absence d'intérêt doit être manifeste. À cette étape de contestation préliminaire, le juge ne peut aller aussi loin que le juge du fond, il doit limiter son étude à la question de l'absence « manifeste » d'intérêt^[3].

[16] Il y a lieu de préciser que, contrairement à la requête en irrecevabilité fondée sur l'article 165 4) *C.p.c.*, les faits allégués dans la déclaration ne sont pas tenus pour avérés. Pour ce motif, le tribunal peut, lors de la présentation de la requête, permettre aux parties de faire la preuve jugée nécessaire. C'est ce qui a été fait dans le présent dossier.

(référence omise)

[46] Bref, l'absence de qualité, de capacité ou d'intérêt d'agir est fatale pour un recours devant la Régie, et ce, peu importe la nature de la fonction qu'elle exerce. Il s'agit d'une question de droit pouvant être soulevée devant elle et la référence, à titre supplétif, aux principes applicables aux deuxième et troisième paragraphes de l'article 168 du CPC est tout à fait opportune dans le cadre d'un tel recours.

⁴⁵ 2008 QCCA 2065.

- La demande mal fondée en droit

[47] Comme le souligne la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Dostie c. Procureur général du Canada*⁴⁶, il existe une jurisprudence abondante sur le deuxième alinéa de l'article 168 du CPC. Les arrêts clés sur cette question sont *Bohémier c. Barreau du Québec*⁴⁷ ainsi que *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix c. Centre de services scolaire Chemin-du-Roy*⁴⁸.

[48] Dans l'affaire *Dostie*⁴⁹, la Cour d'appel du Québec reprend le résumé extrait de l'arrêt *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix*⁵⁰ et y ajoute quelques commentaires additionnels :

[20] Le second alinéa de cette disposition^[28] (tout comme le premier, d'ailleurs) fait l'objet d'une jurisprudence abondante (à laquelle il n'est pas nécessaire de suppléer en recourant à celle des provinces de *common law*, ce qui peut même être contre-indiqué en raison des spécificités du *Code de procédure civile*^[29]). L'arrêt *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix c. Centre de services scolaire Chemin-du-Roy*^[30] (et ce n'est qu'un exemple parmi d'autres) en offrait récemment la synthèse suivante :

[9] La situation qui justifie le rejet d'une action à un stade préliminaire doit être claire et évidente [renvoi omis]. Cette situation doit « apparaître » à la lecture des allégations de la requête introductive d'instance et des différentes pièces invoquées à son soutien [renvoi omis]. Les faits allégués doivent être tenus pour avérés. Cependant leur qualification juridique ne lie pas le tribunal [renvoi omis]. Le « juge appelé à statuer sur la recevabilité d'un recours doit déterminer si les allégations de fait énoncées dans la requête introductive d'instance sont « de nature à donner ouverture aux conclusions recherchées » par le demandeur » [renvoi omis].

[10] La Cour énonçait les critères suivants dans l'arrêt *Bohémier c. Barreau du Québec* :

- Les allégations de la requête introductive d'instance sont tenues pour avérées, ce qui comprend les pièces déposées à son soutien;
- Seuls les faits allégués doivent être tenus pour avérés et non pas la qualification de ces faits par le demandeur;
- Le Tribunal n'a pas à décider des chances de succès du demandeur ni du bien-fondé des faits allégués. Il appartient au juge du fond de décider, après avoir entendu la preuve et les plaidoiries, si les allégations de faits ont été prouvées;
- Le Tribunal doit déclarer l'action recevable si les allégations de la requête introductive d'instance sont

⁴⁶ 2022 QCCA 1652.

⁴⁷ 2012 QCCA 308.

⁴⁸ 2022 QCCA 227.

⁴⁹ *Dostie c. Procureur général du Canada*, préc., note 46.

⁵⁰ *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix c. Centre de services scolaire Chemin-du-Roy*, préc., note 48.

susceptibles de donner éventuellement ouverture aux conclusions recherchées;

- La requête en irrecevabilité n'a pas pour but de décider avant procès des prétentions légales des parties. Son seul but est de juger si les conditions de la procédure sont solidaires des faits allégués, ce qui nécessite un examen explicite mais également implicite du droit invoqué;
- On ne peut rejeter une requête en irrecevabilité sous prétexte qu'elle soulève des questions complexes;
- En matière d'irrecevabilité, un principe de prudence s'applique. Dans l'incertitude, il faut éviter de mettre prématurément à un procès;
- En cas de doute, il faut laisser au demandeur la chance d'être entendu au fond.

[11] Le tribunal, en décidant de la recevabilité d'une demande, doit prendre en considération la requête introductive d'instance (ici l'Action en garantie), mais aussi les pièces produites au dossier [renvoi omis]. Toutefois, « [s]'il est nécessaire d'apprécier la preuve au dossier, il faut laisser la cause procéder au fond. » [renvoi omis]. En cas de doute à cet égard, la demande d'irrecevabilité doit être rejetée [renvoi omis].^[31]

[21] Bref, lorsqu'elle est sans fondement au regard du droit applicable, tous les faits allégués étant tenus pour avérés (comme si la partie demanderesse les avait démontrés), l'action en justice peut être rejetée à un stade préliminaire de l'instance, et donc sans procès, c'est-à-dire sans « instruction/trial » au sens des art. 265 et s. *C.p.c.* À l'inverse, s'il est possible que les faits allégués, malgré la difficulté d'en faire la preuve au procès, ouvrent la porte, selon le droit applicable, aux conclusions recherchées, le tribunal ne peut prononcer l'irrecevabilité du recours^[32], sachant que « [l]es questions de fait ou mixtes de fait et de droit doivent être laissées à l'appréciation du juge statuant sur le fond et ne peuvent ainsi être tranchées dans le cadre d'une demande en irrecevabilité »^[33].

[22] Par « droit applicable », on entend, bien sûr, le droit applicable au fond de l'affaire. Mais, et cela est tout aussi important, l'on entend également par là les règles plus techniques régissant :

- l'aspect temporel des actions en justice (la prescription^[34], par ex., ou l'obligation d'agir dans un délai raisonnable ou sans retard^[35]);
- les obligations ou contraintes procédurales propres à certains types de recours (la rétractation de jugement, par ex., l'action pour vices cachés ou l'action déclaratoire^[36]);
- les interdictions ou immunités de poursuite (celle d'un État étranger^[37], par ex., ou encore celles que prévoient la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*^[38] ou la *Loi sur l'assurance automobile*^[39]);
- le caractère théorique des questions soulevées (les tribunaux n'étant pas tenus de statuer en pareil cas) ou leur non-justiciabilité (elles échappent alors par leur nature aux attributions judiciaires)^[40].

[23] Dans ces derniers cas, sont au cœur de l'analyse les conditions mêmes de l'ouverture du recours, sans égard aux mérites de l'action sur le fond.

[24] Enfin, le tribunal saisi d'une demande d'irrecevabilité ne peut refuser de statuer et renvoyer l'affaire au juge du fond parce que la question de droit soulevée à ce stade

préliminaire est difficile ou complexe ou parce qu'un procès lui paraît préférable, opportun ou intéressant : il est tenu de trancher et de décider de la recevabilité ou de l'irrecevabilité de l'action. C'est une erreur de ne pas le faire et de s'en remettre au juge du fond. Comme le rappelle l'arrêt *Giroux c. Hydro-Québec*^[41] :

[65] Une requête en irrecevabilité sous l'article 165(4) *C.p.c.* ne sera accueillie que si le juge est convaincu que l'action n'est pas fondée en droit en supposant que tous les faits allégués soient vrais. Le juge doit faire preuve de prudence. Il doit s'abstenir de mettre prématurément fin à un procès à moins d'être convaincu du bien-fondé de la requête. Toutefois, à l'instar du juge André Rochon, je ne crois pas que cette règle de prudence puisse mener à occulter le principe de base de l'art. 165 *C.p.c.* [renvoi omis] Ce n'est pas parce qu'une situation de fait est complexe, ou qu'une question de droit présente des difficultés, qu'il faille en renvoyer l'étude au juge du fond. Le juge saisi d'une demande d'irrecevabilité doit trancher quelle que soit la difficulté [renvoi omis].^[42]

[25] Le juge doit donc décider des moyens d'irrecevabilité qui lui sont présentés en vertu de l'art. 168 al. 2 *C.p.c.* et ne peut échapper à cette obligation.

[26] Dans un autre ordre d'idées, il va sans dire que l'art. 168 *C.p.c.* ne contrevient pas à l'art. 23 de la *Charte québécoise* : lorsque les conditions prévues par l'un ou l'autre des alinéas de l'art. 168 sont réunies, une action en justice peut être rejetée sans procès et sans que ce rejet enfreigne l'art. 23 de la *Charte québécoise*. Cette disposition ne garantit pas une audience *sur le fond* à toute personne s'adressant aux tribunaux, mais garantit plutôt la participation de chaque partie à toutes les étapes du processus judiciaire^[43], y compris celle des moyens préliminaires établis par les art. 166 et s. *C.p.c.*, dont fait partie la demande d'irrecevabilité régie par l'art. 168. Bien sûr, la partie confrontée à une demande d'irrecevabilité peut s'en défendre et a droit à une audience^[44], conformément à l'art. 23 de la *Charte québécoise*, mais aussi à l'art. 17 al. 1 *C.p.c.*

(références omises, nos soulignements)

[49] Dans une autre décision très récente de la Cour supérieure⁵¹ (28 août 2024), l'honorable Daniel Urbas brosse un tableau pragmatique de ces principes applicables en ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 168 du CPC. Il n'est pas utile d'en reproduire des extraits, mais la lecture des paragraphes 98 à 110 de cet arrêt, qui reprennent les éléments de *Bohémier*⁵², de *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix*⁵³ et de *Dostie*⁵⁴, est fort instructive et complémentaire à une bonne compréhension des règles applicables dans le cadre d'une telle requête en irrecevabilité.

[50] Ce cadre d'application est tout à fait pertinent pour certains recours devant la Régie. Par ailleurs, à l'instar des règles relatives à l'irrecevabilité pour cause de litispendance ou de chose jugée, le recours aux règles afférentes à l'irrecevabilité parce qu'une procédure est mal fondée en droit ne peut se justifier que lorsque la Régie exerce une fonction quasi judiciaire, dans un contexte de litige, *lis inter partes*, où elle est appelée à apprécier et appliquer la règle de droit et

⁵¹ *Cantin c. Beaudet*, 2024 QCCS 3257. Le juge Urbas analyse également les règles applicables en ce qui concerne l'article 51 du CPC aux paragraphes 153 à 159.

⁵² *Bohémier c. Barreau du Québec*, préc., note 47.

⁵³ *Province canadienne de la Congrégation de Sainte-Croix c. Centre de services scolaire Chemin-du-Roy*, préc., note 48.

⁵⁴ *Dostie c. Procureur général du Canada*, préc., note 46.

non à la créer en usant de son pouvoir discrétionnaire. Lorsque la Régie crée la règle, elle ne l'applique pas. La règle étant inexistante puisque la demande vise à en créer une nouvelle (par exemple, par une approbation réglementaire, une suspension ou modification d'un règlement ou une exemption de certaines dispositions réglementaires), la Régie n'a donc aucune référence pour décider du caractère de bien ou de mal fondé en droit d'une demande qui lui est faite dans un tel contexte.

[51] Les décisions de la Régie concernant l'irrecevabilité d'un recours⁵⁵ portée devant elle l'ont toujours été dans le contexte où elle exerçait sa fonction quasi judiciaire. Dans un cas où la Régie agissait dans le cadre d'une fonction administrative/législative, elle rejette le moyen d'irrecevabilité, et s'exprime d'ailleurs comme suit :

[42] Par ailleurs, la Régie rappelle que dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 28 de la Loi⁸ sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (la Loi), elle agit comme régulateur économique et n'est pas soumise aux règles de la prescription comme l'est un tribunal de droit commun qui règle un litige.⁵⁶

(référence omise)

[52] D'autres décisions de la Régie⁵⁷ peuvent laisser croire qu'elle a accueilli des demandes en irrecevabilité fondées sur la prescription du recours dans des cas de demandes d'enquête, formulées en vertu de l'article 163 de la Loi, à l'égard desquelles elle possède une entière discrétion⁵⁸. La lecture de ces décisions amène plutôt à constater que la prescription soulevée est plutôt à l'égard de demandes d'émission d'ordonnances de payer certaines sommes d'argent en vertu du deuxième alinéa de l'article 43 de la Loi, découlant de l'enquête devant être menée par la Régie. Cet alinéa n'est pas créateur de droit. Dans le cadre d'une demande fondée sur cette disposition, la Régie est appelée à analyser et à appliquer la règle de droit dans un contexte litigieux. Elle agit dans son rôle quasi judiciaire et, par conséquent, elle peut décider d'appliquer les motifs d'irrecevabilité prévus à l'article 168 du CPC.

La demande de rejet pour abus de procédure (articles 51 et suivants du CPC)

[53] Il s'agit d'une demande très rarement formulée dans le cadre d'un recours porté devant la Régie. Des parallèles peuvent facilement être faits avec le recours découlant de l'article 51 du CPC, et ce, encore une fois, peu importe la nature de la fonction exercée par la Régie :

51. Les tribunaux peuvent à tout moment, sur demande et même d'office, déclarer qu'une demande en justice ou un autre acte de procédure est abusif.

⁵⁵ Voir notes 29 et 30.

⁵⁶ 9172-9095 Québec inc. et Producteurs de lait du Québec, préc., note 28.

⁵⁷ Voir notes 29 et 30.

⁵⁸ Dallaire et Syndicat des producteurs forestiers du Sud du Québec, 2022 QCRMAAQ 124 (Décision 12313); Produits de l'érable Bolduc & Fils inc. c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, (26 novembre 1998), Québec, N° 200-05-010038-987 (C.S.), Soquij AZ-99026155; Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, préc., note 30, par. 32 à 37; Doyon c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, 2016 QCCS 198, par. 41.

L'abus peut résulter, sans égard à l'intention, d'une demande en justice ou d'un autre acte de procédure manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire, ou d'un comportement vexatoire ou quérulent. Il peut aussi résulter de l'utilisation de la procédure de manière excessive ou déraisonnable ou de manière à nuire à autrui ou encore du détournement des fins de la justice, entre autres si cela a pour effet de limiter la liberté d'expression d'autrui dans le contexte de débats publics.

[54] Les règles applicables pour une telle demande ont été clairement identifiées par la Cour supérieure dans l'affaire *Beauregard c. Ville de Montréal*⁵⁹. L'honorable Marie-Claude Lalonde les résume ainsi :

[4] Les principes applicables à une demande en rejet basée sur l'article 51 *C.p.c.* peuvent se résumer :

- a) en présence d'un recours qui ne présente pas de chance de succès, le tribunal peut le déclarer abusif et le rejeter préliminairement;
- b) lorsqu'un abus est sommairement établi, il y a renversement du fardeau de la preuve et il appartient à la partie qui a introduit l'acte de procédure attaqué de démontrer *prima facie* qu'elle n'agit pas de façon excessive ou déraisonnable et que sa procédure se justifie en droit;
- c) le tribunal doit faire montre de prudence et ne rejeter une action que si un examen méticuleux du dossier le mène à conclure que le recours est manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire;
- d) dans le cadre de son examen, le tribunal peut utiliser l'ensemble du dossier incluant les procédures, les pièces et les interrogatoires;
- e) le tribunal n'a pas à apprécier le degré de difficulté qu'aura le demandeur à prouver ses allégations;
- f) le tribunal peut conclure à l'abus sans égard à l'intention d'abuser et il n'est pas requis de démontrer la malveillance ou la mauvaise foi de l'auteur de l'abus;
- g) un acte de procédure intenté de façon téméraire peut constituer un abus;
- h) avant de rejeter préliminairement un recours, le cas doit être clair; et
- i) si la situation est claire, le tribunal doit statuer sans reporter inutilement l'analyse de la problématique à une étape judiciaire ultérieure^[3].

[5] Encore tout récemment, la Cour d'appel rappelait la mise en garde vis-à-vis de telles demandes en rejet :

La Cour a rappelé à plus d'une reprise la prudence dont doivent faire preuve les tribunaux avant de rejeter un recours « abusif » au motif qu'il serait manifestement mal fondé, et ce, « particulièrement lorsqu'ils ne disposent que d'une preuve sommaire, alors que le juge du fond serait

⁵⁹ 2020 QCCS 4470. Les principes mentionnés ont été repris par la suite dans plusieurs décisions, notamment : *Thompson c. Moreau*, 2024 QCCS 3346; *Bonvouloir c. Caisse*, 2024 QCCS 2230; *Lavergne c. Brouillette*, 2022 QCCS 2482; et *De Menezes c. Centre équestre Équilibre inc.*, 2022 QCCS 1763. Les mêmes principes sont résumés différemment par le juge Urbas dans la décision *Cantin c. Beaudet*, préc., note 51.

mieux placé pour trancher une question à la lumière de l'ensemble de la preuve déposée ».

[10] Le rejet s'impose uniquement lorsque « la partie interrogée n'a manifestement pas de cause à faire valoir », c'est-à-dire lorsque la démonstration est faite « d'une absence de toute chance raisonnable de succès » de son recours. Il doit être « patent, sans qu'une preuve élaborée soit administrée, que la demande en justice ou l'acte de procédure est abusif ou paraît l'être ». Autrement, le tribunal doit « éviter de mettre fin prématurément à un procès, considérant les graves conséquences qui découlent du rejet d'une action, sans que la demande ne soit examinée au mérite ».

[11] Les termes utilisés dans ces extraits sont lourds de sens : la peine capitale est réservée aux procédures qui constituent des abus flagrants et patents. Tout doute doit jouer en faveur de l'auteur de la procédure.^[4]

(références omises, notre soulignement)

[55] Pour les raisons mentionnées précédemment à l'égard du premier paragraphe et du deuxième alinéa de l'article 168 du CPC, ces règles s'appliquent à tout recours devant la Régie lorsque celle-ci exerce des fonctions quasi judiciaires. Par ailleurs, dans les cas où elle exerce ses fonctions discrétionnaires pour créer le droit, et non le déterminer et l'appliquer, un recours ne peut être manifestement mal fondé en droit. Le caractère frivole ou abusif d'un recours ne peut néanmoins être écarté, peu importe la nature des fonctions exercées par la Régie.

[56] Bref, ce tour d'horizon des recours possibles en rejet ou en irrecevabilité constitue, à première vue, un long détour. Par ailleurs, étant donné l'apparente obscurité qui règne, tant en ce qui concerne les Règles de procédure que dans la façon dont de telles demandes ont été qualifiées, présentées et traitées devant la Régie, une clarification des normes applicables est un exercice qui s'avère utile et nécessaire.

[57] La première étape à franchir est donc, d'une part, de bien qualifier la requête en identifiant clairement les moyens soulevés, responsabilité propre à la partie requérante et, d'autre part, de déterminer la nature de la fonction qu'exerce la Régie dans le contexte du recours formulé devant elle.

[58] Une fois cette étape franchie, compte tenu du silence des Règles de procédure à l'égard des requêtes ou demandes en rejet ou en irrecevabilité, il y a lieu, à titre supplétif, de se référer aux dispositions pertinentes du CPC et aux principes d'application de celles-ci déterminés par les tribunaux de droit commun.

[59] La qualification de la fonction exercée par la Régie n'est utile que pour déterminer la possibilité de soulever certains moyens de rejet ou d'irrecevabilité. Comme mentionné précédemment, les requêtes qui nécessitent l'analyse et l'applicabilité de la règle de droit sont incompatibles avec les recours formulés devant la Régie afin qu'elle exerce son pouvoir discrétionnaire de créer la règle et non de la déterminer et de l'appliquer, soit sa fonction administrative/législative. L'utilité des dispositions pertinentes du CPC devant la Régie peut donc se résumer comme suit :

Recours CPC	Motif	Fonction quasi judiciaire	Fonction administrative/législative (pouvoir discrétionnaire)
Article 167	Absence de compétence	Applicable	Applicable
Article 168 1°	Litispendance ou chose jugée	Applicable	Non applicable
Article 168 2°	Absence de qualité et de capacité pour agir	Applicable	Applicable
Article 168 3°	Absence d'intérêt pour agir	Applicable	Applicable
Article 168, alinéa 2	Demande mal fondée en droit	Applicable	Non applicable
Articles 51 et suivants	Demande de rejet pour abus de procédure	Applicable	Applicable (sauf en ce qui concerne les arguments portant sur le caractère « manifestement mal fondé en droit »)

[60] Selon ses règles de procédure, la Régie peut suivre les principes généraux dégagés par la jurisprudence à l'égard de chacune de ces dispositions, lorsque celles-ci sont applicables. L'essentiel de ces principes est résumé dans les paragraphes précédents. Ce cadre normatif de référence est donc à jour, mais il évoluera assurément en fonction des décisions que rendront les tribunaux de droit commun au fil du temps.

[61] Il est maintenant temps d'appliquer ce cadre normatif à la présente affaire.

- La demande de régler un différend

[62] La demande de régler un différend est fondée sur les articles 26 et 26.1 de la Loi qui se lisent comme suit :

26. La Régie peut résoudre les différends qui surviennent dans le cadre de l'application d'un plan conjoint ou du fonctionnement d'une chambre de coordination et de développement.

26.1. La Régie peut, si les signataires d'une convention homologuée ou les personnes visées par une sentence arbitrale y consentent, désigner une personne pour entendre et disposer d'un grief né de l'application de cette convention.

[63] À la lumière des enseignements de la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Coopers & Lybrand*⁶⁰ et *Régie des permis d'alcool*⁶¹, il est évident que la Régie, lorsqu'elle dispose d'un recours fondé sur ces dispositions, agit dans sa fonction quasi judiciaire. Il y a clairement un *lis inter partes*, les parties doivent être entendues, il existe des règles de procédure clairement établies qui indiquent un devoir d'agir judiciairement, la décision lie les

⁶⁰ *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, préc., note 12.

⁶¹ *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 13.

parties et affecte leurs droits et, enfin, la Régie applique les règles de fond pour décider de l'issue du litige en faveur de l'une ou l'autre des parties impliquées.

[64] Par conséquent, la requête en irrecevabilité à l'égard de la demande de Héden parce qu'elle est mal fondée en droit est recevable. Le recours, à titre supplétif, au deuxième alinéa de l'article 168 du CPC ainsi qu'au cadre d'application y afférent développé par les tribunaux est donc l'avenue à privilégier.

[65] Ainsi, les principes applicables dans le cas d'une requête en irrecevabilité parce que le recours est mal fondé en droit sont résumés précédemment aux paragraphes 47 à 52 inclusivement. Il serait donc superflu de les répéter ici, mais ils seront appliqués à la requête des Éleveurs.

[66] D'entrée de jeu, les faits et le contenu des pièces au dossier sont tenus pour avérés et il n'est pas question ici de se prononcer sur leur bien-fondé ou sur les chances de succès de Héden. Il s'agit plutôt de déterminer, avec certitude puisque le principe de prudence s'applique ici, si les allégations de faits sont de nature à mener à la conclusion recherchée par Héden, soit le paiement par les Éleveurs du montant qu'elle réclame pour la vente de ses porcs durant la période concernée. Les questions soulevées dans la présente requête en irrecevabilité ne sont pas complexes.

[67] Comme le souligne la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Bohémier*⁶², il est donc nécessaire, afin de juger si les conditions de la procédure sont solidaires des faits allégués, de procéder à un examen explicite, mais également implicite du droit invoqué.

Les aspects législatifs

[68] Le premier alinéa de l'article 65 de la Loi prévoit que l'office, soit les Éleveurs qui administrent le Plan conjoint, est l'agent négociateur et l'agent de vente des producteurs. Cet alinéa se lit comme suit :

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

[69] Pour jouer ce rôle, comme celui d'administrateur du Plan conjoint, les Éleveurs disposent de plusieurs pouvoirs réglementaires, dont notamment ceux prévus aux articles 92 à 102 de la Loi. Les différentes habilitations sous-jacentes au Règlement reposent notamment sur les articles 92, 93, 98 et 100 de la Loi. Le Règlement traite de plusieurs matières concernant la production et la mise en marché du porc et est en adéquation avec la Convention, outil juridique important prévu à la Loi et complémentaire de la réglementation.

[70] La négociation de convention de mise en marché est prévue à l'article 112 de la Loi, qui se lit comme suit :

⁶² *Bohémier c. Barreau du Québec*, préc., note 47.

112. À la demande d'un office, toute personne ou société engagée dans la mise en marché d'un produit visé par un plan est tenue de négocier avec lui ou avec son agent de négociation toute condition et modalité de production et de mise en marché de ce produit.

[71] Les articles 113 à 119 de la Loi prévoient différentes modalités, notamment en matière de négociation, de conciliation et d'arbitrage. Il est important de noter qu'une convention de mise en marché, pour être valable, doit être homologuée par la Régie⁶³ et que, dans le cas d'une sentence arbitrale, cette dernière équivaut à une convention homologuée⁶⁴. L'article 35 de la Loi permet également à la Régie, dans certaines circonstances, d'étendre les effets d'une convention de mise en marché à des personnes engagées dans la mise en marché d'un produit visé par un plan conjoint.

[72] Pour bien comprendre la nature de la convention de mise en marché, la Cour d'appel du Québec s'est exprimée ainsi à cet égard dans la décision *Aliments Möpure inc. c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec*⁶⁵ (il s'agissait de sirop d'érable, mais les propos de la Cour d'appel sont tout à fait transposables au secteur porcin) :

[37] À mon avis, il n'est pas utile de qualifier la Convention comme un contrat de vente ou de consignation dans l'abstrait, sans égard au contexte dans lequel les parties contractantes se trouvent. Il y a certes promesse de contracter par l'usage de la formule de demande d'autorisation signée par Möpure et acceptée par la Fédération, mais les détails des droits et obligations de Möpure et de la Fédération – combien de barils seront livrés et à quel moment, quelle qualité de sirop est en jeu, quel prix doit être payé par rapport au prix minimum obligatoire, etc. – sont précisés non pas dans la Convention mais dans les commandes passées ultérieurement par Möpure. La Convention fournit la trame pour ces contrats et impose, en tant que règles d'ordre public, plusieurs paramètres pour les rapports entre les parties, mais elle n'est pas, en elle-même, « le contrat de vente » entre Möpure et la Fédération. S'il y a une utilité à dire qu'elle est un contrat pour les parties, la Convention serait au mieux une espèce de « contrat collectif » ou « contrat-cadre », applicable à elles par l'effet de la Loi^[6]. À ce titre, la Convention est un acte juridique collectif qui lie tous les acheteurs, tous les producteurs, toutes les coopératives et la Fédération dans leurs rapports contractuels, qu'ils aient participé ou non à sa confection. Elle contient un protocole de mise en marché qui vient à l'appui des divers besoins particuliers d'une industrie agricole.

[...]

[39] Son objectif principal n'est donc pas de porter un contrat, mais de mettre en place des conditions pour un marché hautement réglementé pour le sirop en vrac. Elle fixe un prix minimum garanti, en assurant que le produit soit d'une qualité normée et en précisant les rôles des acteurs habilités à agir pour le territoire sur lequel la Convention s'applique. Sa vocation déborde la vente du sirop *stricto sensu* pour toucher à plusieurs aspects de la mise en marché des produits acéricoles. En ce sens, elle est indissociable du cadre législatif et réglementaire qui donne à la Régie la mission d'organiser la mise en marché agricole « ordonnée » et « efficace »^[7]. Elle est un outil de base pour la réalisation de ces objectifs pour le marché acéricole auxquels les parties contractantes doivent se plier.

⁶³ Art. 114 Loi.

⁶⁴ Art. 117 Loi.

⁶⁵ 2011 QCCA 993.

[40] Le protocole d'éléments reliés entre eux pour la mise en marché du sirop d'érable dans la Convention se veut d'abord un ensemble cohérent pour exercer un contrôle économique sur un marché qui, sans ce protocole, opérerait autrement. Les règles portant sur les modalités de la vente et de détention du Produit en Baril s'inscrivent donc dans ce cadre global de la mise en marché du sirop d'érable, de sorte qu'il n'est pas utile de dire que la Convention se réduit à un contrat de vente, comme le dit l'appelante, ou à un contrat de vente assortie d'une consignation innomée, comme le dit l'intimée. Selon une politique législative et réglementaire qui est reflétée à l'article 5 de la Loi citée plus haut, ce protocole de mise en marché cherche non seulement à régir le marché du sirop d'érable pour favoriser des « relations harmonieuses » des acteurs dans l'industrie, mais tient compte aussi de l'intérêt des consommateurs et de la protection de l'intérêt public. En effet, la Convention organise et réglemente l'offre et la demande du sirop d'érable à l'échelle du Québec : cette entrave au libre marché, entreprise en vue de réaliser les objectifs annoncés par le législateur, est le cœur même de ce protocole de mise en marché. La Loi autorise la mise sur pied d'un système protectionniste pour le marché du sirop en vrac et la Convention est un outil essentiel pour la réalisation de cet objectif. Il n'appartient pas à la Cour de mesurer l'opportunité de cette démarche.

(références omises, nos soulignements)

[73] En complément, la Régie s'est récemment prononcée sur le caractère des règles découlant d'une convention de mise en marché, dans le dossier d'arbitrage de la convention de mise en marché du poulet⁶⁶ :

[69] La Régie retient la position des producteurs de l'Est de l'Ontario à l'effet que les conventions de mise en marché sont des règles de droit soumises aux règles quant au partage des compétences et qu'à ce titre, elles ne peuvent affecter les droits qu'à l'intérieur des compétences provinciales :

2. En somme, les plans conjoints, les règlements et les conventions de mise en marché adoptés selon les prescriptions de la Loi sur la mise en marché sont des règles de droit de nature contraignante qui émanent de la Régie et des offices de producteurs, des organismes paragouvernementaux, dans l'exercice de leurs pouvoirs de régulation économique. De telles fonctions régulatrices sont des fonctions déléguées par l'exécutif qui doivent s'inscrire dans la compétence constitutionnelle de l'exécutif pour le compte duquel les pouvoirs délégués sont exercés. Ainsi, la jurisprudence qui figure dans le mémoire déposé par les Producteurs francophones le 24 novembre dernier (et qui établit qu'un règlement « soumis à l'approbation de la Régie » aux termes de l'article 101 de la Loi sur la mise en marché doit avoir pour caractère véritable une matière de compétence provinciale) est applicable à une convention de mise en marché que la Régie « homologue » aux termes de l'article 114 de la Loi sur la mise en marché ou qu'elle « arbitre » aux termes de l'article 116 de la Loi sur la mise en marché²⁰.

(référence omise, nos soulignements)

⁶⁶ Conseil québécois de la transformation de la volaille et Exceldor Coopérative, 2023 QCRMAAQ 40 (Décision 12394 rectifiée).

[74] Enfin, il convient également de mentionner que la Loi prévoit une disposition pénale, qui détermine des amendes pour quiconque enfreint une disposition d'une convention, ainsi que des sanctions supplémentaires importantes, notamment l'article 29 de la Loi, qui prévoit la possibilité de réduire temporairement ou définitivement, suspendre ou annuler le contingent d'un producteur qui néglige ou refuse de se conformer à toute disposition d'une convention, et l'article 41 de la Loi, qui prévoit que la Régie peut suspendre, révoquer ou refuser de renouveler le permis de tout titulaire qui a été déclaré coupable d'une infraction à toute disposition d'une convention.

[75] Ainsi, il est clairement établi que le caractère particulier d'une convention de mise en marché, qui est d'ordre public, s'apparente ou complète le cadre juridique qui encadre un marché hautement réglementé. Il s'agit d'un contrat collectif dont les effets débordent les seuls signataires pour englober plusieurs personnes impliquées dans la production et la mise en marché du produit qu'elle vise.

[76] Dans le présent dossier, la Convention est le fruit à la fois de négociations entre les Éleveurs et sept acheteurs ainsi que d'une sentence arbitrale rendue par la Régie⁶⁷. Les particularités seront abordées à la section suivante.

Les aspects réglementaires et conventionnels

[77] La Convention lie huit parties : d'une part, les Éleveurs, et d'autre part, les acheteurs suivants :

- 9369-5989 Québec inc. (Abattoir Lamarche);
- Agromex inc.;
- Aliments Asta inc.;
- Les Viandes Du Breton inc.;
- L. G. Hébert & Fils Itée;
- Olymel SEC;
- Oly-Robi Transformation SEC (Abattoir Lucyporc).

[78] Il est pertinent de reproduire l'article 1 de la Convention, qui traite des principes et de la stratégie qui sous-tendent ce document :

- Article 1 – PRINCIPES ET STRATÉGIE

1.1 Les principes devant guider l'industrie porcine québécoise et qui font l'objet d'un consensus quasi unanime des acheteurs et des Éleveurs, sont les suivants :

1.1.1 garantir l'écoulement ordonné des Porcs et assurer aux Acheteurs un approvisionnement de qualité selon leurs besoins tout en maintenant l'équité entre eux;

⁶⁷ *Éleveurs de porcs du Québec et 9369-5989 Québec inc. (Abattoir Lamarche)*, 2019 QCRMAAQ 36 (Décision 11555).

- 1.1.2 établir un Prix concurrentiel tenant compte de la qualité des Porcs produits et, à cette fin, identifier un Prix de référence valable qui tienne compte du contexte nord-américain;
- 1.1.3 orienter la qualité des Porcs en fonction des besoins des Acheteurs par des incitatifs monétaires, en informant adéquatement les Producteurs sur la qualité des Porcs livrés et en mettant en place des plans d'intervention;
- 1.1.4 développer et promouvoir la qualité du Porc québécois et, à cette fin, maintenir la centralisation par les Éleveurs des données relatives à la qualité des Porcs;
- 1.1.5 maintenir l'équité entre les Producteurs notamment en précisant les modalités à la base de la réception équitable et proportionnelle des Porcs et en instaurant des exigences de qualité minimales et un mécanisme de transparence des Prix, tout en favorisant le développement de nouveaux marchés par certains attributs reliés au Porc Qualité Québec ou par des Ententes particulières;
- 1.1.6 conserver le rôle des Éleveurs dans le cadre de la mise en marché collective des Porcs, notamment :
- i) son rôle d'assigner les Producteurs sur une base quadrimestrielle et, à ces fins, arrimer l'offre à la demande de Porcs par un Règlement; et
 - ii) son rôle de coordination de l'information relative à la réception, à l'abattage et à la qualité des Porcs;
- 1.1.7 minimiser les coûts de transport et les déplacements des Porcs;
- 1.1.8 préciser et étendre le rôle de l'Agent de classification au niveau du Classement, en vue d'en assurer la transparence, d'uniformiser le Classement et la pesée entre les Abattoirs autorisés et de maintenir l'équité entre les Producteurs;
- 1.1.9 œuvrer au rayonnement de la filière porcine québécoise.

(nos soulignements)

[79] La Convention lie évidemment les Éleveurs, qui représentent plus de 2 700 producteurs aux fins de l'administration du Plan conjoint et du suivi de la Convention, pour une production annuelle d'environ 6,8 millions de porcs au Québec répartis sur plus ou moins 1 530 fermes⁶⁸. La quasi-totalité de la production porcine du Québec est visée par ce « contrat collectif ».

[80] Par la combinaison du Règlement et de la Convention, les Éleveurs jouent un rôle important de coordination. De façon générale, et sous réserve d'exceptions dans des cas bien précis, ils confirment, à chaque propriétaire de site de production, les volumes de référence (quantité de porcs produits) qui lui sont associés⁶⁹, ils assignent périodiquement des porcs aux différents acheteurs⁷⁰, ils assurent un suivi hebdomadaire de la sortie des porcs⁷¹, ils administrent un programme de gestion des surplus de porcs⁷² lorsque ceux-ci ne peuvent pas

⁶⁸ Selon les données répertoriées dans RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, *Rapport Évaluation périodique des interventions des Éleveurs de porcs du Québec dans la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs de porcs du Québec pour la période janvier 2016 à avril 2022*, 9 décembre 2022, p. 2.

⁶⁹ Art. 5.1 et 5.3 Règlement.

⁷⁰ Art. 4.2 Convention et art. 29 Règlement.

⁷¹ Art. 4.3 Convention et art. 33 Règlement.

⁷² Art. 5 Convention et art. 65 à 73 Règlement.

tous être assignés et ils peuvent même déclencher différents mécanismes de contingentements temporaires pour s'assurer que la production n'excède pas démesurément la demande des abattoirs⁷³. Le transport des porcs est normalement à la charge des producteurs⁷⁴. Le prix est établi quotidiennement selon une formule préétablie⁷⁵ et le paiement est effectué par l'acheteur aux Éleveurs⁷⁶ qui s'assurent ensuite, après avoir effectué les retenues prévues au Règlement, de relayer aux producteurs les montants qui leur sont dus pour les porcs produits, livrés et payés par l'acheteur⁷⁷. Enfin, les Éleveurs offrent deux moyens alternatifs de paiement aux producteurs s'ils choisissent d'y adhérer : le « Mécanisme de prix de pool moyen pondéré annuel »⁷⁸ et le « Service de gestion de risque du marché et contrats à livraison différée »⁷⁹.

[81] La Convention est tout à fait conforme aux conclusions de la Cour d'appel du Québec, précédemment citée, dans l'arrêt *Möpure*⁸⁰. Ce n'est pas qu'un simple contrat de vente de porcs. La conjugaison du Règlement et de la Convention permet d'organiser et de réglementer l'offre et la demande du porc à l'échelle du Québec.

[82] La mécanique conventionnelle est fort simple, à la base. Le producteur produit ses porcs selon un volume de référence qui lui est attribué. Les Éleveurs déterminent la direction des porcs du producteur. Ce dernier les livre à l'abattoir désigné par les Éleveurs. L'abattoir reçoit les porcs et effectue le paiement aux Éleveurs, conformément au prix de référence minimum prévu à la Convention en plus des bonis ou autres avantages, le cas échéant. Les Éleveurs appliquent certaines retenues au montant reçu et remboursent ensuite le producteur pour ses porcs.

[83] Les Éleveurs n'achètent pas les porcs au producteur, c'est l'abattoir qui les achète. Les Éleveurs coordonnent la production et la mise en marché de ces porcs et agissent comme courroie de transmission pour le paiement de ceux-ci. C'est le principe des vases communicants, sous réserve de déductions, et les Éleveurs ne s'enrichissent aucunement dans cette transaction. Ils donnent ce qu'ils ont reçu sans plus.

[84] Quant aux ententes particulières, elles sont incluses dans ce « système » de production et de mise en marché.

[85] En premier lieu, elles sont définies dans le Règlement, au paragraphe 6.3.2° de l'article 1, qui se lit comme suit :

6.3.2° « entente particulière » toute offre d'entente particulière acceptée et signée par un acheteur et un producteur, déposée auprès des Éleveurs et confirmée par ces derniers conformément à la Convention. L'acheteur et le producteur peuvent, aux fins d'une entente particulière, être une seule et unique personne;

(notre soulignement)

⁷³ Art. 21.2 à 21.67 Règlement.

⁷⁴ Art. 48 Règlement.

⁷⁵ Art. 9 Convention et art. 43 Règlement.

⁷⁶ Art. 10 Convention et art. 54 Règlement.

⁷⁷ Art. 55 à 64 Règlement.

⁷⁸ Art. 64.1 à 64.4 Règlement.

⁷⁹ Art. 74 à 112 Règlement.

⁸⁰ *Aliments Möpure inc. c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, préc., note 65.

[86] L'offre d'entente particulière y est également définie de la façon suivante :

8.3° « offre d'entente particulière » une entente de mise en marché offerte par un acheteur, pouvant comporter des exigences liées à la production ou la livraison de porcs, dans le but de répondre à un marché donné;

[87] Les modalités de traitement de telles ententes sont prévues aux articles 32.1 à 32.7 du Règlement. Il convient d'en reproduire certains extraits :

32.2. [...]

La Convention prévaut sur toute offre d'entente particulière et sur toute entente particulière en résultant.

32.3. À la suite de la publication d'une offre d'entente particulière, un producteur et un acheteur peuvent convenir d'une entente particulière. L'un ou l'autre doit transmettre l'entente particulière signée aux Éleveurs au plus tard 15 jours avant le début de la période d'assignation.

(nos soulignements)

[88] Les ententes particulières sont également prévues à la Convention, aux articles 3.1.12 pour la définition et 4.4 pour les modalités, lesquelles sont déclinées aux articles 4.4.1 à 4.4.9. Il convient également d'en reproduire certains extraits :

3.1.12 « Entente particulière » : désigne toute Offre d'entente particulière acceptée et signée par l'acheteur et le Producteur, déposée auprès des Éleveurs et confirmée par les Éleveurs aux fins de l'article 4.4. Il est entendu que l'acheteur et le Producteur, aux fins d'une Entente particulière, peuvent être une seule et unique personne;

[...]

4.4.1 Une Offre d'entente particulière est une entente de mise en marché offerte par un acheteur, pouvant comporter des exigences liées à la production ou livraison de Porcs, dans le but de répondre à un marché donné. L'Offre d'entente particulière doit mentionner le nom de l'acheteur et ses coordonnées, l'Abattoir auquel les Porcs sont destinés, le nombre de Porcs demandé, la durée de l'entente, l'ensemble des conditions monétaires relatives à la mise en marché des Porcs qu'il abat, notamment toute prime, avantage, bonus, ristourne, compensation ou autre considération (ci-après la « prime »), toute déduction, pénalité ou retenue (ci-après la « pénalité ») de même que toute autre exigence reliée à la production des Porcs.

La Convention de mise en marché des porcs 2019-2022 prévaut sur la présente Offre d'entente particulière et sur toute entente particulière en résultant. Les ententes particulières conclues dans le cadre d'une convention de mise en marché antérieure sont continuées, sous réserve du droit des parties d'y mettre fin par avis écrit envoyé à l'autre partie et aux Éleveurs avant le 15 mai 2019.

[...]

4.4.5 À la suite de la publication de l'Offre d'entente particulière, le Producteur, dans la mesure où les ententes particulières qu'il a déjà conclues le lui permettent, et l'acheteur peuvent communiquer l'un avec l'autre afin d'évaluer leurs opportunités d'affaires; ils peuvent ainsi convenir d'une Entente particulière. L'une ou l'autre des parties doit transmettre l'Entente particulière signée aux Éleveurs au plus tard quinze (15) jours avant le début de la Période d'assignation visée afin qu'ils la confirment.

(nos soulignements)

[89] Ainsi, la Convention prévoit cette souplesse pour répondre à un marché particulier qui exige des conditions de production ou de livraison spécifiques pour les porcs. Il ressort particulièrement de ces dispositions, tant réglementaires que conventionnelles, que ces ententes sont conclues entre un producteur et un acheteur. Les Éleveurs, encore une fois dans leur rôle de coordonnateur de la mise en marché des porcs, interviennent dans le processus périphérique de telles ententes, notamment en publiant l'offre, en confirmant l'entente et en participant à la résolution des différends, le cas échéant, remplissant ainsi leur mission de défense des producteurs visés par le Plan conjoint.

[90] Il est également clair que les ententes particulières sont subordonnées à la Convention, celle-ci prévalant sur toute entente de ce type.

[91] La prétention de Hédén selon laquelle les Éleveurs sont l'une des parties aux ententes particulières est complètement erronée.

[92] L'entente particulière soumise par Hédén sous la cote PH-03 au soutien de sa demande est claire. Il s'agit d'une entente intervenue entre Du Breton et Hédén et signée par un représentant de chacune de ces parties. Les Éleveurs ne sont aucunement identifiés dans cette entente. Ce n'est pas un contrat tripartite, comme le prétend Hédén.

[93] Hédén s'appuie sur le cahier des charges déposé sous la cote PH-04 pour tenter d'établir que les Éleveurs seraient liés par l'entente, qu'ils en seraient partie prenante. Ce cahier des charges est annexé à l'entente particulière intervenue entre Du Breton et Hédén. Il a été convenu entre Du Breton et les Éleveurs le 4 juillet 2016 et amendé le 10 juin 2019. Certains extraits méritent d'être reproduits pour bien cerner la portée et les effets de ce document :

1. Objectifs

Les Viandes DuBreton Inc. (ci-après « DuBreton ») désire obtenir un approvisionnement en porcs « certifiés » ayant les certifications suivantes :

- NGV-SA (nourris de grains végétaux et sans antibiotiques),
- CERTIFIED HUMANE©, Certifiés : Élevés et manipulés de façon humanitaire,
- 5 Step Animal Welfare Rating Standards For Pigs,
- Programme Canadien de certification des porcs exempts de Ractopamine (SR).

La mise en marché des produits « certifiés » est en croissance, mais demande de grands efforts, un souci particulier et une coordination importante des différents maillons de la chaîne de production (producteurs d'aliments, producteurs, transformateurs et détaillants).

Cette coordination doit être gérée afin de respecter les exigences des certificateurs des différents programmes. La manière de penser et d'opérer dans un tel environnement demande de nombreux ajustements de la part de tous les intervenants.

En revanche, la production « certifiée » permet aux différents maillons de l'industrie de se différencier et de répondre aux nombreuses préoccupations des consommateurs les plus exigeants, en termes d'environnement et d'intégrité du produit.

Le préambule faisant partie intégrante des présentes, les parties conviennent :

2. Obligations du producteur

Dans l'exécution de son travail pour lequel le présent cahier de charges a été établi, le producteur s'engage pendant toute la durée de l'entente et ce de façon continue à :

2.1 Livrer à l'usine DuBreton, l'ensemble des porcs produits (certifiés et conventionnels) par le producteur. Le producteur devra livrer les porcs en fonction d'une entente d'approvisionnement de porcs qui aura cours entre DuBreton et le producteur.

[...]

4. Durée du cahier de charges et des ententes avec le producteur

Le présent cahier de charges débute le 4 juillet 2016 et sera valide pour une durée indéterminée. Toute modification au cahier de charges se doit d'être acceptée par écrit par Les Éleveurs de Porcs du Québec et DuBreton. Lorsque les modifications sont acceptées par Les Éleveurs de Porcs du Québec, cela met fin automatiquement au cahier de charges précédent.

Advenant modification du présent cahier de charges, DuBreton s'engage à expédier à tout producteur qui a signé une entente de porcs certifiés, une copie du nouveau cahier de charges et ce dans les quatre semaines suivant la signature de ladite modification.

Le producteur, suite à la réception du cahier de charges modifié pourra, s'il le désire, mettre fin à ladite entente avec DuBreton, dans les six mois suivant la réception du cahier de charges modifié. Au cours de cette période de 6 mois, le producteur recevra le montant de la nouvelle entente de paiement qui sera alors en vigueur. Passé ce délai, les parties considèrent que le contrat se terminera selon la date mentionnée dans l'entente spécifique qui a cours entre DuBreton et le producteur.

De plus, si le producteur ne peut plus rencontrer le cahier de charges modifié, DuBreton mettra fin à l'entente avec le producteur dans les six mois suivant la date de réception du cahier de charges modifié.

Compte tenu des marchés auxquels DuBreton vend ses produits, DuBreton pourra mettre fin au cahier de charge ainsi qu'aux différentes ententes signées avec les producteurs, en envoyant un avis écrit par courrier recommandé aux différents intervenants (producteur et Les Éleveurs de Porcs du Québec) trois mois avant la date de fin déterminée par DuBreton, et ce peu importe la raison de la terminaison.

Tout avis de non-renouvellement reçu par DuBreton de la part d'un producteur ou toute fin d'entente par DuBreton au producteur sera transmis par DuBreton à Les Éleveurs de Porcs du Québec.

(nos soulignements)

[94] De façon manifeste, le cahier des charges est un document générique convenu entre les Éleveurs et Du Breton et qui s'applique à toutes les ententes particulières entre cette dernière et des producteurs. Il n'est pas propre à Héden. C'est un document de référence annexé à la Convention et ses auteurs ne sont certainement pas parties au document principal, soit l'entente particulière. Il s'agit là d'un argument plutôt périlleux qui ne s'avère pas fondé.

[95] De plus, le cahier des charges vient renforcer la position des Éleveurs quant au fait que l'entente particulière est essentiellement conclue entre Du Breton et le producteur. Les Éleveurs en sont informés pour leur permettre de jouer leur rôle de coordination, sans plus.

[96] À sa face même, en ce qui concerne le paiement, les Éleveurs ont correctement appliqué l'article 57 du Règlement.

[97] Les modifications les plus récentes et pertinentes au prix prévu à la Convention et ayant fait l'objet d'homologation sont les suivantes :

- Entente d'avril 2022, homologuée le 17 octobre 2022 (Entente 1), prévoyant une réduction temporaire et exceptionnelle de 40 \$/100 kg, applicable sur le prix de la Convention en vigueur, sur les porcs du Québec abattus au Québec pour la période du 4 avril 2022 au 2 juillet 2022 inclusivement;
- Entente de janvier 2023, homologuée le 6 février 2023 (Entente 2A-2B), prévoyant :
 - i. Une réduction temporaire et exceptionnelle de 40 \$/100 kg, applicable sur le prix de la Convention en vigueur, sur les porcs du Québec abattus au Québec pour la période du 3 juillet 2022 au 16 octobre 2022 inclusivement;
 - ii. Une réduction temporaire et exceptionnelle de 25 \$/100 kg, applicable sur le prix de la Convention en vigueur, sur les porcs du Québec abattus au Québec, le tout pour une période de trois mois, soit du 17 octobre 2022 au 31 janvier 2023 inclusivement;
- Entente de juin 2023, homologuée le 28 août 2023 (Entente 3), prévoyant une réduction temporaire et exceptionnelle de 5,57 \$/100 kg, applicable sur le prix de la Convention en vigueur, sur les porcs du Québec abattus au Québec pour la période du 1^{er} février 2023 au 21 avril 2023 inclusivement.

[98] Du Breton a signé chacune de ces ententes chronologiquement aux dates suivantes :

- Le 6 avril 2022, par M. Vincent Breton, président de Du Breton;
- Le 18 janvier 2023, par M. Jean-Philippe Jacques, vice-président aux opérations de Du Breton;
- Le 14 juin 2023, par M. Gabriel Breton, directeur approvisionnements agricoles de Du Breton.

[99] L'entente du mois d'avril 2022, reconduite sous réserve des montants de rabais qui diffèrent, prévoit ceci à l'égard des ententes particulières :

Il est entendu que la présente entente s'applique également aux trois ententes particulières des Viandes Du Breton, soit les ententes Blo, SA-CH et NGV-SA dont le prix est basé sur le coût de production.

(notre soulignement)

[100] Ces ajustements au prix de la Convention en parallèle avec la demande de Hédén peuvent être illustrés clairement dans le temps de la façon suivante :

Impacts des modifications à la Convention quant au prix payé par les acheteurs												
2022									2023			
Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février	Mars	Avril
Entente 1 - 4 avril au 2 juillet Prix = Prix de référence de la Convention (art. 9) moins rabais de 40 \$/100kg carcasse			Entente 2A - 3 juillet au 16 octobre Prix = Prix de référence de la Convention (art. 9) moins rabais de 40 \$/100kg carcasse			Entente 2B - 17 octobre au 31 janvier Prix = Prix de référence de la Convention (art. 9) moins rabais 25 \$/100kg carcasse			Entente 3 - 4 avril au 2 juillet Prix = Prix de référence de la Convention (art. 9) moins rabais de 5,57 \$/100kg carcasse			
Période visée par la demande d'Éden incluse dans cet espace, soit du 7 avril 2022 au 7 février 2023												

[101] Dans le contexte quasi catastrophique vécu par le secteur porcin au Québec en 2022 et 2023, les acheteurs ont bénéficié de concessions de la part des Éleveurs quant au prix à payer pour les porcs. Ces concessions se sont traduites par des rabais applicables au prix établi selon la formule de l'article 9 de la Convention, rabais également applicables aux ententes particulières. Tous les acheteurs, parties à la Convention, ont signé les ententes confirmant ces rabais, dont Du Breton, et les ont appliqués lorsqu'ils avaient à payer leurs porcs aux Éleveurs. Les Éleveurs ne pouvaient rembourser aux producteurs plus que le prix ainsi payé par les acheteurs.

[102] À la lumière des constats qui précèdent, tirés des faits allégués et du contenu des pièces du dossier, il est impossible de parvenir à la conclusion recherchée dans la demande principale de Héden, laquelle est par conséquent mal fondée en droit.

- La demande d'exemption

[103] La possibilité d'être exempté d'une disposition d'un règlement ou d'une convention de mise en marché est prévue à l'article 36 de la Loi, qui 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° exclure d'un plan conjoint ou d'un règlement ou de la compétence d'une chambre, toute classe ou variété de produits agricoles ou de la pêche.

La Régie publie à la *Gazette officielle du Québec* toute décision qu'elle prend en application du paragraphe 2° du premier alinéa.

[104] Toujours en conformité avec les principes dégagés par la Cour suprême du Canada dans *Coopers & Lybrand*⁸¹ et *Régie des permis d'alcool*⁸² ainsi que, plus particulièrement, dans *Procureur général du Québec c. Udeco Inc. et autres*⁸³, il y a lieu d'affirmer que la Régie, lorsqu'elle exerce ce pouvoir discrétionnaire extraordinaire que lui confère l'article 36 de la Loi,

⁸¹ *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, préc., note 12.

⁸² *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 13.

⁸³ Préc., note 21.

agit dans le cadre de sa fonction administrative/législative. C'est ce que la Régie conclut également dans sa Décision 9253⁸⁴.

[105] La décision découlant de l'application de l'article 36 de la Loi étant créatrice de droit, c'est-à-dire prise dans le cadre d'une fonction purement administrative/législative, comme mentionné précédemment, la requête en irrecevabilité formulée en vertu du deuxième alinéa de l'article 168 du CPC ou de l'article 51 du CPC est inapplicable dans un tel contexte.

[106] Par ailleurs, l'application de l'article 36 de la Loi étant créatrice de droit, le principe de non-rétroactivité de la règle doit s'appliquer, comme la Régie le souligne dans sa Décision 9253⁸⁵, où elle se réfère notamment aux propos, toujours actuels, du professeur Pierre-André Côté, qui méritent à nouveau d'être cités :

Le principe de la non-rétroactivité de la loi, lorsqu'il est appliqué à une loi du Parlement, n'a, règle générale, que la valeur d'un guide destiné à l'intention du législateur. Il n'est donc alors qu'affaire de volonté. Par contre, lorsque l'action de l'Administration est en cause, le principe de non-rétroactivité est en outre une question de compétence, car, en principe, l'Administration n'a que les pouvoirs qui lui sont attribués. Elle ne pourra donner à ses actes d'effet rétroactif que si la loi habilitante lui confère ce pouvoir expressément ou tacitement.

À défaut d'une telle habilitation, la décision de l'Administration qui prétendrait rétroagir serait nulle. Cette règle a été appliquée en particulier à des décisions du gouvernement²¹⁸, d'un ministre²¹⁹, d'un tribunal administratif²²⁰ et d'une corporation municipale²²¹.⁸⁶

(nos soulignements)

[107] Une parenthèse s'impose ici compte tenu de la décision de la Cour supérieure dans *Nadeau c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*⁸⁷, citée par Héden dans son argumentation sur la requête en irrecevabilité et en rejet des Éleveurs.

[108] En effet, cette affaire fait état d'une situation d'exception quant à la qualification de la fonction exercée par la Régie liée à l'article 36 de la Loi. Le juge Bellavance s'est notamment exprimé comme suit :

[29] Il est possible que la majorité des demandes présentées sous l'art. 36 (1) soit des demandes créatives de droit, soit des demandes avec effet pour le futur. Nous avons alors un processus administratif, mais de là à dire, comme la Régie le fait au paragr. 25 de sa décision que toutes les demandes soumises à la Régie sous l'art. 36 (1) sont régies par le processus administratif, m'apparaît erroné. L'article 36 (1) peut régir des situations où l'on fait appel au processus judiciaire ou quasi judiciaire où il peut y avoir

⁸⁴ *Ferme Fernand Gagnon inc. et Fédération des producteurs de lait du Québec*, préc., note 22. Voir également *Agri MC Porc inc. et Éleveurs de porcs du Québec*, 2024 QCRMAAQ 78 (Décision 12727), par. 42.

⁸⁵ *Ferme Fernand Gagnon inc. et Fédération des producteurs de lait du Québec*, préc., note 22.

⁸⁶ CÔTÉ, P.-A., *Interprétation des lois*, 3^e édition, Montréal, Éditions Thémis, 1999. La citation est la même dans la version la plus récente du volume de Pierre-André Côté, soit : CÔTÉ, P.-A., et M. DEVINAT, *Interprétation des lois*, 5^e édition, Montréal, Éditions Thémis, 2021, p. 174.

⁸⁷ Préc., note 28.

déclaration de droit donc rétroactivité. Il faut donner au demandeur la chance de le démontrer.

(notre soulignement)

[109] Le principe à retenir des propos de la Cour supérieure est que, de façon générale, les demandes présentées en vertu de l'article 36 de la Loi sont créatrices de droit. L'honorable juge Bellavance souligne qu'il peut y avoir des exceptions à ce principe. Cela est possible, mais l'application de telles exceptions est difficilement concevable dans des cas concrets. Une disposition est soit créatrice de droit, soit déclaratoire de droit, mais les deux à la fois relèvent de cas plus que particuliers, ce qui est probablement la situation dans l'affaire *Nadeau*⁸⁸. Il s'agit d'ailleurs du seul exemple semblable depuis l'adoption de la Loi.

[110] La demande de Héden ne cadre absolument pas dans une telle exception.

[111] L'article 36 de la Loi contraint la Régie, lorsqu'elle décide d'exempter une personne ou d'exclure un produit, à le faire selon certaines conditions et délais qu'elle détermine. Ainsi, au fil des ans, plusieurs conditions d'ordre général ont été déterminées pour l'application de cette disposition. Elles sont résumées dans *Goyette* et *Producteurs de lait du Québec*⁸⁹ et la question de la rétroactivité y est abordée de la façon suivante : « L'exemption ne peut être une avenue pour faire droit ou régulariser des situations de façon rétroactive [...] »⁹⁰

[112] La question de la rétroactivité est en fait bien plus qu'une simple condition d'application de l'exemption ou de l'exclusion, mais plutôt, comme le souligne le professeur Côté, une question de compétence. Or, la Loi n'habilite pas la Régie à rendre une telle décision avec effet rétroactif; par conséquent, si elle le fait, elle outrepassa sa compétence.

[113] Comme il a été mentionné précédemment dans la section traitant des moyens déclinatoires prévus à l'article 167 du CPC, l'absence de compétence d'attribution peut être soulevée par la Régie elle-même à tout moment de l'instance, et surtout à la première occasion.

[114] Dans les circonstances, la demande de Héden d'être exemptée de l'application des modifications apportées à la Convention à l'égard du prix payé par les acheteurs en 2022 et 2023 vise clairement une situation passée et l'intervention de la Régie aurait nécessairement un effet rétroactif, ce qui ne relève pas de sa compétence.

CONCLUSION

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

[115] **ACCUEILLE** en partie la requête des Éleveurs de porcs du Québec, soit l'irrecevabilité à l'égard de la demande principale de Porc Héden inc.;

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515 rectifiée).

⁹⁰ *Id.*, par. 41.

[116] **REJETTE** la demande principale de Porc Héden inc. de régler un différend;

[117] **DÉCLARE** qu'elle n'a pas compétence à l'égard de la demande subsidiaire de Porc Héden inc. de l'exempter de façon rétroactive de l'application de certaines dispositions de la Convention de mise en marché des porcs.

(s) Gilles Bergeron

(s) Carole Fortin

(s) Annie Lafrance

M^e Guillaume Renaud, Therrien Couture Jolicoeur SENCRL
Pour Porc Héden inc.

M^e Louis Coallier, DHC Avocats
Pour Les Éleveurs de porcs du Québec

Audition de la requête tenue le 26 avril 2024.