

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 250-09-04-87

Décision : 12775
Date : 21 novembre 2024
Président : Gilles Bergeron
Régisseuses : Judith Lupien
Marie-Josée Trudeau

OBJET : Demande préliminaire en irrecevabilité et en rejet
Demande préliminaire en rejet de l'amendement

ALIMENTS BRETON INC.

Et

LES VIANDES DU BRETON INC.

Parties demandereses

Et

LES ÉLEVEURS DE PORCS DU QUÉBEC

Partie mise en cause

DÉCISION

CONTEXTE

[1] La production et la mise en marché des porcs sont encadrées par divers textes réglementaires pris 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).

[2] Les Éleveurs de porcs du Québec (les Éleveurs) administrent le Plan conjoint et appliquent le Règlement.

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 280.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 281.

[3] Les Aliments Breton inc. et Les Viandes Du Breton inc. (VDB) (les Demanderesses) sont productrices de porcs et donc visées par le Plan conjoint. Les Demanderesses produisent des « Porcs de niche » à savoir des porcs certifiés biologiques (les porcs biologiques) et des porcs élevés et manipulés sans cruauté³ (les porcs CHRH).

[4] Les Éleveurs sont l'agent de négociation et de vente des producteurs de porcs et à ce titre ils ont conclu la *Convention de mise en marché des porcs 2023-2026* (la Convention) avec les acheteurs et abattoirs de porcs. VDB est l'une des signataires de la Convention.

[5] Le 22 août 2023, les Demanderesses déposent une demande en vertu de l'article 36 2) de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁴ (la Loi), pour exclure de l'application du Plan conjoint les porcs biologiques et les porcs CHRH et obtenir le remboursement des contributions payées pour ces porcs depuis le dépôt de leur demande (la demande d'exclusion).

[6] Les Éleveurs soulèvent l'irrecevabilité de la demande d'exclusion pour les motifs suivants :

- 1er. L'article 59 de la Loi nie aux Demanderesses le droit de formuler un tel recours;
- 2e. Il s'agit d'un moyen modifiant indirectement la Convention, et permettant à la demanderesse VDB de désavouer sa signature de la Convention;
- 3e. La présence des autres signataires de la Convention est obligatoire à l'exercice du recours;
- 4e. Il s'agit d'une démarche « inacceptable »⁵ et « opportuniste »⁶, vu le rabais accordé pendant un an à la demanderesse VDB sur le prix du porc, et sa concomitance avec la fin de cet avantage;

[7] Les Éleveurs font également valoir que la demande est irrecevable puisque :

- 5e. les Demanderesses plaident pour autrui en introduisant un recours au nom des autres producteurs de porcs biologiques et de porcs CHRH;
- 6e. la demande d'exclusion telle que formulée ne peut l'être en vertu de l'article 36 de la Loi étant donné l'absence de compétence de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) pour rendre une telle décision;
- 7e. la demande d'exclusion n'a aucune chance raisonnable de succès, et constitue une utilisation inadéquate des ressources limitées de la Régie.

[8] Les Demanderesses contestent les moyens d'irrecevabilité et de rejet avancés par les Éleveurs. Elles affirment qu'aucun motif ci-devant énoncé ne permet de démontrer que la demande d'exclusion, en prenant pour avérés les faits allégués à son soutien, n'est pas fondée en droit de manière claire et évidente, et ce, d'autant plus qu'en matière d'irrecevabilité, le principe

³ Certification « *Certified Humane® Raised & Handled* ».

⁴ RLRQ, C. M-35.1.

⁵ Voir le paragraphe 6 de la requête en irrecevabilité et en rejet des Éleveurs.

⁶ Voir le paragraphe 7 de la requête en irrecevabilité et en rejet des Éleveurs.

de prudence s'impose. Elles formulent également une objection à la production des pièces ÉPQ-1 à ÉPQ-3, car elles ont été produites tardivement.

[9] Le 15 mai 2024, par voie d'un plan d'argumentation en réponse à une question de la Régie portant spécifiquement sur la justification de fonder leur recours sur l'article 36 plutôt que sur l'article 28 de la Loi, les Demanderesses amendent leur demande d'exclusion pour ajouter comme fondement juridique l'article 28 de la Loi.

[10] Le 22 mai 2024, les Éleveurs s'opposent à cet amendement aux motifs qu'il est contraire à l'intérêt de la justice et constitue une toute nouvelle demande. Le jour même, les Demanderesses indiquent ne pas avoir renoncé à leur droit de modifier leur demande d'exclusion pour y ajouter l'article 28 de la Loi, et que l'amendement est la règle et non l'exception.

QUESTIONS

[11] Les questions en litige sont les suivantes :

- L'objection des Demanderesses au dépôt des pièces ÉPQ-1 à ÉPQ-3 au motif qu'elles ont été produites en dehors de l'échéancier convenu entre les parties, doit-elle être maintenue?
- L'un ou l'autre des moyens invoqués par les Éleveurs justifie-t-il l'irrecevabilité et le rejet de la demande d'exclusion?
- La demande d'exclusion peut-elle être amendée pour y ajouter l'article 28 de la Loi comme assise légale?

ANALYSE ET DÉCISION

[12] Pour les motifs qui suivent, l'objection des Demanderesses au dépôt des pièces ÉPQ-1 à ÉPQ-3 est rejetée.

[13] La requête en irrecevabilité et en rejet est accueillie sur un seul des motifs soulevés par les Éleveurs, soit le moyen déclinatoire quant à l'absence de compétence de la Régie pour décider de la demande en vertu du deuxième alinéa de l'article 36 de la Loi.

[14] Quant à l'amendement de la demande d'exclusion pour y ajouter l'article 28 de la Loi comme fondement, il est autorisé puisqu'il est dans l'intérêt d'une mise en marché efficace et ordonnée des porcs que la question d'exclusion du Plan conjoint des porcs biologiques et porcs CHRH soit tranchée.

- Objection à la preuve

[15] Puisqu'elles ont été communiquées tardivement, les Demanderesses s'opposent au dépôt des pièces suivantes : un communiqué de presse diffusé par les Éleveurs en date du 18 avril 2023 annonçant la signature de la Convention (ÉPQ-1), un courriel des Éleveurs adressé aux signataires de la Convention afin d'obtenir leur consentement à l'utilisation de leur logo corporatif sur le projet de communiqué (ÉPQ-2) ainsi que la Convention et ses annexes (ÉPQ-3).

[16] Alors que la pièce ÉPQ-3 est communiquée le 11 avril 2024, les pièces ÉPQ-1 et ÉPQ-2 sont versées au dossier le lendemain, soit bien au-delà de la date du 20 mars 2024⁷ convenue par les parties au protocole de gestion.

[17] Le protocole de gestion est une entente entre les parties qui permet d'assurer un traitement efficient d'une demande ainsi que le bon déroulement d'une séance. Il vise également à éviter le dépôt de pièces pouvant prendre par surprise les parties et occasionner, le cas échéant, des reports.

[18] Dans le cas présent, bien que le dépôt de ces pièces hors délai puisse constituer un irritant pour les Demanderesses, il est difficile de comprendre en quoi ces documents leur sont préjudiciables ou peuvent les prendre par surprise alors qu'ils sont à leur connaissance. En premier lieu, monsieur Vincent Breton⁸, lequel est le président des Demanderesses, est l'un des destinataires du courriel contenant la pièce ÉPQ-2. Ensuite, l'on retrouve à la fois le logo de la demanderesse VDB sur le communiqué ÉPQ-2, mais également une citation de son président, Vincent Breton. Quant à la Convention déposée comme pièce ÉPQ-3, si tant est que cela soit une pièce puisqu'elle est publique et de la connaissance institutionnelle de la Régie, la demanderesse VDB en est signataire.

[19] Même si la Régie invite fortement les parties à respecter les échéances entendues, considérant la nature des pièces contestées dans le présent cas, l'objection est rejetée.

- Les moyens d'irrecevabilité et de rejet

[20] D'entrée de jeu et avec respect, la requête des Éleveurs est pour le moins débridée. Elle a l'apparence d'une volée de motifs déstructurée laissant le fardeau au décideur de démêler l'ensemble de l'œuvre pour tenter de trouver la voie de passage vers une décision cohérente et motivée.

[21] Comme le souligne le procureur des Éleveurs, il est permis sinon souhaitable de soulever tous les motifs de rejet d'une procédure dans une seule et même requête, et ce, le plus tôt possible. La Cour d'appel du Québec a reconnu cette façon de faire à plusieurs reprises, tout en précisant cependant l'importance de procéder selon un certain ordre sur les moyens d'irrecevabilité et de rejet afin d'éviter de s'égarer⁹.

[22] Dans une décision récente¹⁰, après avoir constaté certaines lacunes en ce qui concerne les règles relatives à la présentation de moyens d'irrecevabilité et de rejet devant la Régie, cette dernière s'exprime comme suit :

[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

⁷ Voir le procès-verbal de la conférence de gestion du 1^{er} mars 2024.

⁸ M. Vincent Breton est devenu président et secrétaire de la demanderesse Aliments Breton inc. le 31 mars 2023.

⁹ *Brousseau c. Montréal (Ville de)*, 2011 QCCA 2434, *Beauregard c. Boulanger (Succession de Boulanger)*, 2021 QCCA 728, paragr. 25, *Golzarian c. Association des policières et policiers provinciaux du Québec*, 2021 QCCA 1370 et *Autorité des marchés financiers c. Weynant*, 2023 QCCA 122.

¹⁰ *Les Éleveurs de porcs du Québec et Porc Hédén inc.*, 2024 QCRMAAQ (Décision 12772).

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 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)

[23] À la suite d'une analyse des principes généraux d'application de chacun des moyens d'irrecevabilité et de rejet prévus au Code de procédure civil¹¹ (CPC) la Régie conclut ainsi¹² :

[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

¹¹ RLRQ, c. C-25.01.

¹² Préc., note 10.

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.

[24] La requête des Éleveurs, faute d'être bien ordonnée, doit donc être décortiquée afin d'appliquer correctement le cadre normatif établi à cet égard dans la Décision 12772. Il est également nécessaire de déterminer la fonction exercée par la Régie en regard des pouvoirs prévus à l'article 36 de la Loi.

La fonction exercée par la Régie

[25] La fonction exercée par la Régie lorsqu'elle use des pouvoirs prévus à l'article 36 de la Loi a été qualifiée à quelques reprises comme une fonction purement administrative créatrice de droit. Cette question s'est également posée dans la Décision 12772 où la Régie conclut comme suit :

[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, agit dans le cadre de sa fonction administrative/législative. C'est ce que la Régie conclut également dans sa Décision 9253^[84].

[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 9253^[85], 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]

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

[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.

(Références omises, nos soulignements)

[26] Il n'est donc pas utile d'élaborer plus longuement sur cet aspect. Il apparaît clairement à cette lecture que dans la présente demande, l'exercice du pouvoir prévu à l'article 36 de la Loi relève de la fonction administrative de la Régie.

La requête des Éleveurs

[27] Sans dénaturer l'essence des motifs évoqués par les Éleveurs et pour en faciliter l'analyse, il est possible de les regrouper comme suit qu'ils correspondent ou non à de réels moyens d'irrecevabilité ou de rejet :

- a) Absence de qualité, de capacité ou d'intérêt pour agir (paragraphe 2 et 3 de l'article 168 du CPC) :
 - 1er L'article 59 de la Loi nie aux Demanderesses le droit de formuler un tel recours;
 - 3e La présence des autres signataires de la Convention est obligatoire à l'exercice du recours;
 - 5e Les Demanderesses plaident pour autrui en introduisant un recours au nom des autres producteurs de porcs biologiques et de porcs CHRH.

- b) Demande mal fondée ou manifestement mal fondée en droit (deuxième alinéa de l'article 168 du CPC et article 51 du CPC) :
 - 7e La demande d'exclusion n'a aucune chance raisonnable de succès, et constitue une utilisation inadéquate des ressources limitées de la Régie.
- c) Motifs ne supportant aucun moyen d'irrecevabilité ou de rejet :
 - 2e Il s'agit d'un moyen modifiant indirectement la Convention et permettant à la demanderesse VDB de désavouer sa signature de la Convention;
 - 4e Il s'agit d'une démarche « inacceptable » et « opportuniste », vu le rabais accordé pendant un an à la demanderesse VDB sur le prix du porc, et sa concomitance avec la fin de cet avantage;
- d) Absence de compétence d'attribution de la Régie (moyen déclinatoire prévu à l'article 167 du CPC) :
 - 6e La demande d'exclusion telle que formulée ne peut l'être en vertu de l'article 36 de la Loi étant donné l'absence de compétence de la Régie pour rendre une telle décision;

[28] L'analyse de la requête des Éleveurs est donc effectuée en fonction de ces quatre thèmes.

a) Absence de qualité, de capacité ou d'intérêt pour agir (paragraphe 2 et 3 de l'article 168 du CPC) – 1^{er}, 3^e et 5^e motifs

[29] Dans la Décision 12772, la Régie mentionne ceci à l'égard de ces moyens d'irrecevabilité :

[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.

[30] Afin de résumer les paramètres devant s'appliquer lorsque la question d'intérêt est soulevée, la Régie cite les affaires *Copropriété 889 Richelieu c. Immeuble Macha, s.e.c.*¹³, de la Cour du Québec ainsi qu'une autre de la Cour d'appel, soit *Société d'habitation du Québec c. Leduc*¹⁴. Voici ce que l'on doit retenir :

[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 :

[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].

¹³ *Copropriété 889 Richelieu c. Immeuble Macha, s.e.c.*, 2013 QCCQ 2961.

¹⁴ *Société d'habitation du Québec c. Leduc*, 2008 QCCA 2065.

[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].

[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.

(Références omises, nos soulignements)

[31] Ainsi, en application de ces principes, quant au premier motif, comme productrices de porcs, les Demanderesses sont visées par le Plan conjoint. VDB comme acheteuse de porcs est également visée par la Convention. Puisqu'elles sont toutes deux présidées par monsieur Vincent Breton et détenues par Breton inc., elles forment un tout, indissociable aux yeux des Éleveurs.

[32] Les Éleveurs plaident que les Demanderesses adoptent une position antinomique dans l'exercice de leurs droits en choisissant d'exercer un recours propre aux producteurs visés par le Plan conjoint, soit une demande d'exclusion d'une portion des produits visés en vertu de l'article 36 2) de la Loi, et non de procéder par arbitrage, un recours possible pour un acheteur en vertu de la Loi.

[33] À cette fin, les Éleveurs invoquent l'article 59 de la Loi qui se lit comme suit :

59. La personne ou société qui est à la fois un producteur du produit, visé par le plan, et engagée dans la mise en marché de ce produit est assujettie aux droits et obligations de l'un et de l'autre.

Le présent article s'applique même si la personne ou la société agit par l'entremise d'un agent, d'un mandataire ou d'une société dont elle est actionnaire ou sociétaire. Il s'applique également même si la personne ou la société s'entend avec toute autre personne ou société pour que celle-ci procède pour elle à l'opération concernée.

[...]

(Nos soulignements)

[34] En toute déférence, il y a méprise sur la portée de l'article 59 de la Loi. Cet article apparut lors de la refonte de la Loi en 1990 a pour objectif d'éviter qu'un transformateur utilise son statut pour se soustraire des effets d'un plan conjoint et des règlements qui en découlent. À titre d'exemple, citons les règles de contingentement ou le paiement des contributions¹⁵. Cet article assujettit le producteur-transformateur tant aux obligations qu'aux droits de l'un et l'autre.

[35] Si elle était suivie, la position des Éleveurs aurait pour conséquences d'octroyer moins de droits à celui qui est un producteur impliqué dans la mise en marché qu'à celui qui est uniquement un producteur. Cette proposition est intenable et va à l'encontre même des principes d'équité au sens de la Loi, lesquels devraient trouver écho au sein des offices et de leur réglementation.

[36] Sur le troisième motif, les Éleveurs plaident que la demande d'exclusion doit être rejetée, car les autres signataires de la Convention n'y sont pas parties.

[37] Les Demanderesse soulignent que l'ajout des autres acheteurs n'a aucune pertinence à ce débat qui ne concerne que les producteurs.

[38] En toute déférence, l'exclusion d'un produit du champ d'application du Plan conjoint est une matière qui relève de la sphère des producteurs, et non de celle des acheteurs. La présence des autres signataires n'est pas requise puisqu'ils ne produisent pas les types de porcs visés par la demande d'exclusion, et leurs droits ne seront pas affectés par les modifications avancées par les Demanderesse.

[39] Notons par ailleurs que le libellé de l'article 36 de la Loi n'en fait pas une exigence.

[40] Enfin, si tant est que les autres acheteurs veuillent intervenir au débat, ils pourront le faire comme il est prévu dans les *Règles de procédure de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*¹⁶ (les Règles de procédure).

¹⁵ Voir *Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation*, Fascicule n°14, 8 juin 1990, pages 609-627: https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd3411se&Section=sujets&Requete=CAPA+609-27&Hier=Mise+en+march%c3%a9_Produit+agricole_Projet+de+loi+15_CAPA+609-27.

¹⁶ RLRQ, c. M-35.1, r. 4.

[41] En ce qui concerne le cinquième motif invoqué, les Éleveurs soumettent que les Demanderesses plaident pour autrui, à savoir les autres producteurs de porcs biologiques et de porcs CHRH.

[42] Établissons d'abord une chose : les Demanderesses ont l'intérêt juridique pour formuler la demande d'exclusion. Selon les faits allégués de la demande d'exclusion lesquels doivent être tenus pour avérés à ce stade de la procédure, il se produit annuellement environ 193 500 porcs biologiques par année. De ce nombre, 140 000 sont produits conjointement par les Demanderesses. Ensuite, la présence de tous les producteurs d'une classe ou variété de produits n'est pas nécessaire à l'ouverture d'un recours en exclusion en vertu de l'article 36 2) de la Loi.

[43] Cela dit, les Demanderesses ne sont pas reconnues pour plaider au nom des autres producteurs. Si ceux-ci veulent intervenir au débat, ils devront l'indiquer à la Régie comme le prévoient les articles 13, 13.1 et 14 des Règles de procédure.

[44] Les Demanderesses devront donc s'abstenir de faire des représentations aux noms des autres producteurs de porcs biologiques ou de porcs CHRH.

[45] Bref, considérant l'ensemble des commentaires qui précèdent à l'égard du premier motif, du troisième motif et du cinquième motif, formulés au soutien de ce qu'il appert être une requête en irrecevabilité et en rejet, fondée sur l'absence de qualité ou d'intérêt pour agir, celle-ci est rejetée.

b) Demande mal fondée ou manifestement mal fondée en droit (deuxième alinéa de l'article 168 du CPC et article 51 du CPC) – 7^e motif

[46] Toujours dans sa Décision 12772, la Régie mentionne ceci à l'égard des recours fondés sur le deuxième alinéa de l'article 168 du CPC et de l'article 51 du CPC :

[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 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 recours^[55] 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].

[52] D'autres décisions de la Régie^[57] 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 discrétion^[58]. 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.

[...]

[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.

[...]

[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.

(Références omises, notre soulignement)

[47] Considérant ce qui précède à l'égard du septième motif soulevé par les Éleveurs, formulé au soutien de ce qu'il appert être une requête en irrecevabilité et en rejet fondée sur le caractère mal fondé ou manifestement mal fondé de la demande, celle-ci est rejetée puisqu'inapplicable dans le cadre d'un recours pris en vertu de l'article 36 de la Loi.

[48] Par ailleurs, il importe de commenter un élément mentionné par les Éleveurs. En effet, concernant l'argument au fait d'une utilisation inadéquate des ressources de la Régie, rappelons que le dossier fait l'objet de plusieurs moyens préliminaires. S'ils sont du droit des parties, on peut s'interroger sur les impacts de ceux-ci sur l'utilisation judiciaire des ressources de la Régie, mais également sur celles des parties elles-mêmes.

[49] Depuis le dépôt de la demande d'exclusion à la Régie, il s'en est suivi une demande de récusation, une demande d'irrecevabilité et en rejet, des objections au dépôt tardif de pièces ainsi qu'une contestation à un amendement. Tout cela dans un dossier, devons-nous le rappeler de nature administrative.

[50] La justice administrative se veut simple, souple, rapide et sans formalisme. Force est de constater que, malgré la diligence de la Régie, ces objectifs n'ont pas été atteints jusqu'ici.

c) Motifs ne supportant aucun moyen d'irrecevabilité ou de rejet – 2^e et 4^e motifs

[51] Les Éleveurs plaident que la demande d'exclusion constitue un moyen de modifier la Convention sans avoir à recourir aux mécanismes usuels pour modifier les termes d'une convention de mise en marché, lesquels impliquent la participation des autres signataires.

[52] Plus particulièrement, les Éleveurs avancent que les éléments suivants de la Convention seraient modifiés : la définition de « porc » ou « porcs » circonscrite à l'article 3.1.21; la définition de « producteur » ou « producteurs » à l'article 3.1.26, et l'entente spécifique sur les porcs de niche circonscrite à l'Annexe 9 et introduite par l'article 7.3.

[53] Si l'exclusion des porcs biologiques et des porcs CHRH était prononcée par la Régie, il coule de source que des modifications à la Convention seraient requises.

[54] Toutefois, il est inexact de prétendre qu'il s'agit là d'un moyen détourné de la modifier. Le produit visé est d'abord du ressort du champ d'application du Plan conjoint et non de la Convention. Si le produit visé au Plan conjoint change, que ce soit par l'octroi d'une exclusion temporaire en vertu de l'article 36 2) de la Loi ou d'une modification réglementaire en vertu de l'article 28 de la Loi, les modifications à la Convention doivent suivre. Le Plan conjoint précède la Convention, et non l'inverse.

[55] Les Éleveurs plaident également que la demande d'exclusion est une démarche « inacceptable » vu le rabais accordé pendant un an à la demanderesse VDB sur le prix du porc.

[56] Avec égards, il n'existe aucune preuve au soutien de la demande d'exclusion ou de la demande en irrecevabilité et en rejet, d'une renonciation de la part de la demanderesse VDB à l'exercice de tout recours en contrepartie de l'obtention d'un rabais sur le prix du porc.

[57] Pour ce qui serait du caractère « opportuniste » de la demande d'exclusion, à savoir qu'elle aurait été déposée de façon concomitante à la fin de ce rabais, il ne s'agit pas d'un argument en droit, mais plutôt d'un commentaire éditorial des Éleveurs.

[58] Ainsi, ces motifs ne justifiant aucun moyen d'irrecevabilité et de rejet, ils ne peuvent donc être retenus, la requête étant également rejetée pour cette partie.

d) Absence de compétence d'attribution de la Régie (moyen déclinatoire prévu à l'article 167 du CPC) – 6^e motif

[59] Les Éleveurs soulèvent que la demande d'exclusion ne rencontre pas l'une des conditions d'exercice du recours fondé sur l'article 36 2) de la Loi, à savoir que la demande d'exclusion doit être assortie d'une limite dans le temps.

[60] Les Demanderesses prétendent que l'article 36 2) de la Loi permet l'exclusion permanente d'une catégorie du produit visé. L'opération d'interprétation de la portée de l'article 36 2) doit, selon elles, être réalisée au fond sur la base d'un dossier constitué de preuve notamment quant à l'historique législatif de cette disposition et de sa relation avec l'article 28 de la Loi. Au surplus, elles allèguent qu'à la lumière des principes applicables en irrecevabilité¹⁷, il n'est pas clair et évident qu'elles ont mal choisi leur recours.

[61] L'article 36 de la Loi sera abordé plus loin, mais avec respect pour la position des deux parties, la réelle question qui se pose en est une de compétence de la Régie et relève plutôt du moyen déclinatoire prévu à l'article 167 du CPC.

[62] Après avoir recensé les principes applicables dégagés par les tribunaux, la Régie s'est prononcée comme suit à l'égard d'un tel moyen déclinatoire¹⁸ :

[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.

(Référence omise, nos soulèvements)

[63] Bien que la question ne soit pas soulevée aussi clairement au sixième motif de la requête des Éleveurs et qu'elle y ait été ajoutée dans une version amendée après que la Régie l'ait elle-même abordée lors d'une conférence de gestion, il est clair que tout absence ou excès de compétence doivent être soulevés à tout moment et par toute partie, incluant le décideur lui-même.

[64] Ainsi, afin de bien cerner la compétence de la Régie, il est nécessaire de déterminer la nature du recours en fonction de son essence et non de la qualification qu'en font les parties.

¹⁷ *Canada (Procureur général) c. Confédération des syndicats nationaux*, 2014 CSC 49 (CanLII), aux paragraphes 15 à 21.

¹⁸ Préc., note 10.

Dans ce contexte, s'agit-il réellement d'une demande d'exemption ou d'exclusion comme le prévoit l'article 36 de la Loi et tel que qualifiée par les Demanderesses, ou s'agit-il plutôt d'un tout autre recours, auquel cas la voie de l'exclusion qui est privilégiée par celles-ci ne sera peut-être pas possible?

[65] La Loi prévoit un certain nombre d'« outils » juridiques à la disposition des personnes impliquées dans la production et la mise en marché collective de produits alimentaires, agricoles, de la pêche et de la forêt privée afin d'établir les règles encadrant ces activités. Au cœur de ceux-ci, il y a le plan conjoint (qui prend la forme d'un règlement), les règlements pris par l'office ou l'association accréditée ainsi que les conventions de mise en marché. On peut également ajouter les chambres de coordination, dont l'acte constitutif prend également la forme d'un règlement.

[66] La Régie possède plusieurs pouvoirs à l'égard de ces outils, qui se déclinent sous différentes formes et qui relèvent essentiellement de sa fonction administrative, voire quasi législative. Elle peut les approuver, les modifier, les remplacer, les suspendre ou les abroger¹⁹.

[67] La Régie possède également un pouvoir d'exempter une personne de l'application de ces règles ou d'en exclure un produit, le tout à certaines conditions et pour une période déterminée. Il s'agit d'une brèche créée dans le cadre réglementaire et conventionnel applicable. L'assortiment de conditions et d'une durée sont nécessaires dans un tel contexte afin d'éviter qu'une telle exemption ou exclusion s'impose simplement comme une nouvelle règle. Cette contrainte imposée par le législateur vient baliser ce pouvoir discrétionnaire exceptionnel de la Régie qui ne semble pas se retrouver dans d'autres lois au Québec.

[68] Ainsi de façon linéaire, la Régie approuve les règles et peut ensuite les modifier également, selon les dispositions qui l'autorise à le faire et, de façon exceptionnelle, elle peut créer une brèche dans les règles applicables pour en exempter une personne ou en exclure un produit en fonction d'un cadre bien établi, en conditions et en durée.

[69] Tous ces pouvoirs sont donc prévus à des dispositions spécifiques de la Loi et leur exercice s'applique selon le cadre défini par la Régie au fil du temps.

[70] Ce sont les articles 45 à 57 de la Loi qui prévoient le processus d'élaboration et d'approbation d'un plan conjoint. Le projet de plan doit être approuvé par la Régie conformément à l'article 52. Un projet de plan doit contenir plusieurs éléments notamment :

48. Le projet de plan doit indiquer:

1° la catégorie de producteurs et le produit agricole visé par le plan;

2° le territoire d'où ce produit peut provenir, l'acheteur auquel il est destiné ou la fin à laquelle il est destiné;

[...]

¹⁹ Dans le cas d'une convention de mise en marché homologuée, la Régie n'a cependant aucun pouvoir de la modifier, la remplacer ou l'abroger, sauf si cette convention découle d'une sentence arbitrale.

[71] Les indications prévues aux deux premiers paragraphes de l'article 48 sont fondamentales pour le plan conjoint, elles en précisent le champ d'application en termes de personne, de produit et de territoire.

[72] Un plan conjoint peut être modifié à l'initiative des producteurs qui y sont visés en assemblée générale convoquée à cette fin. Cependant, l'article 81 de la Loi prévoit spécifiquement que le champ d'application du plan conjoint ne peut pas être modifié par une décision de l'assemblée. Cet article se lit comme suit :

81. L'assemblée générale des producteurs, dûment convoquée à cette fin, peut par résolution:

1° remplacer l'office et confier l'application du plan soit à un syndicat professionnel composé exclusivement de producteurs de produits agricoles visés par le plan ou à une union ou fédération de tels syndicats professionnels, soit à une coopérative agricole ayant pour seul objet la mise en marché de ces produits, soit à un office dont l'assemblée générale des producteurs prévoit la composition, le mode d'élection, de remplacement ou de nomination des membres;

2° remplacer l'agent de négociation ou l'agent de vente;

3° modifier les pouvoirs, devoirs et attributions des agents ou de l'office;

4° apporter au plan toute autre modification qui n'en change pas le champ d'application.

[...]

(Nos soulignements)

[73] La seule voie procédurale pour modifier le champ d'application d'un plan conjoint repose sur l'article 28 de la Loi qui se lit comme suit :

28. La Régie peut:

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

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

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

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

[74] Le cadre d'application de l'article 28 de la Loi est précisé dans la Décision 12351²⁰ de la Régie qui identifie que la modification du champ d'application d'un plan conjoint est une situation « particulière » qui justifie le recours à cette disposition. Les paragraphes pertinents sont reproduits ci-après :

[40] Ainsi, ce pouvoir de modifier, de remplacer, d'abroger ou de suspendre l'application d'un règlement déroge au processus général d'adoption d'un règlement puisqu'il permet d'éviter de respecter l'ensemble des règles applicables au sein des

²⁰ Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Éleveurs de volailles du Québec, 2023 QCRMAAQ 14.

instances concernées d'un office pour la prise d'un règlement avant de le soumettre à la Régie pour approbation.

[41] Par ailleurs, un règlement pris en vertu de l'article 28 de la Loi est soumis aux mêmes critères d'analyse permettant de décider de son approbation ou non que ceux décrits précédemment dans le cadre de l'application de l'article 101 de la Loi²¹. Il n'y échappe pas malgré le caractère exceptionnel de l'article 28 de la Loi.

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

[43] Il va de soi que ce recours n'est pas une voie de contournement du processus général de prise et d'approbation d'un règlement²² parce qu'un producteur considère qu'il n'a pas besoin de participer aux instances d'un office étant donné son importance dans le secteur de production ou encore parce qu'un producteur ou un groupe de producteurs malheureux n'ont pas eu gain de cause dans le cadre d'un processus démocratique légalement exercé.

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

[45] Certaines situations sont intrinsèquement particulières et justifient le recours à l'article 28 de la Loi. Par exemple, une incohérence entre des textes réglementaires qui pose des problèmes d'application ou encore un changement dans l'application d'un plan conjoint quant aux producteurs ou aux produits visés²³. D'autres situations, chacune étant un cas d'espèce qu'il faut circonscrire, peuvent justifier l'intervention de la Régie dans la modification d'un règlement dont le pouvoir habilitant appartient à un office.

(Références omises, nos soulignements)

[75] Plusieurs exemples d'applications de l'article 28, portant sur la modification du champ d'application d'un plan conjoint, sont mentionnés dans ces décisions²¹. Il en sera question plus loin quant à certaines conditions d'applications dégagées par la Régie dans le cadre d'un tel recours.

[76] Dans la présente affaire, le champ d'application du Plan conjoint est défini aux articles 3 et 4 de ce plan :

3. Le produit visé par le Plan conjoint est le porc produit au Québec.

²¹ *Producteurs de grains du Québec*, 2021 QCRMAAQ 89 (Décision 12023); *première Nation Wolastoqiyki Wamsipekwik*, 2021 QCRMAAQ 31 (Décision 11953 rectifiée); *Syndicat des producteurs de bois du Centre-du-Québec*, 2015 QCRMAAQ 75 (Décision 10734); *Fédération québécoise des producteurs de fruits et légumes de transformation*, 2015 QCRMAAQ 2 (Décision 10642); *Syndicat des producteurs de bois de l'Estrie*, 2013 QCRMAAQ 67 (Décision 10155); *Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud*, 2003 QCRMAAQ 34 (Décision 7816); *Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec*, 2003 QCRMAAQ 71 (Décision 7891).

4. Le producteur assujéti au présent Plan conjoint est toute personne qui élève dans une porcherie ou dans un enclos dont elle est propriétaire ou locataire, ou offre en vente, ou élève et offre en vente le produit visé, pour son compte ou celui d'autrui.

[77] Il n'existe qu'une seule et unique façon de modifier le contenu de ces dispositions, soit l'exercice du pouvoir de la Régie prévu à l'article 28 de la Loi.

[78] Quant au pouvoir d'exemption ou d'exclusion, comme mentionné précédemment, il est prévu 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.

[79] Les conditions générales d'application de l'article 36 de la Loi sont résumées dans *Goyette et Producteurs de lait du Québec*²². L'essentiel de ces conditions a été élaboré dans le cadre de demandes d'exemption visées par le premier paragraphe de l'article 36. Le corpus décisionnel de la Régie contient peu de décisions portant sur l'application du paragraphe 2 de l'article 36 de la Loi qui pourraient nous éclairer sur la portée de celui-ci.

[80] Avec respect pour la position des Demanderesses, la différence entre les deux paragraphes est essentiellement sémantique du fait que dans un cas on parle des droits relatifs à une ou plusieurs personnes et dans l'autre des droits concernant un produit. On ne pourrait dire « exempter un produit » et « exclure une personne ». Ce n'est qu'un choix légistique de rédaction législative.

[81] Quant au deuxième alinéa, il s'explique également par la nature de l'exclusion. Dans ce cas, c'est un produit qui est exclu de l'application de certaines règles, sans égard aux personnes concernées qui sont, ou non, parties ou informées de la demande. Il est par conséquent important de publier la décision de façon que toutes les personnes concernées par la production du produit exclu en soient bien informées. Dans le cas de l'exemption, c'est un droit personnel qui est créé pour la ou les personnes qui en font la demande. L'exemption s'applique uniquement à elles et puisqu'elles en font la demande, elles sont nécessairement informées de la décision. Il est ainsi inutile de publiciser cette décision puisqu'elle ne vise personne d'autre.

[82] Essentiellement, dans un cas comme dans l'autre, ce que l'article 36 de la Loi permet c'est de créer, dans certaines conditions et pour un délai déterminé, une règle exceptionnelle pour une personne ou un produit.

²² *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515).

[83] Dans ce contexte, bien que les conditions générales élaborées par la Régie dans le cadre d'une demande en vertu de l'article 36 de la Loi l'ont été dans des cas d'exemptions visés par le premier paragraphe de cette disposition, elles s'appliquent également aux cas d'exclusion visés par le deuxième paragraphe, avec les ajustements nécessaires le cas échéant.

[84] L'exemption ou l'exclusion ne sont certainement pas le mécanisme prévu par le législateur pour permettre à la Régie de modifier ou de suspendre de façon définitive l'application d'un règlement et encore moins d'un plan conjoint, élément central prévu à la Loi pour la production et la mise en marché d'un produit. Exempter ou exclure sans condition et sans limitation dans le temps équivaldrait à modifier les règles du jeu, ce que d'autres articles de la Loi permettent de faire et constituerait, par conséquent, un excès de compétence.

[85] Dans une récente décision,²³ la Régie s'exprime de la façon suivante à cet égard :

[27] À cet égard, il est utile de rappeler que l'exemption ne doit pas être un moyen de modifier la réglementation. Cette règle a été soulignée à plusieurs reprises par la Régie, notamment dans une décision récente⁸ :

[16] Dans la Décision 10914 du 22 juillet 2016⁶, la Régie mentionne :

[74] La Régie a reconnu, à plusieurs reprises, que le pouvoir d'exempter un producteur d'une disposition réglementaire devait s'exercer qu'exceptionnellement, de manière à éviter que l'exemption devienne la règle puisque, une fois donnée, cette exemption doit pouvoir être accordée à tous les producteurs qui sont dans la même situation et qui en font la demande. La Régie doit agir avec circonspection, particulièrement lorsque cette action risquerait d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis par la réglementation et l'intérêt général des producteurs.

[28] Si ce principe est valable pour la réglementation prise par les offices dans le cadre d'un plan conjoint, il l'est encore plus pour l'identité des personnes visées par un plan conjoint.

(Références omises)

[86] La demande d'exclure les porcs biologiques et les porcs CHRH du Plan conjoint n'évoque aucune des conditions d'application de l'article 36 de la Loi ni de durée. L'essence de la demande est de permettre aux Demanderesses de se sortir du Plan conjoint parce qu'il ne répond pas selon elles à leurs besoins dans le contexte de production de ces porcs de niche. C'est là que repose l'essence du recours et sa véritable nature relève bien plus d'une demande de modification du champ d'application du Plan conjoint que d'une exclusion exceptionnelle d'un produit, comme le qualifient les parties.

[87] Ainsi, sur la question de la compétence de la Régie à l'égard de la demande fondée sur le deuxième alinéa de l'article 36 de la Loi, la requête des Éleveurs est accueillie.

[88] Le moyen déclinatoire n'est peut-être pas clairement identifié à la requête, mais de toute façon, le cadre d'application élaboré par les tribunaux supérieurs relatif à un tel moyen impose au décideur de le soulever lui-même, et ce, le plus tôt possible dans les procédures en cours.

²³ *Aiblinger et Producteurs d'œufs d'incubation du Québec*, 2022 QCRMAAQ 112 (Décision 12275).

Faire droit à la demande résulterait non pas à une simple exclusion d'un produit conformément à l'article 36 de la Loi, mais plutôt à modifier le champ d'application du Plan conjoint, ce que la Régie ne peut faire par la voie de l'exemption ni celle de l'exclusion auquel cas elle excéderait sa compétence.

[89] Il y a donc lieu de décliner la compétence relative à la demande telle que formulée reposant sur le paragraphe 2 de l'article 36 de la Loi.

- L'amendement à la demande d'exclusion pour élargir son assise légale doit-il être autorisé?

[90] Les Demanderesses ont amendé leur demande d'exclusion pour y ajouter une deuxième assise légale, à savoir l'article 28 de la Loi, lequel article permet à la Régie de modifier un plan conjoint.

[91] Les Éleveurs s'opposent à cet amendement, au motif qu'il est contraire à l'intérêt de la justice et constitue une toute nouvelle demande.

[92] En toute déférence, cet amendement n'est ni contraire à l'intérêt de la justice, ni ne constitue une toute nouvelle demande. De plus, en vertu de l'article 25 des Règles de procédure, une personne peut, en tout temps, amender sa demande. Qui plus est, cet amendement est en réponse au questionnement de la Régie quant à l'exactitude du véhicule procédural à retenir pour obtenir une exclusion permanente d'une catégorie de porcs du Plan conjoint.

[93] Par ailleurs, comme il est mentionné précédemment, bien que la modification au champ d'application d'un plan conjoint soit considérée comme une situation intrinsèquement particulière justifiant le recours à l'article 28 de la Loi, une condition générale s'applique néanmoins à une telle demande, soit celle d'entamer une discussion ou une consultation préalable avec les producteurs concernés ou les producteurs qui pourraient être potentiellement concernés. La Régie s'est exprimée en ce sens à de nombreuses occasions :

Dans l'affaire *Fédération des producteurs d'œufs du Québec et Ferme Lecours Bernard inc.*²⁴

[23] Dans ce contexte, de nouveaux producteurs de poulettes seront dorénavant visés par le Plan conjoint fusionné et les règlements qui en découlent.

[24] Par ailleurs, 12 des producteurs actuellement concernés sont inscrits au fichier des ÉPQ et ont donc eu l'occasion d'être consultés et de participer aux décisions dans le cadre du processus ayant conduit à l'adoption du projet de fusion des deux plans conjoints. De plus, des lettres ont été produites lors de la séance publique confirmant l'approbation de chacun des 13 producteurs concernés à être assujettis au Plan conjoint fusionné.

[25] Ces 13 producteurs de poulettes pour le marché des œufs destinés à la fabrication de vaccins ont également été informés de la tenue de la séance publique dans le cadre de

²⁴ *Fédération des producteurs d'œufs du Québec et Ferme Lecours Bernard inc.*, 2019 QCRMAAQ 161 (Décision 11717).

laquelle il serait notamment question de leur inclusion au Plan conjoint fusionné. La Régie note qu'aucun de ces producteurs n'a présenté d'observations lors de celle-ci.

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec*²⁵

CONSIDÉRANT l'information transmise et la consultation effectuée par le Syndicat auprès des producteurs visés relativement à la modification au nom du plan conjoint et à l'adaptation en conséquence du texte de ce dernier;

CONSIDÉRANT que cette modification a été l'objet d'une résolution unanime des producteurs réunis en assemblée générale annuelle le 23 avril 2003;

CONSIDÉRANT la résolution adoptée à l'unanimité lors de la réunion du conseil d'administration du Syndicat le 8 juillet 2003 et par la suite modifiée par une correspondance reçue du Syndicat le 5 août 2003;

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud*²⁶

CONSIDÉRANT l'information transmise par le Syndicat auprès des producteurs intéressés par cette modification;

CONSIDÉRANT que l'assemblée générale des producteurs de bois de la Côte-du-Sud a approuvé à l'unanimité la modification au plan conjoint présentée à la Régie;

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Fédération québécoise des producteurs de fruits et légumes de transformation*²⁷

[6] CONSIDÉRANT que les producteurs de fruits et légumes de transformation ont été consultés sur l'inclusion de l'edamame au Plan conjoint lors des tournées régionales convoquées notamment aux fins « de faire le point sur l'élargissement » du Plan conjoint et tenues le 13 novembre 2014 pour les producteurs de Laurentides-Lanaudière-Mauricie, le 20 novembre 2014 pour les producteurs du Centre-du-Québec, le 24 novembre 2014 pour les producteurs de Saint-Hyacinthe et le 25 novembre 2014 pour les producteurs de Saint-Jean-Valleyfield;

[7] CONSIDÉRANT que l'avis de convocation de l'assemblée annuelle du 10 décembre 2014, transmis aux producteurs de fruits et légumes de transformation visés par le Plan conjoint et publié dans l'édition du 19 novembre 2014 de *La Terre de chez nous*, précisait que la question de l'edamame serait soumise au vote de l'assemblée;

[8] CONSIDÉRANT qu'il appert d'un extrait du procès-verbal de cette assemblée annuelle des producteurs de fruits et légumes de transformation que les producteurs ont

²⁵ Préc., note 21.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

voté à l'unanimité pour l'inclusion de l'edamame dans les légumes visés par le Plan conjoint;

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Première Nation Wolastoqiyki Wamsipekwik*²⁸

[7] CONSIDÉRANT QUE chacun des pêcheurs présents à la séance publique a confirmé ses données de débarquement et a expliqué ses motivations à rejoindre le Plan conjoint;

[...]

[11] CONSIDÉRANT QUE les pêcheurs de crevette de Gaspé ont été consultés sur l'inclusion dans le Plan conjoint des pêcheurs débarquant à Matane et sur les modifications à être apportées, à cet égard, au Plan conjoint, [...];

[12] CONSIDÉRANT QUE l'avis de convocation de cette AGA, transmis aux pêcheurs visés par le Plan conjoint, le 21 janvier 2021, précise que la question de la « Demande d'extension du plan conjoint afin d'inclure les pêcheurs débarquant leurs crevettes à l'usine Fruits de mer de l'est du Québec (1998) ltée » ainsi que les modifications aux règlements précités seront soumises au vote de l'assemblée;

[13] CONSIDÉRANT QU'il appert d'un extrait du procès-verbal de cette AGA que les pêcheurs présents ont voté, à l'unanimité, en faveur des modifications au Plan conjoint et aux règlements telles qu'elles ont été présentées;

(Nos soulignements)

Dans l'affaire *Producteurs de grains du Québec*²⁹

[13] La Régie estime que les PGQ ont fait les efforts nécessaires pour consulter les producteurs, tant ceux actuellement visés par le Plan conjoint que ceux qui le seraient par l'ajout des 18 grains.

[14] Ainsi, la Régie constate qu'en ce qui concerne les producteurs actuellement assujettis au Plan conjoint :

- Les 28 et 29 mars 2019, les producteurs de grains, réunis en assemblée générale annuelle (l'AGA), et dûment convoqués à cet effet, approuvent à la majorité (94 %) la proposition de résolution visant à modifier l'article 3 du Plan conjoint;
- Le 4 avril 2019, le conseil d'administration des PGQ adopte la résolution à l'unanimité;
- Les PGQ ont diffusé de l'information via leur site Internet et divers bulletins d'information, en plus d'inscrire le sujet à l'ordre du jour des tournées régionales et de l'AGA 2021.

[15] Concernant les producteurs qui seraient visés par l'ajout des nouveaux grains, la Régie note que les PGQ ont été confrontés à la difficulté de les identifier, dans certains

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

cas, notamment en raison du fait qu'ils ne sont pas connus du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Afin de s'assurer qu'ils rejoignent tout producteur qui pourrait être concerné, les PGQ ont déployé une stratégie de communication en utilisant, entre autres, les outils de communication de différentes organisations :

- Publication d'articles dans les bulletins des fédérations régionales de L'Union des producteurs agricoles;
- Publication dans le bulletin du Syndicat des producteurs de grains biologiques du Québec (le SPGBQ);
- Présentation lors de l'AGA du SPGBQ.

(Nos soulignements)

[94] Les producteurs concernés par la modification proposée par les Demanderesses ne sont pas seulement ceux qui produisent actuellement des porcs biologiques et des porcs CHRH, mais bien tous les producteurs visés par le Plan conjoint. Ils sont tous de potentiels producteurs de porcs biologiques et de porcs CHRH. Le Plan conjoint les vise tous et ils sont donc tous concernés par une modification à son champ d'application.

[95] La majorité des demandes de modifications de plan conjoint soumises à la Régie l'ont été par les offices ou syndicats qui administrent ces plans. De telles demandes sont habituellement discutées préalablement au sein des instances et présentées aux producteurs à différentes occasions. La demande est planifiée, structurée et organisée de façon qu'un débat sain et transparent soit tenu avant son dépôt pour approbation.

[96] La demande actuelle est particulière puisqu'elle ne provient pas de l'office, mais uniquement de deux producteurs. Il n'existe aucun support démocratique à la démarche et aucun des producteurs visés par le Plan conjoint n'a eu l'opportunité d'en prendre connaissance et de s'exprimer librement à son égard.

[97] Il est nécessaire de pallier cette lacune. L'article 43 de la Loi permet à la Régie de rendre différentes ordonnances de façon, notamment à éviter d'entraver l'application d'un plan conjoint, cet article se lisant comme suit :

43. La Régie peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner à un office ou à une personne engagée dans la production ou la mise en marché d'un produit visé par un plan, d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte déterminé si elle constate que l'omission ou l'action risque d'entraver l'application de ce plan, d'un règlement, d'une convention homologuée ou d'une sentence arbitrale.

[...]

(Nos soulignements)

[98] Il est donc nécessaire de rendre les ordonnances appropriées afin de prévoir la tenue d'un référendum auprès de tous les producteurs visés par le Plan conjoint ayant pour objet de vérifier s'ils sont en faveur ou non de modifier l'article 3 du Plan conjoint pour prévoir explicitement l'exclusion des porcs biologiques et des porcs CHRH. Ce référendum doit être réalisé par les Éleveurs, mais aux frais des Demanderesses qui sont les seules à requérir une telle modification, une fois la séance de consultation publique tenue. Le résultat de ce processus référendaire ne

sera pas déterminant quant à l'approbation ou non de la proposition des Demanderesses, mais sera pris en considération dans l'ensemble de l'analyse de celle-ci.

[99] Puisqu'il s'agit d'une modification réglementaire, les Demanderesses doivent également préparer un projet de règlement modifiant le Plan conjoint qui sera ensuite soumis pour étude et approbation. Ainsi, le règlement en question doit prévoir la modification de l'article 3 du Plan conjoint en prévoyant les définitions appropriées à inclure en ce qui concerne les produits visés par l'exclusion.

[100] L'amendement est donc permis. La poursuite des procédures est par ailleurs soumise aux conditions suivantes :

1. Dépôt, par les Demanderesses, d'un projet de règlement modifiant le Plan conjoint;
2. Dépôt, par les Éleveurs, d'un projet de processus référendaire à tenir sur le projet de modification du Plan conjoint ainsi qu'un estimé des coûts y afférents;
3. Tenue d'une conférence de gestion afin notamment :
 - a. De discuter du projet de règlement soumis par les Demanderesses et en accepter la version soumise pour approbation;
 - b. D'approuver la proposition de processus référendaire soumise par les Éleveurs;
 - c. De planifier la séance de consultation publique concernant le règlement soumis par les Demanderesses, le tout conformément aux *Orientations institutionnelles concernant les demandes d'approbation de règlement*³⁰;
 - d. D'établir l'échéancier général du dossier, incluant le processus référendaire à tenir.

CONCLUSION

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

[101] **REJETTE** l'objection d'Aliments Breton inc. et de Les Viandes Du Breton inc. quant au dépôt des pièces ÉPQ-1, ÉPQ-2 et ÉPQ-3 et autorise le dépôt de celles-ci.

[102] **ACCUEILLE** la requête en irrecevabilité et en rejet présentée par les Éleveurs de porcs du Québec portant sur la compétence de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec à l'égard de la demande d'Aliments Breton inc. et de Les Viandes Du Breton inc. fondée

³⁰ *Orientations institutionnelles concernant les demandes d'approbation de règlements*, https://cdncontenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/rmaaqp/publications-adm/autrespublications/RMAAQ_OI2.0_Consultationreglementaire-pleniere_20231221_01.pdf.

sur le deuxième paragraphe de l'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

[103] **DÉCLARE** ne pas avoir compétence pour disposer de la demande d'Aliments Breton inc. et de Les Viandes Du Breton inc. fondée sur le deuxième paragraphe de l'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

[104] **PREND ACTE ET REÇOIT** l'amendement d'Aliments Breton inc. et de Les Viandes Du Breton inc. aux fins de référer à l'article 28 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* afin de modifier le *Plan conjoint des producteurs de porcs du Québec*.

[105] **ORDONNE** à Aliments Breton inc. et à Les Viandes Du Breton inc. d'amender, au plus tard le 28 février 2025, leur demande afin d'y joindre un projet de règlement modifiant l'article 3 du *Plan conjoint des producteurs de porcs du Québec* en prévoyant également y inclure les définitions appropriées.

[106] **ORDONNE** aux Éleveurs de porcs du Québec d'élaborer un projet de processus référendaire à l'égard de la modification du champ d'application du *Plan conjoint des producteurs de porcs du Québec* proposée par Aliments Breton inc. et Les Viandes Du Breton inc., la surveillance de ce processus et la compilation des résultats devant être confiées à une personne indépendante, et de déposer ce projet au dossier pour approbation par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec au plus tard le 28 février 2025.

(s) Gilles Bergeron

(s) Judith Lupien

(s) Marie-Josée Trudeau

M^e Mélissa Devost et M^e Éric Lefebvre, Norton Rose Fulbright
Pour Aliments Breton inc. et Les Viandes Du Breton inc.

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

Séance publique tenue le 12 avril 2024 par moyen technologique Zoom.