

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 141-09-04-238

Décision : 12839
Date : 21 mars 2025
Présidente : Judith Lupien
Régisseuses : Carole Fortin
Annie Lafrance

OBJET : Demande de récusation du Tribunal

DONALD CHOUINARD

Partie demanderesse

Et

PRODUCTEURS ET PRODUCTRICES ACÉRIQUES DU QUÉBEC

Partie mise en cause

DÉCISION

APERÇU

[1] La mise en marché du sirop d'érable est encadrée par divers textes réglementaires pris dans le cadre du *Plan conjoint des producteurs acéricoles du Québec*¹ (le Plan conjoint), dont le *Règlement sur le contingentement des producteurs et productrices acéricoles*² (le Règlement sur le contingentement), le *Règlement sur l'agence de vente des producteurs acéricoles et sur le surplus du produit visé*³ (le Règlement sur l'agence de vente), le *Règlement sur les contributions des producteurs acéricoles du Québec*⁴ (le Règlement sur les contributions) et par une convention de mise en marché du sirop d'érable (la Convention).

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 19.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 8.1.

³ RLRQ, c. M-35.1, r. 7.

⁴ RLRQ, c. M-35.1, r. 9.2.

[2] Les Producteurs et productrices acéricoles du Québec (les PPAQ) sont chargés de l'application du Plan conjoint et des règlements, ainsi que de la négociation et de l'application de la Convention.

[3] Les PPAQ déposent à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) une requête en vue de faire une enquête et d'émettre diverses ordonnances à l'encontre de Donald Chouinard (Chouinard) qui est un producteur visé par le Plan conjoint.

[4] En moyen préliminaire, les deux parties déposent à la Régie une requête en inhabilité à l'encontre du procureur de l'autre partie.

[5] En conférence de gestion, après avoir reçu les observations des parties, la Régie décide, avec motifs, qu'elle recevra par écrit la preuve et les arguments des parties et traitera sur dossier les requêtes en inhabilité.

[6] À la suite de cette décision de la Régie, Chouinard dépose une requête en récusation du Tribunal plaidant être brimé dans sa capacité à faire sa preuve et avoir perdu confiance envers le Tribunal.

[7] La Régie entend la requête en récusation et doit déterminer si Chouinard a démontré une crainte raisonnable de partialité de la part du Tribunal.

[8] La Régie conclut que Chouinard ne s'est pas acquitté de son fardeau de démontrer qu'une personne raisonnable et bien informée, qui étudierait de façon pratique et réaliste la question, conclurait à une crainte de partialité de la part du Tribunal.

[9] Partant de ce fait, la requête en récusation est rejetée.

ANALYSE

- Remarques préliminaires

[10] La Régie est un tribunal administratif spécialisé et un organisme de régulation économique qui repose sur une équipe restreinte de régisseurs. À cet effet, il appert que les propos de la régisseuse Marie-Josée Trudeau (la régisseuse Trudeau) dans une récente décision en récusation résument bien les enjeux en lien avec cette réalité :

[8] Contrairement aux tribunaux judiciaires et quasi judiciaires qui disposent d'un nombre important de juges, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie), laquelle est un organisme de régulation économique et qui agit comme tribunal administratif spécialisé, est composée d'un nombre restreint de décideurs, à savoir huit régisseurs, incluant la présidente. Les dossiers, sauf exception, sont entendus en formation d'au moins trois régisseurs. Dans ce contexte, il est préférable de s'adonner à l'analyse

objective de la demande que de faire preuve de prudence extrême et de se récuser à la première occasion⁵.

(notre soulignement)

[11] La présente demande vise les trois membres de la formation, soit 38 % des effectifs des décideurs administratifs de la Régie.

[12] Considérant la répartition des dossiers entre les régisseurs et le calendrier du rôle de la Régie, une récusation du Tribunal entraîne une conséquence significative sur la capacité de la Régie de traiter avec diligence la requête principale. Dans ce contexte, si ces faits ne sont pas un critère pour évaluer la partialité du Tribunal, ils démontrent à tout le moins la nécessité pour la Régie d'analyser objectivement la requête en récusation comme le souligne avec justesse la régisseuse Trudeau.

- Les prétentions au soutien de la requête

[13] Au soutien de sa requête, Chouinard invoque plusieurs motifs qui peuvent être départagés et résumés ainsi :

Fond de la demande

- Les montants réclamés par les PPAQ à Chouinard sont importants;
- Chouinard souhaite être entendu;

Procureur des PPAQ

- Le procureur des PPAQ, M^e Mathieu Turcotte (M^e Turcotte), représente ces derniers depuis plusieurs années et utilise le témoignage de René Leclerc au soutien de plusieurs dossiers d'enquête devant la Régie;
- M^e Turcotte a, selon Chouinard, un conflit avec le témoin René Leclerc;
- M^e Turcotte est un habitué de la Régie et la fréquence de sa présence devant elle ne doit pas nuire à une saine administration de la justice;

Le Tribunal

- Le Tribunal limite la preuve que Chouinard désire faire dans sa requête en inhabilité en refusant qu'il puisse interroger certaines personnes;
- Le Tribunal limite les chances de Chouinard d'arriver à son but;
- Le Tribunal fait preuve de partialité;
- Le Tribunal ne fait pas preuve d'ouverture d'esprit pour comprendre l'importance du dossier pour Chouinard;
- Chouinard a perdu confiance envers le Tribunal.

⁵ *Aliments Breton inc. et Éleveurs de porcs du Québec*, 2024 QCRMAAQ 6 (Décision 12512).

[14] Avec respect pour l'argumentaire de Chouinard, les motifs énoncés sont davantage un mélange d'affirmations et de sous-entendus qui s'éloignent d'un argumentaire en droit basé sur les principes qui doivent guider l'analyse des demandes en récusation.

- L'autonomie du Tribunal dans la conduite de l'audience

[15] La Régie souligne que le procureur de Chouinard, M^e Sarto Landry (M^e Landry), a déposé des affidavits au soutien de sa requête en inhabilité. Lors de la conférence de gestion portant sur le traitement des requêtes en inhabilité, la Régie a offert un délai à M^e Landry pour bonifier les affidavits déposés et compléter sa preuve comme en fait foi le procès-verbal. M^e Landry a plutôt décidé de retirer les affidavits. Dans ce contexte, il y a lieu de s'interroger sur l'affirmation que la Régie empêche M^e Landry de faire sa preuve.

[16] La décision de la Régie de traiter par écrit les requêtes en inhabilité concerne un moyen préliminaire du dossier, faisant principalement appel à la règle de droit. Lorsque Chouinard déclare souhaiter être entendu, il importe de rappeler que le fond du dossier sera entendu en séance publique et M^e Landry aura le loisir de faire sa preuve et notamment de faire entendre Chouinard.

[17] Le traitement sur dossier des requêtes en inhabilité s'applique aux deux parties, avec les mêmes délais. Partant de ce fait, l'argument voulant que la Régie impose un traitement partial à Chouinard trouve difficilement écho.

[18] Les *Règles de procédures de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*⁶ (les Règles) prévoient un traitement simple et rapide des affaires qui lui sont soumises. L'article 1 des Règles établit qu'elle reçoit les observations en séance publique ou par écrit selon les modalités qu'elle détermine :

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.

(nos soulignements)

[19] La Régie n'a pas agi contre Chouinard, mais a plutôt appliqué ses règles de procédures. La Régie entend annuellement plusieurs demandes sur dossier, il ne s'agit donc pas d'une décision exceptionnelle qui démontrerait un comportement partial du Tribunal envers Chouinard.

[20] Dans le présent dossier, ce qui est reproché au Tribunal relève de sa procédure et de la façon dont il décide de conduire son audience. Le législateur a voulu que les tribunaux

⁶ RLRQ, c. M-35.1, r. 4.

administratifs jouissent d'une certaine latitude dans l'application des règles de justice naturelle comme en fait foi l'article 11 de la *Loi sur la justice administrative*⁷.

11. L'organisme est maître, dans le cadre de la loi, de la conduite de l'audience. Il doit mener les débats avec souplesse et de façon à faire apparaître le droit et à en assurer la sanction.

Il décide de la recevabilité des éléments et des moyens de preuve et il peut, à cette fin, suivre les règles ordinaires de la preuve en matière civile. Il doit toutefois, même d'office, rejeter tout élément de preuve obtenu dans des conditions qui portent atteinte aux droits et libertés fondamentaux et dont l'utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice. L'utilisation d'une preuve obtenue par la violation du droit au respect du secret professionnel est réputée déconsidérer l'administration de la justice.

(nos soulignements)

[21] L'honorable juge Bich dans *Cascades Conversion inc.*⁸ dresse bien le cadre applicable en la matière :

[33] À mon avis, la présente affaire doit être réglée à la lumière du principe qu'affirme le juge Pigeon, au nom de la Cour suprême du Canada, dans *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail*, [1968] R.C.S. 172, à la p. 176 :

Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure.

[34] Or, le jugement de première instance a précisément l'effet d'imposer à la CLP, « organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure », une règle d'administration de la preuve issue directement du Code de procédure civile et obéissant à un souci d'efficacité certainement souhaitable, mais qui n'est pas l'une des composantes du droit d'être entendu.

[35] Le droit d'être entendu, bien sûr, est fondamental : ce droit, fermement ancré dans la *common law* et consacré par les articles 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, est l'un des piliers de notre système juridique et il est la condition sine qua non de la justice, que celle-ci soit rendue par les tribunaux judiciaires ou par les tribunaux et organismes administratifs.

[36] Cela dit, le droit d'être entendu, qui est primordial, ne se décline pas d'une seule façon et, comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada :

75 L'obligation de se conformer aux règles de justice naturelle et à celles de l'équité procédurale s'étend à tous les organismes administratifs qui agissent en vertu de la loi (voir *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, p. 653; *Baker*, précité, par. 20; *Therrien*, précité, par. 81). Ces règles comportent l'obligation d'agir équitablement, notamment d'accorder aux parties le droit d'être entendu (la règle *audi alteram partem*). Cette obligation a une nature et une étendue « éminemment variable et son contenu est tributaire du

⁷ RLRQ c. J-3.

⁸ *Cascades Conversion inc. c. Yergeau*, 2006 QCCA 464.

contexte particulier de chaque cas » (le juge L'Heureux-Dubé dans *Baker*, précité, par. 21). En l'espèce, il faut interpréter généreusement la portée du droit d'être entendu puisque le processus administratif du Conseil de la magistrature ressemble au processus judiciaire habituel (voir *Knight*, précité, p. 683); la décision du Conseil est sans appel (voir D. J. M. Brown et J. M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), vol. 1, p. 7-66 et 7-67); et les enjeux de l'audience sont très graves pour l'intimée (voir *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, p. 1113).^[8]

(nos soulignements, référence omise)

- Le Code de déontologie et la crainte raisonnable de partialité

[22] Les régisseurs sont soumis à un code de déontologie⁹. Ce dernier établit les règles déontologiques et les valeurs éthiques guidant au quotidien les actions des régisseurs. Ce code vise à « encadrer la conduite des régisseurs, à préserver leur impartialité, leur intégrité et leur indépendance et à assurer la confiance du public ».

[23] Le régisseur est également assujéti aux règles que lui impose la *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*¹⁰ ainsi que le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*¹¹.

[24] Finalement, lors de son entrée en fonction, le régisseur prête serment au fait qu'il s'acquittera de son rôle de façon impartiale et honnête :

Je, (nom du régisseur), déclare sous serment que je remplirai fidèlement, impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, tous les devoirs de régisseur de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et que j'en exercerai de même tous les pouvoirs.¹²

[25] En synthèse, le régisseur doit adopter en tout temps une conduite irréprochable et non discriminatoire conforme aux exigences d'impartialité et d'indépendance. Le décideur bénéficie ainsi d'une présomption d'impartialité. Partant du fait qu'invoquer la partialité du régisseur commande des motifs sérieux et fortement étayés, la partie qui invoque l'incapacité à siéger de la part du décideur a donc le fardeau de démontrer la réelle probabilité de partialité. Des présomptions, doutes ou soupçons ne peuvent, à eux seuls, justifier la récusation du Tribunal.

⁹ *Code de déontologie des régisseurs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, en ligne : <[Code de déontologie des régisseurs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec](#)>

¹⁰ RLRQ c. M-30.

¹¹ RLRQ c. M-30, r.1.

¹² Article 13 et annexe 1 du Code de déontologie.

[26] La demande de récusation se doit d'être analysée selon les règles déontologiques en vigueur ainsi que le principe de la personne raisonnable et éclairée comme établi par la Cour suprême dans *Committee for Justice and Liberty*¹³ comme le rappelle la régisseuse Trudeau¹⁴ :

[18] Le Code de déontologie exige du régisseur qu'il divulgue toute cause possible de récusation.^[11] Puisqu'il s'agit d'une obligation déontologique, le régisseur peut être amené à faire preuve d'une extrême prudence et divulguer des situations qui ne constitueraient pas, après une analyse objective, une cause de récusation.

[19] Cette analyse objective est conduite selon la norme de la crainte raisonnable de partialité :

21. Le régisseur se récusé lorsqu'une personne raisonnable et bien informée qui étudierait la question en profondeur de manière réaliste et pratique conclurait que son comportement est de nature à faire naître une crainte raisonnable de partialité.^[12]

[20] Il s'agit de la codification de la crainte raisonnable de partialité telle que défini par la Cour suprême dans *Committee for Justice and Liberty* :

La crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Ce critère consiste à se demander « à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique? » Croirait-elle que, selon toute vraisemblance [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?^[13]

[21] Cette définition fut confirmée et précisée dans l'arrêt *R. c. S. (R.D.)* :

Ce critère comporte un double élément objectif: la personne examinant l'allégation de partialité doit être raisonnable, et la crainte de partialité doit elle-même être raisonnable eu égard aux circonstances de l'affaire.^[14]

[22] Il est ainsi établi que la crainte raisonnable de partialité doit être appréciée en fonction des circonstances propres à chaque cas.^[15]

(références omises)

[27] Dans le présent cas, les prétentions du demandeur ne convainquent pas la Régie.

[28] Tout comme les PPAQ, Chouinard a l'opportunité de faire sa preuve et son argumentation par écrit sur le moyen préliminaire d'inhabilité. Il aura par la suite l'opportunité d'être entendu sur le fond de l'affaire. Il est donc inexact de prétendre que le Tribunal limite son droit d'être entendu ou minimise son dossier.

¹³ *Committee for Justice and Liberty c. L'Office national de l'énergie*, 1976 CanLII 2 (CSC), [1978] 1 RCS 369.

¹⁴ *Aliments Breton inc. et Éleveurs de porcs du Québec*, préc., note 5.

[29] L'historique de représentation du procureur des PPAQ, et les présomptions à son égard ne sont pas des éléments qui relèvent de la partialité du Tribunal. Il est difficile de voir en quoi les éventuels sentiments allégués de M^e Turcotte, ou son attitude, envers un témoin peuvent rendre le Tribunal partial.

[30] À la lumière des éléments présentés, la personne raisonnable ne conclurait pas dans les circonstances à la partialité du Tribunal.

[31] Le demandeur Chouinard ne s'est pas déchargé de son fardeau de preuve.

CONCLUSION

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

[32] **REJETTE** la requête en récusation de Donald Chouinard;

(s) Judith Lupien

(s) Carole Fortin

(s) Annie Lafrance

M^e Sarto Landry, Sarto Landry Avocat inc.
Pour Donald Chouinard

M^e Mathieu Turcotte, DHC Avocats
Pour les Producteurs et productrices acéricoles du Québec

Séance publique tenue le 4 février 2025 par moyen technologique Zoom.