

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 055-03-06-01

Décision : 12840
Date : 21 mars 2025
Présidente : Judith Lupien
Régisseurs : Carole Fortin
Simon Trépanier

OBJET : Demande urgente d'ordonnances et d'exemption aux fins de mise en marché de plants forestiers

PÉPINIÈRE FORESTIÈRE TSHITASSINU INC.

Partie demanderesse

Et

OFFICE DES PRODUCTEURS DE PLANTS FORESTIERS DU QUÉBEC

Partie mise en cause

MOTIFS DE LA DÉCISION RENDUE SÉANCE TENANTE LE 28 FÉVRIER 2025

CONTEXTE

[1] Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (le MRNF) administre un programme de reboisement (le Programme) qui permet de produire des semences et des plants destinés au reboisement de sites forestiers publics et privés à partir d'un réseau de pépinières publiques et privées.

[2] À l'exception des pépinières gouvernementales, la production et la mise en marché des plants forestiers destinés au reboisement des terres publiques et privées à des fins de production de matière ligneuse sont assujetties au *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*¹ (le Plan conjoint).

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 252.

[3] L'Office des producteurs de plants forestiers du Québec² (l'Office) administre le Plan conjoint et voit à l'application des règlements pris en vertu de celui-ci, et représente les producteurs du produit visé, notamment aux fins de la négociation et de la signature des conventions de mise en marché.

[4] Pépinière forestière Tshitassinu inc. (Tshitassinu) est une entreprise constituée le 22 juillet 2021 qui désire produire des plants forestiers dans le cadre du Programme. Elle est située à Mashteuiatsh, au Lac-Saint-Jean.

[5] Le 29 septembre 2023, Tshitassinu fait parvenir à l'Office une lettre demandant son inscription à titre de producteur visé par le Plan conjoint, conformément au *Règlement sur le fichier et les renseignements des producteurs de plants forestiers du Québec*³ (le Règlement sur le fichier).

[6] Le 14 mars 2024, l'Office confirme l'inscription de Tshitassinu au fichier des producteurs.

[7] Au printemps 2024, l'Office et le MRNF conviennent d'une entente intérimaire de mise en marché pour l'année 2024, à savoir l'*Entente intérimaire visant la reconduction temporaire de la Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour les ensemencements de 2023 conclue en vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (l'Entente intérimaire de 2024). Cette entente est signée le 12 avril 2024 par l'Office et le 28 mai 2024 par le MRNF.

[8] L'annexe A de l'Entente intérimaire de 2024 précise notamment la « capacité de production forestière nette » (la CPFN) en m² totale, et la répartition de celle-ci allouée aux pépinières privées pour la production de plants dans le cadre du Programme du MRNF.

[9] L'inclusion d'une répartition de la CPFN entre les pépinières existantes en fonction de l'historique de production a été reconnue par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) en 2005 à la suite d'un arbitrage de la convention de mise en marché intervenue entre l'Office et le MRNF nommée *Convention pour les ensemencements 2005* (la Convention 2005)⁴. Depuis, l'Office et le MRNF ont convenu dans un article des conventions suivantes qu'une partie de la CPFN octroyée aux pépinières privées serait répartie entre les producteurs en fonction de la CPFN répartie en 2005 et modifiée par les transactions d'actifs effectuées entre 2008 et 2023 (annexe A). La Régie homologue ces conventions jusqu'en 2021.

[10] Tshitassinu n'est pas mentionnée à l'annexe A de l'Entente intérimaire de 2024. Elle est donc exclue des ententes d'ensemencement de 2024 avec le MRNF, même si elle est inscrite au fichier des producteurs visé par le Plan conjoint.

² *Regroupement des pépinières forestières privées du Québec* (Décision 7147), en ligne : <<https://services.rmaa.qc.ca/DocuCentre/Decision/2000/7147.pdf>>.

³ RLRQ, c. M-35.1, r. 250.

⁴ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, 2005 QCRMAAQ 131 (Décision 8479).

[11] Le 21 mai 2024, Tshitassinu écrit à l'Office pour connaître les prochaines étapes qui lui permettront de produire des plants forestiers pour le MRNF en vue de l'ensemencement de 2024.

[12] Le 13 juin 2024, l'Office confirme à Tshitassinu qu'aucune superficie de production ne lui sera octroyée.

[13] Le 16 juillet 2024, Tshitassinu dépose une requête auprès de la Régie pour obtenir des ordonnances en vue d'obliger l'Office à :

1. Tenir compte des intérêts légitimes de Tshitassinu conformément à l'article 12 (2) du Plan conjoint;
2. Tenir compte de tous les producteurs visés par le Plan conjoint, incluant Tshitassinu, dans l'arbitrage de la convention de mise en marché qui vise l'année d'ensemencement 2024 (la Convention 2024);
3. Cesser de contingenter la production et la mise en marché des plants forestiers, notamment en déterminant l'attribution des volumes de production par pépinière privée.

[14] Le 4 octobre 2024, Tshitassinu modifie sa requête pour y ajouter une demande d'exemption de l'obligation de produire au moins 200 000 plants depuis 12 mois afin de conserver son statut de producteur visé par le Plan conjoint dans l'attente de pouvoir mettre en marché des plants auprès du MRNF.

[15] Le 11 octobre 2024, l'Office dépose une requête en irrecevabilité concernant les ordonnances demandées par Tshitassinu.

[16] Le 7 novembre 2024, Tshitassinu modifie à nouveau sa requête pour y ajouter les deux ordonnances suivantes en vue d'obliger notamment l'Office à :

1. Retirer de toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants basé sur l'historique et la capacité de production, ainsi que tout autre mécanisme de contingentement;
2. Abolir la *Politique de transfert de volume* (la Politique de transfert) établie par l'Office.

[17] La requête en irrecevabilité de l'Office est entendue sur le fond.

QUESTIONS

[18] La Régie doit d'abord se prononcer sur la requête en irrecevabilité déposée par l'Office. Si elle est rejetée, la Régie doit déterminer si, dans le cadre d'une mise en marché efficace et ordonnée des plants forestiers, elle doit ordonner à l'Office :

- De tenir compte des intérêts légitimes de Tshitassinu de façon générale et, plus particulièrement, dans l'arbitrage de la Convention 2024;
- D'abolir sa Politique de transfert;

- De retirer de toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants forestiers basé sur l'historique de production et la capacité de production des pépinières.

[19] Enfin, la Régie doit déterminer s'il est opportun d'accorder une exemption de l'application de l'article 3 du Plan conjoint aux fins de permettre à Tshitassinu d'être exemptée de l'obligation de produire au moins 200 000 plants décrits à l'article 2 du Plan conjoint dans l'attente de pouvoir mettre en marché des plants forestiers auprès du MRNF et ainsi conserver son statut de producteur visé.

ANALYSE ET DÉCISION

[20] Pour les motifs exposés dans la présente décision, y compris les principes énoncés dans la Décision 12772⁵, la Régie rejette la requête en irrecevabilité de l'Office.

[21] Pour les motifs énoncés dans la présente décision, la Régie accueille deux des demandes d'émission d'ordonnances de Tshitassinu, soit celles visant à ce que l'Office :

- Tienne compte des intérêts légitimes de Tshitassinu;
- Abolisse sa Politique de transfert.

[22] La Régie rejette les deux autres demandes d'émission d'ordonnances de Tshitassinu, soit :

- Celle visant à obliger l'Office à considérer Tshitassinu dans le cadre de l'arbitrage de la Convention 2024;
- Celle qui ordonne à l'Office de retirer de toute convention tout mécanisme de répartition de la production de plants.

[23] Enfin, la Régie accueille en partie la demande d'exemption de Tshitassinu de l'obligation de produire 200 000 plants. L'exemption est accordée jusqu'au 31 décembre 2025 afin que Tshitassinu conserve son statut de producteur visé par le Plan conjoint pour les années 2025 et 2026.

- La requête en irrecevabilité de l'Office

[24] À l'appui de sa requête en irrecevabilité, l'Office soutient que les demandes d'ordonnances de Tshitassinu sont infondées en fait et en droit, prématurées, théoriques, vagues et imprécises.

[25] Les arguments de l'Office peuvent être résumés comme suit :

- L'Office ne s'oppose pas à l'inclusion de Tshitassinu à titre de producteur visé par le Plan conjoint et lui a reconnu ce statut;

⁵ *Éleveurs de porcs du Québec et Porc Hédén inc.*, 2024 QCRMAAQ 92.

- La qualification au Plan conjoint repose sur des critères factuels qui dépendent uniquement du producteur et non de l'Office et n'octroient pas de droits de production;
- Il a été et reste possible pour Tshitassinu de produire des plants forestiers;
- L'Office n'entrave pas la mise en marché du produit visé;
- L'Office n'a aucune obligation, en vertu du Plan conjoint et de ses règlements, de trouver et de garantir un débouché de marché au producteur, et ne limite pas le producteur au seul marché du MRNF;
- Les représentations de l'Office dans le cadre de l'arbitrage de la Convention 2024⁶ sont communes et indistinctes à tous les producteurs;
- La Régie n'a pas le pouvoir de forcer un acheteur à acheter le produit visé.

[26] Dans la Décision 12772⁷, la Régie dresse un portrait des règles applicables en matière d'irrecevabilité. De cet exercice ressort l'importance de qualifier la fonction exercée par la Régie dans le recours qu'elle entend afin de déterminer la possibilité de soulever certains motifs de rejet ou d'irrecevabilité, et notamment lorsque la Régie exerce ses fonctions administratives. Ainsi, la Régie déclare :

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/législative⁸.

[27] En l'espèce, en ce qui concerne la demande d'exemption de Tshitassinu, la Régie exerce sa fonction administrative et le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁹ (la Loi). Par conséquent, la requête en irrecevabilité à l'égard de la demande d'exemption est rejetée.

[28] Les ordonnances demandées par Tshitassinu sont émises en vertu de l'article 43 de la Loi. Elles sont exécutoires et, bien que leur portée puisse varier, elles relèvent en ce sens de la fonction quasi judiciaire de la Régie. Elles font écho à un différend entre Tshitassinu et l'Office concernant le statut de Tshitassinu tant en vertu du Plan conjoint que de l'Entente intérimaire de 2024.

[29] Dans la Décision 12772¹⁰, la Régie fait référence aux enseignements de la Cour suprême du Canada et à l'importance que les recours soient fondés en droit lorsqu'elle agit dans le cadre de sa fonction quasi judiciaire :

[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.

⁶ Dossier 055-09-01-07 en instance devant la Régie.

⁷ *Éleveurs de porcs du Québec et Porc Héden inc.*, préc., note 5.

⁸ *Id.*, par. 59.

⁹ RLRQ, c. M-35.1.

¹⁰ *Éleveurs de porcs du Québec et Porc Héden inc.*, préc., note 5.

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 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.

(références omises)

[30] Dans le présent dossier, Tshitassinu, en tant que producteur visé par le Plan conjoint, a la qualité requise et l'intérêt pour déposer son recours. Lors de l'examen d'une requête en irrecevabilité, le tribunal doit faire preuve de prudence et éviter de mettre fin prématurément au litige. À ce stade des procédures, les faits allégués étant considérés comme avérés, la Régie n'a pas à décider de leur bien-fondé ni des chances de succès du demandeur. Elle doit se demander si ces allégations peuvent donner ouverture aux conclusions recherchées.

[31] La Régie constate que les allégations de Tshitassinu peuvent donner ouverture à ses demandes et, considérant les principes énoncés précédemment, rejette donc la requête en irrecevabilité de l'Office à l'égard de l'émission d'ordonnances.

- L'historique du Plan conjoint et de la mise en marché de la production

[32] Afin de mieux comprendre le contexte de la présente demande, il est opportun de donner un bref aperçu de l'évolution du cadre de la mise en marché dans le secteur des plants forestiers.

[33] En novembre 2000, en vertu de la Loi, les producteurs privés qui fournissent des plants forestiers dans le cadre du Programme se regroupent pour former l'Office afin d'administrer le Plan conjoint. Ce dernier vise tous les plants forestiers destinés au reboisement des terres publiques et privées à des fins de production de matière ligneuse. Toute personne qui produit et met en marché au moins 200 000 plants annuellement à cette fin est visée par le Plan conjoint.

[34] Lors de sa création, le Plan conjoint vise notamment à fournir aux producteurs un outil de négociation collective face au MRNF, un acheteur important, voire unique, comme en témoigne à l'époque l'actuel président de l'Office :

[...]

~~Le gouvernement québécois est l'unique acheteur de plants.~~ La production de plants est partagée entre six pépinières publiques et une vingtaine de pépinières privées. Les pépinières propriété gouvernementale assurent la production d'environ 50 millions de plants, et les privées environ 100 millions. Le processus d'appel d'offres mis en place au milieu des années 1990 accentue la compétition entre entreprises et la baisse des prix.

Face à une telle situation, une coalition de producteurs voit le jour en 1994 et demande au ministère des Ressources naturelles de suspendre le processus d'appel d'offres et d'allouer les contrats suivant une approche de négociation. Les modifications apportées

par le Ministère n'apportent cependant pas la stabilité recherchée par les producteurs privés. Les difficultés découlant du système d'appel d'offres sont ainsi résumées :¹¹

[...]

(notre soulignement)

[35] De nos jours, bien que les producteurs puissent en fait commercialiser leurs plants auprès de n'importe quel acheteur, le MRNF est en réalité le seul acheteur des plants produits par les pépinières privées visées par le Plan conjoint puisque la quasi-totalité de la production des producteurs visés par le Plan conjoint est consacrée au Programme, comme le confirme l'Office dans son mémoire lors de la dernière évaluation périodique¹² :

4. BREF PORTRAIT DE LA FILIÈRE

Portrait du réseau et des pépinières privés

Une synthèse des principaux éléments qui décrivent la filière de la production de plants forestiers est présentée.

- Les pépinières ont un seul client, le MFFP¹³.
- L'activité et l'expertise des pépinières privées sont principalement concentrées sur la production des plants de reboisement répondant aux besoins et aux exigences du programme du MFFP.
- Les infrastructures des pépinières sont exploitées en moyenne selon la capacité décrite au tableau suivant.

(nos soulignements)

[36] Certains producteurs mettent en marché des plants pour d'autres clients, mais, selon le témoignage des représentants de l'Office, il s'agit d'un marché marginal. Bien que ces ventes fassent partie de la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint, l'Office a choisi de ne pas s'en occuper. Elles ne sont donc pas supervisées par l'Office, ni encadrées par des conventions de mise en marché. Tout au plus, les producteurs qui les réalisent doivent les déclarer annuellement afin de payer leurs contributions à l'Office.

[37] À la suite de l'entrée en vigueur du Plan conjoint, l'Office et le MRNF négocient et signent presque chaque année depuis plus de 20 ans une convention de mise en marché afin d'encadrer la production et la vente de plants forestiers au MRNF, qui les distribue ensuite gratuitement dans le cadre du Programme.

[38] En mars 2002, à la suite d'une requête du ministère des Ressources naturelles (le MRN)¹⁴, la Régie modifie le Plan conjoint. L'Office perd ainsi certains des pouvoirs du Plan conjoint, dont celui de continger la production. La Régie considère l'intérêt public afin de permettre au MRNF

¹¹ *Regroupement des pépinières forestières privées du Québec (REPEF)*, 2000 QCRMAAQ 31 (Décision 7104), p. 3.

¹² Voir pièce R-16, annexe 2, p. 10.

¹³ En 2002, le secteur forêts était sous la responsabilité du ministère des Ressources naturelles. En 2014, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (le MFFP) devient responsable de ce secteur puis en 2022, ce secteur est transféré au MRNF.

¹⁴ *Ministère des Ressources naturelles du Québec et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, 2002 QCRMAAQ 30 (Décision 7508).

d'assurer son devoir gouvernemental en matière de gestion forestière. En effet, c'est le MRNF qui décide annuellement des quantités totales de plants forestiers nécessaires au reboisement et le contingentement de la production peut porter atteinte à cette responsabilité, selon l'analyse de la Régie dans la Décision 7508 :

L'exercice des pouvoirs de contingentement de la production et de la mise en marché (article 93) [...] apparaît susceptible d'entraver l'obligation faite au Ministre de fournir les plants forestiers en conformité avec les programmes de gestion des ressources forestières et d'aménagement. Le niveau de production de plants forestiers résulte d'une décision gouvernementale. Les pouvoirs de réglementation des conditions de production et de mise en marché [...], si exercés par l'Office, pourraient interférer avec l'élaboration, par le gouvernement, de normes régissant la production de plants forestiers et actuellement incluses dans les contrats. La Régie n'estime pas opportun, aux fins d'une mise en marché efficace et ordonnée, et compte tenu des objectifs énoncés par l'Office, de maintenir ces pouvoirs relativement aux plants forestiers livrés au MRN aux fins de ses programmes.¹⁵

(notre soulignement)

[39] C'est donc le MRNF qui détermine annuellement les volumes de production, soit la CPFN. Par la suite, 70 % de cette dernière est répartie entre les pépinières forestières privées selon les critères établis par les conventions applicables. Les pépinières gouvernementales produisent les 30 % restants.

[40] En 2005¹⁶, la Régie arbitre l'établissement des critères de la Convention 2005. L'Office souhaite notamment que les volumes de production soient attribués en fonction d'un historique de production, alors que le MRNF veut intégrer des critères de performance, de qualité et de proximité des sites de reboisement. La Régie conclut qu'une modification unilatérale des critères par le MRNF n'est pas propice à la pérennité de l'industrie. Elle requiert donc que le MRNF prévoie une période de transition :

La Régie requiert de ce fait que le MRNF fixe dans la prochaine Convention une période de transition dans l'introduction d'une régression de la valeur de la CPFN dans l'attribution des volumes. La Régie requiert également que le MRNF précise le pourcentage, les critères de même que la pondération de chacun des facteurs considérés, en l'occurrence l'historique de la CPFN, la performance et la proximité des sites. Elle demande finalement au MRNF de faire connaître ces critères et de les expliquer aux producteurs afin qu'ils puissent en tenir compte et mesurer l'effet de ces spécifications dans leurs stratégies d'affaires et d'investissement.¹⁷

[41] La Convention 2005 ainsi arbitrée prévoit donc une répartition de la CPFN entre les pépinières existantes selon l'historique de production de 2005. Les parties maintiennent cette exigence de tenir compte de cet historique dans les conventions subséquentes, lesquelles sont homologuées par la Régie jusqu'en 2021, tel que mentionné précédemment. Les conventions subséquentes ont également intégré des éléments de performance et de proximité des sites de reboisement afin d'établir la CPFN de chacune des pépinières. Nous y reviendrons plus tard.

¹⁵ *Id.*, p. 11.

¹⁶ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, préc., note 4.

¹⁷ *Id.*, p. 18.

[42] En 2007, les producteurs réunis en assemblée générale adoptent la Politique de transfert¹⁸. L'article 1 de cette dernière prévoit que l'Office est responsable de la répartition des volumes entre les producteurs :

- 1) L'Office des producteurs de plants forestiers du Québec se reconnaît comme gestionnaire de la répartition des volumes de production des entreprises membres.

[43] La Régie comprend que cette Politique de transfert est appliquée à partir de la répartition entre les entreprises de la CPFN de 2005. Nous y reviendrons également plus tard.

[44] Au début des années 2000, une vingtaine de producteurs fournissent des plants forestiers au MRNF. Au fil des ans, certaines pépinières cessent leurs activités et leur CPFN historique est répartie par l'Office aux pépinières restantes conformément à la Politique de transfert.

[45] En quelque sorte, au cours des années, l'Office a géré la répartition de la CPFN en fonction de la diminution du nombre de producteurs visés par le Plan conjoint et le MRNF a signé les conventions de mise en marché qui illustrent cette gestion.

- La prise en compte par l'Office des intérêts légitimes de Tshitassinu

[46] Jusqu'à récemment, l'Office n'a jamais été confronté à l'émergence de nouveaux producteurs. La Régie constate que l'arrivée de Tshitassinu vient bousculer l'ordre établi.

[47] Tshitassinu est une entreprise familiale détenue par trois actionnaires de la communauté innue de Mashteuiatsh. Ils ont de l'expérience en foresterie et en reboisement, ayant notamment travaillé pour le compte du MRNF. Tshitassinu a un projet de pépinière dont l'objectif est de vendre uniquement au MRNF afin de contribuer au reboisement du territoire ancestral innu.

[48] Les premières pièces du dossier retraçant le projet de Tshitassinu remontent à l'automne 2020, alors que la future pépinière adresse diverses questions au MFFP, maintenant nommé MRNF. Dans une correspondance datée de novembre 2021, ce dernier lui répond :

Je renouvelle l'engagement du MFFP à vous accompagner dans vos démarches. [...] votre projet doit se faire dans le respect du cadre législatif, [...] c'est-à-dire en respectant le Plan conjoint [...]. Cela implique que le volume des ensemencements alloués à la pépinière Tshitassinu sera déterminé par la superficie de production, ou la capacité de production forestière nette (CPFN), que vous serez en mesure d'acquérir à la suite de votre adhésion à l'office [...]. La quantité de plants forestiers produite par une pépinière étant étroitement liée à cette CPFN, nous ne sommes pas en mesure de garantir un volume précis de production de plants forestiers.

Je vous invite donc à poursuivre vos discussions avec les représentantes du MFFP ainsi qu'avec l'OPPFQ afin que votre projet d'établissement d'une nouvelle pépinière forestière privée se concrétise.¹⁹

(nos soulignements)

¹⁸ Voir pièce OPPFQ-19.

¹⁹ Voir pièce R-19.

[49] Tshitassinu écrit à l'Office le 16 novembre 2021 une première correspondance dans laquelle la pépinière pose les questions suivantes :

[...] l'OPPFQ est ouverte à recevoir un nouveau membre? Quelles sont les étapes pour devenir membre? Y a-t-il des Capacités de Production Forestière Nette (CPFN) de disponible? Comment pouvons-nous acquérir des CPFN et à quel prix?²⁰

[50] L'Office répond en décembre 2021 en précisant que « la CPFN n'est pas vendue par l'OPPFQ, mais est déterminée par [...] convention »²¹. Par cette réponse, l'Office corrobore le fait que c'est le texte de la Convention qui confirme annuellement la répartition de la CPFN entre les producteurs visés.

[51] L'Office souligne également que la CPFN des pépinières en exploitation dépasse actuellement la quantité de plants dont la production est confiée par le MRNF aux entreprises visées par le Plan conjoint. Il y a donc une surcapacité de production par rapport aux besoins du MRNF. Enfin, l'Office invite Tshitassinu à lui faire parvenir plus de détails sur son projet, ce qu'elle fait avant la fin de 2021.

[52] Tshitassinu sait dès ce moment que les CPFN ne sont pas vendues par l'Office et qu'elles sont inscrites dans les conventions. Dans le même temps, la future pépinière cherche à se faire reconnaître comme producteur visé par le Plan conjoint et, pour ce faire, elle entame des démarches pour produire plus de 200 000 plants afin de répondre aux critères du Plan conjoint. Ainsi, au cours des deux années suivantes, elle peaufine son projet comme suit :

- L'une des actionnaires effectue un stage à la pépinière publique de plants forestiers de Normandin, au Lac-Saint-Jean, du 14 mars au 27 mai 2022, puis du 5 septembre 2022 au 30 mai 2023;
- Les actionnaires prévoient la construction d'une serre pilote de 280 m², qui débute à l'été 2023 et s'achève quelques mois plus tard;
- Des semences d'épinette noire sont achetées auprès du MRNF et plantées en novembre 2023 dans des caissettes de type 113-25. Environ 232 000 cavités sont initialementensemencées dans la serre pilote;
- Une firme spécialisée est mandatée pour documenter l'avancement du projet de serre pilote et des plants qui y poussent. Deux visites sur le terrain sont effectuées en février 2024 pour constater le tout et un rapport est produit, confirmant qu'au moins 204 000 plants d'épinette noire ont germé et sont en production.

[53] Le 29 septembre 2023²², Tshitassinu présente à l'Office une demande d'inscription à titre de producteur visé par le Plan conjoint, conformément au Règlement sur le fichier. Elle fait valoir qu'elle a déjà ensemencé plus de 200 000 plants au cours des 12 derniers mois dans sa serre pilote, ce qui, selon elle, la qualifie pour l'inscription au fichier des producteurs. Elle souhaite les vendre éventuellement au MRNF dans le cadre du Programme.

²⁰ Voir pièce OPPFQ-1.

²¹ Voir pièce OPPFQ-2.

²² Voir pièce R-2.

[54] Après plusieurs échanges entre Tshitassinu et l'Office, ce dernier accorde finalement le statut de producteur visé par le Plan conjoint à la pépinière le 14 mars 2024²³, cinq mois après avoir reçu la demande. La pépinière est alors inscrite au fichier des producteurs, qui sont désormais au nombre de 13. Par ce geste, l'Office reconnaît que Tshitassinu répond aux articles 2 et 3 du Plan conjoint :

2. Le Plan conjoint vise tous les plants forestiers destinés au reboisement des terres publiques et privées aux fins de la production de matière ligneuse; il ne vise pas les plants produits pour fins ornementales et pour la production de sapins de Noël.

3. Le Plan conjoint vise toute personne qui produit ou produit et met en marché chaque année, pour son compte ou pour celui d'autrui, au moins 200 000 plants décrits à l'article 2, à l'exclusion des pépinières de propriété gouvernementale.

[55] À partir de ce moment, le 14 mars 2024, l'Office a le mandat de représenter Tshitassinu au même titre que les 12 autres producteurs inscrits au fichier, tel que précisé aux articles 6 et 12 du Plan conjoint. Il doit notamment négocier et agir comme agent de vente au nom de Tshitassinu, en tenant compte de ses intérêts, comme il doit le faire pour les 12 autres pépinières visées par le Plan conjoint :

6. L'Office est l'agent de négociation et l'agent de vente des producteurs visés par le Plan conjoint.

[...]

12. L'Office a les pouvoirs, devoirs et attributions que la Loi détermine et plus spécifiquement mais non de façon restrictive, les suivants :

[...]

2° surveiller, coordonner et améliorer la mise en marché du produit visé en tenant compte des intérêts légitimes des producteurs et des autres personnes intéressées;

(notre soulignement)

[56] Cependant, les faits et les témoignages permettent de comprendre que l'Office perçoit clairement ce nouveau joueur comme un concurrent aux pépinières déjà en production. Dans un contexte où la demande de plants du MRNF est inférieure à la CPFN des 12 producteurs déjà visés, il ne voit pas comment l'arrivée de cette nouvelle entreprise pourrait contribuer à une mise en marché efficace et ordonnée pour approvisionner le Programme.

[57] L'Office convoque Tshitassinu à son assemblée générale annuelle le 2 octobre 2024 et lui transmet tous les bulletins d'information, comme il le fait pour tous les autres producteurs visés. Toutefois, il ne rencontre pas Tshitassinu pour mieux connaître et comprendre les enjeux vécus par ce nouveau joueur ainsi que ses intérêts, afin de pouvoir le représenter.

[58] Il convient de rappeler que la Convention 2024 est en arbitrage devant la Régie depuis décembre 2023. Dans ce contexte, l'Office et le MRNF s'entendent sur l'Entente intérimaire de 2024 qui prend effet en attendant la sentence arbitrale qui tiendra lieu de Convention 2024.

²³ Voir pièce R-4.

[59] Cette Entente intérimaire de 2024 est signée après l'inscription de Tshitassinu au fichier des producteurs. Celle-ci est exclue des entreprises figurant à l'annexe A de cette entente et qui se répartissent entre elles les superficies totales en m² allouées aux pépinières.

[60] D'après les échanges entre l'Office et Tshitassinu versés au dossier, la Régie comprend que la base historique pour la répartition des superficies à l'annexe A de l'Entente intérimaire de 2024 est l'année 2005. Puisque Tshitassinu n'existait pas en 2005, sa part de production est donc nulle, tel qu'annoncé à la demanderesse par la correspondance suivante :

Puisque Pépinière Tshitassinu ne détenait, selon nos fichiers, aucune CPFN utilisée en 2005 non plus qu'acquise ou modifiée depuis cette date par les transactions réalisées entre 2008 et 2023, sa capacité de production forestière nette (CPFN) est donc actuellement à « 0 ». ²⁴

[61] Avec égards pour la position du président de l'Office qui, lors de la séance publique, a déclaré qu'il était « ridicule de faire une place à Tshitassinu » dans un contexte de surcapacité de production des pépinières actuellement en production, quelle habilitation dans le Plan conjoint permet à l'Office de faire abstraction de ce nouveau venu?

[62] À partir du moment où Tshitassinu est visée par le Plan conjoint parce qu'elle répond aux critères, l'Office doit tenir compte des intérêts légitimes de Tshitassinu dans tous ses travaux, conformément à l'article 12 (2) du Plan conjoint, et agir en conséquence en la représentant, comme il le fait pour les 12 autres pépinières.

[63] Il y a donc lieu d'ordonner à l'Office de tenir compte des intérêts légitimes de Tshitassinu dans l'application des pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi, et notamment dans l'application du Plan conjoint et la négociation des conditions de mise en marché, et ce, tant et aussi longtemps que la pépinière maintient son statut de producteur visé par le Plan conjoint.

- Politique de transfert et mécanisme de répartition de la production de plants

[64] Étant donné que le marché des plants forestiers se limite principalement à l'approvisionnement du Programme, la répartition des superficies de production liées à la CPFN est hautement stratégique pour les pépinières. C'est ce qui garantit une certaine stabilité et rentabilité aux entreprises et, par conséquent, une mise en marché efficace et ordonnée du produit.

[65] C'est pour cette raison que l'Office a toujours défendu un partage fondé sur un historique de production. De son côté, le MRNF a régulièrement fait valoir son droit de déterminer avec qui il peut contracter, et également dans quelle proportion il octroie des contrats annuels de production aux pépinières privées. À cet égard, certains extraits de la sentence arbitrale de 2005²⁵ sont éclairants :

²⁴ Voir pièce R-8.

²⁵ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, préc., note 4, p. 17.

L'Office et le MRNF confirment que dès le début du Plan conjoint (2002 et 2003), les parties se sont entendues, sans pour autant en convenir dans la Convention, que les volumes soient attribués sur la base de la capacité de production forestière nette (CPFN).

Selon l'Office, cette méthode a garanti aux pépinières une répartition équitable souhaitée par elles et a permis aux producteurs de retenir les services d'employés qualifiés et de planifier leurs investissements, ce qui a contribué à une mise en marché ordonnée.

Le MRNF explique qu'après avoir constaté des lacunes reliées à la méthode de la CPFN, il a déterminé en 2004 et 2005 qu'une partie de la production serait octroyée selon une méthode autre que l'historique de production. Il a utilisé la performance et la proximité des sites de reboisement comme autres critères pour attribuer les volumes supplémentaires en 2004-2005. Ainsi, 5 000 mètres carrés sur une production de 220 000 mètres carrés furent alloués sur la base de ces autres critères.

Le MRNF rappelle qu'il lui revient de déterminer cette attribution des volumes puisque la Régie a explicitement retiré ce pouvoir à l'Office par sa décision 7508 en 2002.

(nos soulignements)

[66] Finalement, lors de cet arbitrage, la Régie valide le fait que les parts de production doivent être réparties d'un commun accord entre le MRNF et l'Office. La nouvelle méthode de répartition tient compte à la fois de la CPFN historique, mais également de la proximité des sites de reboisement par rapport aux pépinières et de leur performance. Cette approche est toujours présente dans la dernière convention homologuée par la Régie, en 2021²⁶, dont voici un extrait :

3.2 Une partie des plants octroyés aux pépinières privées sera répartie entre les producteurs en fonction de la CPFN utilisée en 2005 et modifiée par les transactions réalisées entre 2008 et 2021 (annexe A). Le pourcentage minimum attribuable selon la CPFN dépend de la superficie totale à ensemercer (voir tableau 1). La superficie résiduelle sera attribuée aux producteurs selon d'autres critères tels que la production régionale en visant un objectif de production régionale de 80 %, et la performance visant à bonifier les producteurs qui livrent les plants en quantité, qualité et dans les délais prévus au contrat de production.

[...]

(notre soulignement)

[67] Les transactions effectuées entre 2008 et 2021 précisées à l'annexe A résultent de l'application de la Politique de transfert. Cette politique, qui ne comporte que quatre articles, précise la manière dont l'Office doit traiter la CPFN en cas de faillite ou d'arrêt de la production d'une pépinière qui « possède » une CPFN. Cette Politique de transfert se lit comme suit :

- 1) L'Office des producteurs de plants forestiers du Québec se reconnaît comme gestionnaire de la répartition des volumes de production des entreprises membres.
- 2) Lorsque le titulaire d'un volume historique fait faillite ou cesse ses opérations pendant 2 saisons, il perd la reconnaissance de son volume qui sera redistribué entre les autres producteurs.
- 3) Lorsqu'un acheteur ou groupe d'acheteurs acquiert la majeure partie de la valeur des actifs d'un producteur de plants forestiers, actifs qui servaient à la production de plants forestiers, il se voit reconnaître la totalité du volume historique qui était

²⁶ Voir pièce OPPFQ-10.

produit par le vendeur. Ce dernier perd alors toute prétention à un historique de production.

- 4) Lorsqu'un acheteur ou groupe d'acheteurs acquiert une partie de la valeur des actifs d'un producteur de plants forestiers, actifs qui servaient à la production de plants forestiers, il se voit reconnaître une partie (même proportion) du volume historique qui était produit par le vendeur. Ce dernier perd alors toute prétention sur cet historique de production.²⁷

(nos soulignements)

[68] La Politique de transfert reconnaît explicitement la gestion et le transfert des volumes de production entre les entreprises par l'Office. De plus, ces volumes sont fondés sur l'année de référence 2005. En ne se référant qu'à cette année spécifique, la Politique de transfert limite indirectement l'accès au Programme pour toute nouvelle entreprise. Selon la Politique de transfert et les termes de l'annexe A, la seule façon actuellement d'obtenir une part de la CPFN et d'ainsi pouvoir produire pour le Programme est d'acquérir les actifs d'une pépinière existante qui a un volume historique.

[69] Or, considérant que l'Office n'a pas l'habilitation de continger la production, soit le pouvoir conféré par l'article 93 de la Loi, en vertu de quelle habilitation peut-il gérer l'attribution des volumes de production? Et qui plus est, de le faire en vertu d'une politique interne et non d'un cadre réglementaire comme le prévoit la Loi?

[70] Dans la mesure où le MRNF se réserve le droit de déterminer annuellement l'ensemble de ses besoins en plants forestiers, tout en signant des contrats individuels avec chacune des pépinières privées, et que l'Office n'a pas le pouvoir de contingentement prévu à l'article 93 de la Loi, il semble inapproprié que ce dernier établisse une telle politique. Elle n'a assurément aucune valeur juridique et, plus inquiétant encore, elle semble être une façon de faire indirectement ce que l'Office n'a pas le pouvoir de faire.

[71] La Régie constate que, le 25 octobre 2024, l'Office a déposé auprès d'elle une demande de modification du Plan conjoint, ainsi qu'une demande d'approbation d'un règlement sur le contingentement. Ces demandes sont en cours de traitement. Dans le cadre du présent dossier, la Régie ne tient pas compte de ces dernières et s'en tient au cadre légal et réglementaire actuel.

[72] En séance publique, l'Office mentionne que l'existence de la Politique de transfert est justifiée notamment par l'article 61 de la Loi, qui se lit comme suit :

61. L'aliénation ou la cession totale ou partielle de l'entreprise d'une personne ou société engagée dans la mise en marché du produit visé n'invalide pas un plan conjoint, une convention homologuée, une sentence arbitrale ni aucune procédure ayant trait à l'approbation ou à l'application d'un plan, d'une convention ou d'une sentence arbitrale.

²⁷ Préc., note 18.

Malgré cette aliénation ou cession totale ou partielle d'une entreprise ou la division, la fusion ou le changement de structure juridique de l'entreprise, le nouvel acquéreur est lié par le plan, la convention ou la sentence arbitrale comme s'il y était nommé et il est dès lors substitué au cédant dans toute procédure s'y rapportant.

[...]

(notre soulignement)

[73] En tout respect pour l'Office, cet article ne trouve pas d'écho particulier dans le présent dossier, puisqu'il prévoit simplement la continuité des liens contractuels applicables lorsqu'une entreprise est vendue ou transférée. Concrètement, cela signifie que les dispositions d'une convention de mise en marché se poursuivent pour les parties visées tant que la convention applicable est en vigueur, comme en témoignent plusieurs décisions de la Régie²⁸.

[74] Dans le contexte du Plan conjoint, l'application de l'article 61 de la Loi est mieux illustrée par l'exemple suivant : si une pépinière est vendue à un nouvel acquéreur pendant la durée d'application d'une convention, ce dernier devra respecter les termes de ladite convention, notamment la CPFN qu'elle contient, le cas échéant. Mais cette obligation n'est pas éternelle et ne lie pas le nouvel acquéreur à des conventions futures. Lorsque la convention en vigueur au moment de la vente des actifs prend fin, les conditions et obligations qu'elle contient font de même pour les parties visées, à moins que cette convention ne soit automatiquement renouvelée.

[75] Le secteur des plants forestiers n'est pas comparable à d'autres secteurs qui disposent d'un règlement encadrant les parts de production, et où les mécanismes d'établissement, de répartition, d'ajustement et de retrait des volumes de production attribués à chacune des entreprises productrices sont établis dans un texte réglementaire approuvé par la Régie. Il faut également noter que ces règlements contiennent des clauses qui prévoient les modalités d'intégration des nouveaux producteurs. Un exemple est le secteur du lapin²⁹, dont le règlement prévoit un mécanisme de gestion des nouveaux producteurs :

8. Lorsque le marché le permet et que les réductions de parts de production ont été compensées, le Syndicat fait un appel de projets de démarrage et de projets de consolidation pour la délivrance de parts de production intérimaires simples. Il publie à cette fin, dans un journal agricole de circulation générale, un avis d'appel de projets dans lequel il indique la quantité de parts de production intérimaires disponibles, la procédure et la date limite de dépôt des projets au Syndicat.

9. Dans l'appel de projets, 40 % du nombre de parts de production intérimaires disponibles doit être attribué en priorité aux projets de démarrage, le solde devant être offert aux projets de consolidation. Lorsque les projets de consolidation ne suffisent pas à combler l'offre de parts, les parts de production sont émises pour des projets de démarrage ou, à défaut, sont retournées à la réserve prévue à l'article 39.

²⁸ *Gagné et Fromages Saputo Itée*, 2003 QCRMAAQ 40 (Décision 7803); *9107-1068 Québec inc. (W. Zinman Roy)* et *Fédération des producteurs de volailles du Québec*, 2003 QCRMAAQ 38 (Décision 7795); et *9071-3975 Québec inc.* et *Fédération des producteurs de porcs du Québec*, 2008 QCRMAAQ (Décision 9080).

²⁹ *Règlement sur les parts de production et la mise en marché des lapins*, RLRQ, c. M-35.1, r. 214.1.

[76] En résumé, l'Office gère les CPFN comme s'il s'agissait de parts de production légalement constituées, ce qui n'est pas le cas. De son côté, le MRNF semble collaborer, ou du moins avoir accepté cette façon de faire en tant que cosignataire des conventions de mise en marché.

[77] Par conséquent, pour toutes ces raisons, il y a lieu d'ordonner l'abolition de la Politique de transfert.

- La place de Tshitassinu dans l'arbitrage de la Convention 2024

[78] Tshitassinu demande que l'Office tienne compte de tous les producteurs visés par le Plan conjoint, y compris Tshitassinu, dans l'arbitrage en cours de la Convention 2024.

[79] Si, en vertu de sa mission, l'Office doit tenir compte de tous les producteurs visés par le Plan conjoint lorsqu'il les représente dans le cadre de négociations et d'arbitrages, il y a lieu de se demander qui sont exactement ces producteurs visés par la Convention 2024?

[80] Pour répondre à cette question, il y a lieu d'examiner le cycle de production observé dans la production et la mise en marché des plants forestiers, et la manière dont les conventions successives s'appliquent et se chevauchent.

[81] En effet, les producteurs procèdent à l'ensemencement généralement au printemps de l'année « 1 » dans leurs serres à partir de semences fournies gratuitement par le MRNF. Une opération d'éclaircissage et de repiquage des plants est réalisée plus tard dans l'été et le MRNF effectue un premier versement monétaire tel qu'établi par la convention applicable pour cette année « 1 ». À l'automne, les plants sont sortis à l'extérieur pour leur hivernage.

[82] Au cours de l'année « 2 », les plants continuent de pousser à l'extérieur, tout en étant fertilisés et entretenus. Certains plants peuvent être livrés s'ils ont atteint certains critères établis.

[83] Au cours de l'année « 3 », la croissance se poursuit et les plants sont triés pour les livraisons finales au MRNF, qui les distribuera sur les territoires en vue du reboisement. La facturation et le paiement final ont lieu à ce moment, selon les tarifs et conditions prévus dans la convention établie à l'année « 1 », à savoir au moment de l'ensemencement.

[84] Pour une entreprise qui produit chaque année, il y a toujours trois productions différentes qui poussent en même temps, et donc trois conventions de mise en marché qui s'appliquent simultanément.

[85] En ce qui concerne Tshitassinu, la situation est différente puisqu'il s'agit du début d'un cycle de production qui a commencé avec l'ensemencement en 2023. Les plants devaient pousser en 2024 pour être vendus en 2025. Mais aucune entente ni aucun contrat n'a été conclu, et Tshitassinu a décidé de planter les épinettes noires ensemencées en 2023 sur ses propres terres, selon son témoignage. Aucune vente de plants ni aucun ensemencement n'a eu lieu en 2024.

[86] Puisque Tshitassinu n'a pas ensemencé ou vendu de plants en 2024, elle ne peut être visée par la Convention 2024. Cette dernière vise à établir, entre autres, les modalités d'avance financière et de paiement des plants ensemencés en 2024.

[87] Pour ces raisons, la demande d'ordonnance visant à forcer l'Office à intégrer Tshitassinu dans la Convention 2024 ne peut être accueillie.

- Retrait des mécanismes de répartition de la production dans les conventions ainsi que de tout autre mécanisme de contingentement

[88] Tshitassinu demande de :

[...] retirer à toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants basé sur l'historique et la capacité de production, tel que prévu à l'article 3 et l'Annexe A de la Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour les ensemencements de 2023, ainsi que tout autre mécanisme de contingentement³⁰.

[89] Bien que la Régie se soit déjà prononcée sur l'abolition de la Politique de transfert et sur le fait que l'Office n'a pas de pouvoir de contingentement, il n'appartient pas à la Régie de statuer sur le retrait des mécanismes de répartition dans le cadre du présent dossier, car l'objet en question n'est pas d'arbitrer une convention ou de suspendre une convention en vertu de l'article 28 de la Loi.

[90] Pour cette raison, il n'y a pas lieu de statuer sur cette ordonnance.

- L'opportunité d'exempter Tshitassinu de l'obligation de produire au moins 200 000 plants

[91] L'article 36 de la Loi permet à la Régie d'exempter un producteur de l'application d'un règlement ou de l'une de ses dispositions. Cet article se lit comme suit :

36. La Régie peut, aux conditions et pour la période qu'elle détermine :

1° exempter de l'application totale ou partielle de l'acte constitutif d'une chambre, d'un plan, d'un règlement ou d'une convention, toute personne ou catégorie de personnes, ou toute société engagées dans la production ou la mise en marché d'un produit agricole ou la mise en marché d'un produit de la pêche ou de toute classe ou variété de ces produits;

[...]

[92] Au fil des ans, la Régie a élaboré un ensemble de critères sur lesquels elle s'appuie pour déterminer s'il est justifié d'accorder une exemption de l'application de certaines dispositions d'un règlement ou d'une convention. Ces critères sont identifiés aux paragraphes 40 à 43 de la Décision 12515 rectifiée³¹, que nous reproduisons ci-dessous :

[40] Ce pouvoir d'exemption conféré à un organisme de régulation économique est unique dans notre système législatif. Il s'agit d'un pouvoir exceptionnel qui doit être

³⁰ Voir la requête amendée du 7 novembre 2024.

³¹ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8.

appliqué avec circonspection. Ceci est d'autant plus important que chaque décision crée une jurisprudence sur laquelle toute personne se trouvant dans une situation identique ou semblable peut s'appuyer pour demander une exemption⁹.

[41] Dans ce contexte, l'exercice d'un tel pouvoir doit être balisé par un certain nombre de principes, ce qui a été fait au fil des nombreuses décisions, dont certaines plus récentes, portant sur l'article 36 de la Loi. On peut résumer ces critères comme suit :

- Le pouvoir d'exempter est discrétionnaire et seule la Régie peut l'exercer. Il doit être interprété strictement¹⁰, et réservé à des situations particulières et précises¹¹ présentant un caractère exceptionnel¹²;
- L'exemption ne doit pas être en opposition à l'objet de la Loi, du Plan conjoint ainsi qu'avec l'intérêt général des producteurs¹³ et leur volonté collective¹⁴;
- L'exemption ne doit pas avoir pour effet d'aller à l'encontre des objectifs visés par le règlement ou la convention et d'en réécrire le texte¹⁵;
- L'exemption ne peut être un moyen de contourner les normes¹⁶ ou faire prévaloir un intérêt ou un avantage individuel¹⁷;
- L'exemption ne peut être une avenue pour faire droit ou régulariser des situations de façon rétroactive¹⁸ ou pour résoudre des problèmes liés à des choix d'affaires antérieurs¹⁹;
- L'exemption est un privilège : son application peut être conditionnelle et doit être circonscrite²⁰ dans le temps afin de limiter sa portée à une durée définie, ce qui sous-tend également qu'elle ne peut être reportée indéfiniment²¹;
- Le fardeau de convaincre du bien-fondé de l'exemption repose sur la personne qui en fait la demande²².

[42] Le caractère exceptionnel, par sa nature même, peut difficilement être défini. À tout le moins, il réfère à une situation particulière imprévue et hors de la volonté du demandeur. Cette situation peut être le fait d'un seul événement, comme un cas de force majeure, ou d'une combinaison d'événements singuliers qui se produisent dans le contexte des affaires, celui socio-économique ou encore de la vie personnelle et formant une conjoncture unique propre à l'environnement contemporain de ces événements, et qui nécessite une intervention sur les règles applicables.

[43] Dans le respect des principes précédemment énoncés, l'exemption permet donc une approche raisonnable dans l'encadrement de la production et celui de la mise en marché efficace et ordonnée des produits.

(nos soulignements, références omises)

[93] La situation de Tshitassinu est particulière.

[94] En 25 ans, Tshitassinu est la première entreprise à vouloir se joindre à celles qui contribuent déjà à fournir des plants au MRNF dans le cadre du Programme. En fait, le secteur a vu plus d'entreprises quitter la production que de la rejoindre.

[95] La Régie constate que l'exigence de produire 200 000 plants prévue au Plan conjoint, combinée aux termes des conventions appliquées à ce jour, dont l'annexe A, dans un contexte où le principal marché est le Programme, rendent complexe et difficile le démarrage de nouvelles entreprises.

[96] Depuis le début du projet de Tshitassinu, les actionnaires ont agi de façon sérieuse, transparente et raisonnable. Ils ont demandé de l'information à l'Office sur la façon de devenir producteur, ont amélioré leurs connaissances en effectuant un stage, ont eu des discussions avec le MRNF et ont entrepris des démarches pour obtenir du financement.

[97] L'historique de la demanderesse démontre qu'après plusieurs démarches auprès de l'Office, elle a réussi à obtenir son statut de producteur visé par le Plan conjoint en mars 2024 grâce aux ensemencements effectués en novembre 2023. Cependant, faute d'avoir un volume de production en 2024 pour les raisons exposées dans la présente décision et d'avoir ensemencé des plants en 2024, son statut est menacé.

[98] L'Office soutient que Tshitassinu aurait pu acheter les actifs d'une pépinière fermée et vendue en 2020 et ainsi « acquérir » un historique de production remontant à 2005. L'Office affirme que le fait de ne pas acheter cette entreprise est un choix d'affaires de Tshitassinu et que, par conséquent, l'exemption ne devrait pas être accordée.

[99] S'il s'agit d'un choix, la Régie doute qu'il ait été véritablement éclairé. En effet, rappelons que Tshitassinu est nouvelle dans le secteur et que, dans la correspondance du 13 décembre 2021, l'Office informe Tshitassinu que les volumes de production ne sont pas vendus. La Régie constate également que dans cette correspondance, l'Office n'informe pas Tshitassinu de la Politique de transfert, ni des modalités de la convention concernant l'année 2005 :

[...]

Quant à la Capacité de production forestière nette (ci-après, la « CPFN »), il s'agit de l'un des critères de répartition de la production de plants forestiers prévus par la convention de mise en marché de plants forestiers liant l'OPPFQ et le ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs (ci-après, le « MFFP »). C'est dans le cadre de cette convention que le MFFP confie la production de plants forestiers aux pépinières privées. La CPFN n'est pas vendue par l'OPPFQ, mais est déterminée par cette convention.

Actuellement, et depuis plusieurs années, la capacité de production de plants forestiers des pépinières en opération dépasse de façon non négligeable la quantité de plants dont la production est confiée aux pépinières privées par le MFFP. Ainsi, l'OPPFQ prend soin d'informer les entreprises qui, tout comme Pépinière Forestière Tshitassinu, démontrent un intérêt envers la production de plants forestiers pour le compte du MFFP de cette situation qui peut limiter la viabilité et la rentabilité des pépinières.³²

[...]

(nos soulignements)

[100] Sans prêter aucune intention à l'Office, la Régie constate que ce dernier aurait pu mieux informer Tshitassinu afin qu'elle puisse évaluer adéquatement les avantages d'acheter une pépinière ayant déjà un historique de 2005, comme celle qui a fait faillite en 2020.

[101] La Régie constate également que les actifs de cette entreprise en faillite ont été rachetés par un groupe de pépinières déjà en activité et que les volumes historiques ont été partagés selon la Politique de transfert.

³² Préc., note 21.

[102] Par ailleurs, ce qui est particulier dans le cas de Tshitassinu, c'est que le maintien de son statut de producteur visé par le Plan conjoint échappe également à son contrôle puisqu'il repose sur un volume de production minimal lié à des éléments inclus dans la convention de mise en marché signée entre l'Office et le MRNF, ce que Tshitassinu ne contrôle pas. Certes, Tshitassinu peut commercialiser des plants auprès d'autres clients que le MRNF, mais comme il a été démontré, ce marché est marginal et ne peut permettre de façon réaliste d'atteindre le niveau de 200 000 plants.

[103] Une autre option qui peut s'offrir à Tshitassinu pour maintenir son statut de producteur visé est de produire des plants à ses frais et pour son propre usage ou pour un éventuel contrat avec le MRNF. Elle serait alors obligée d'acheter à nouveau des semences au MRNF, de les ensemercer dans sa serre et de les entretenir sans savoir si elle pourra commercialiser cette production. Cette option, qui consiste à obliger une entreprise à produire sans connaître à l'avance les possibilités de marché, notamment avec le MRNF, ne cadre pas avec une approche ordonnée, raisonnable et équitable, qui sont les fondements de la mise en marché collective.

[104] De plus, il convient de noter que la situation de Tshitassinu découle également du fait qu'elle ne détient pas de CPFN historique, qui peut s'apparenter à une forme de contingentement, géré par l'Office, alors qu'il n'a pas cette habilitation.

[105] En somme, la Régie considère que la situation actuelle de Tshitassinu répond aux critères d'une situation particulière, résultant de plusieurs événements qui, pris dans leur ensemble, constituent une :

[...] combinaison d'événements singuliers qui se produisent dans le contexte des affaires, celui socio-économique ou encore de la vie personnelle et formant une conjoncture unique propre à l'environnement contemporain de ces événements, et qui nécessite une intervention sur les règles applicables.³³

[106] Dans le contexte actuel, il est raisonnable d'exempter Tshitassinu de l'obligation de produire 200 000 plants annuellement afin de maintenir son statut de producteur visé par le Plan conjoint, mais de limiter cette exemption au 31 décembre 2025, car une exemption doit être circonscrite dans le temps. Cette période permettra à l'Office et au MRNF de renégocier les termes d'une éventuelle convention en lien avec les conclusions de la présente décision.

[107] À la lumière de l'expérience de Tshitassinu, le moins que l'on puisse dire est que le chemin vers l'obtention d'un statut récurrent et permanent de producteur visé par le Plan conjoint est ardu et comporte certaines contradictions. Les actions actuelles de l'Office semblent témoigner d'une organisation plus soucieuse de protéger les acquis de ses membres que d'appliquer à la lettre les textes réglementaires sous sa responsabilité. Sans vouloir s'opposer officiellement à l'intégration de nouveaux producteurs, qui se qualifient pourtant comme producteurs visés par le Plan conjoint, l'Office n'est pas particulièrement aidant dans le processus de production de son nouveau producteur visé même s'il a le mandat de le défendre en tenant compte de ses intérêts légitimes. Ce constat fait écho aux commentaires formulés par la Régie dans son dernier Rapport d'évaluation périodique :

[39] Bien que la Régie comprenne les éléments soulevés par l'Office quant à la rentabilité des pépinières forestières privées, elle demeure perplexe dans le contexte où le

³³ *Id.*, par. 42.

marché des plants forestiers au Québec est partagé entre douze pépinières privées et six pépinières appartenant à l'État québécois. Dans une certaine mesure, on peut dire que le secteur évolue en vase clos et fait face à peu de concurrence extérieure contrairement à d'autres secteurs de production. L'exploitation d'une entreprise comporte des risques, mais elle doit au moins viser à être régulièrement rentable afin de pouvoir dégager des sommes pouvant être réinvesties dans l'innovation, notamment dans la modernisation et l'adaptation des méthodes de production, ainsi que dans la recherche de nouveaux marchés et produits. L'atteinte de la rentabilité est d'abord et avant tout la responsabilité des gestionnaires des entreprises. Le rôle de l'Office ne peut se substituer à cette responsabilité. La Régie invite donc le secteur à explorer la possibilité de se doter d'un encadrement spécialisé en gestion, à la manière des groupes conseils agricoles.

[...]

[41] Étant donné que le marché actuel offre de rares opportunités de croissance, l'Office fait peu de promotion du secteur pour soutenir l'arrivée de nouvelles pépinières. Bien qu'elle comprenne la situation, la Régie s'inquiète sur le fait que cette approche pourrait nuire à terme à la relève des entreprises.³⁴

(nos soulignements)

[108] Pour ces motifs, la Régie accueille en partie la demande d'exemption de Tshitassinu de son obligation de produire au moins 200 000 plants annuellement, mais limite cette exemption aux années 2024 et 2025 seulement.

CONCLUSION

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

[109] **REJETTE** la requête en irrecevabilité de l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec;

[110] **ACCUEILLE** en partie les demandes d'ordonnances et d'exemption de Pépinière forestière Tshitassinu inc.;

[111] **ORDONNE** à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec de tenir compte des intérêts légitimes de Pépinière forestière Tshitassinu inc. tant que cette dernière est visée par le Plan conjoint;

[112] **ORDONNE** à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec d'abolir sa *Politique de transfert de volume* à compter de la présente décision;

³⁴ RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, rapport *Évaluation périodique des interventions de l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec dans la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec pour la période 2016-2020*, 15 février 2022, en ligne : <https://services.rmaa.qouv.qc.ca/DocuCentre/EvalPerio/2022/055-20-02_Rapport_evaluation_periodique_OPPFQ_20220215_et_annexes.pdf>, p. 8 et 9 (voir pièce R-16).

[113] **REJETTE** la demande d'ordonnance de Pépinière forestière Tshitassinu inc. visant à tenir compte de tous les producteurs visés par le *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*, dont Pépinière forestière Tshitassinu inc., dans ses représentations pour l'arbitrage de la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour lesensemencements de 2024*;

[114] **REJETTE** la demande d'ordonnance de Pépinière forestière Tshitassinu inc. visant à retirer de toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants basé sur l'historique et la capacité de production, tel que prévu à l'article 3 et l'annexe A de la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour lesensemencements de 2023*, ainsi que tout autre mécanisme de contingentement;

[115] **EXEMPTÉ** jusqu'au 31 décembre 2025, Pépinière forestière Tshitassinu inc. de l'obligation de produire ou de mettre en marché, pour son compte ou pour celui d'autrui, au moins 200 000 plants décrits à l'article 2 du *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*, tel que prévu à l'article 3 dudit Plan conjoint, afin que Pépinière forestière Tshitassinu inc. conserve son statut de producteur visé par le *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec* jusqu'au 31 décembre 2026.

(s) Judith Lupien

(s) Simon Trépanier

M^e Isabelle Blackburn, M^e Mylène Geoffroy et M^e Stéphane Gauthier, Cain Lamarre SENCRL
Pour Pépinière forestière Tshitassinu inc.

M^e Nathan Williams, Williams Avocats & conseils
Pour l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec

Séance publique tenue par moyen technologique les 6 et 7 novembre 2024.

OPINION DE M^E CAROLE FORTIN

[1] Aux fins de la présente dissidence, je ne traiterai que des éléments pour lesquels j'ai une opinion différente de celle de l'opinion majoritaire, avec égard pour celle-ci.

[2] Le 7 novembre 2024, Tshitassinu dépose auprès de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec une demande modifiée qui se lit comme suit :

ORDONNER à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec de tenir compte des intérêts légitimes de Pépinière Forestière Tshitassinu inc., conformément à l'article 12 (2) du Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec;

ORDONNER à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec de tenir compte de tous les producteurs visés par le Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec, dont Pépinière Forestière Tshitassinu inc., dans ses représentations pour l'arbitrage de la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour les ensemencements de 2024* conclue en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*;

ORDONNER à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec de retirer à toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants basé sur l'historique et la capacité de production, comme prévu à l'article 3 et l'Annexe A de la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour les ensemencements de 2023*, ainsi que tout autre mécanisme de contingentement;

ORDONNER à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec d'abolir la Politique de transfert de volume, produite comme pièce OPPFQ-19;

EXEMPTER Pépinière Forestière Tshitassinu inc. de l'obligation de produire au moins 200 000 plants décrits à l'article 2 du Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec, tel que prévu l'article 3 dudit Plan conjoint et ce, dans l'attente qu'elle soit en mesure de mettre en marché des plants forestiers auprès du ministère des Ressources naturelles et des Forêts afin qu'elle puisse se qualifier et maintenir son statut de producteur visé;

[3] En tout respect pour l'opinion majoritaire, ma conclusion est de refuser l'exemption demandée par Tshitassinu.

[4] Par conséquent, la demande d'ordonnance à l'encontre de l'Office à l'effet de tenir compte des intérêts légitimes de Tshitassinu conformément au 2^e paragraphe de l'article 12 du Plan conjoint devient théorique et n'a pas à être traitée. Puisque Tshitassinu n'a pas produit en 2024, sans exemption, elle n'est plus une productrice visée en 2025. Je commenterai tout de même la décision de l'opinion majoritaire après avoir traité de la demande d'exemption.

[5] Je suis en accord avec l'abolition de la Politique de transfert, mais pour des motifs différents de ceux de l'opinion majoritaire qui seront également présentés à la fin de mon opinion.

- La situation de Tshitassinu

[6] Tshitassinu est une entreprise qui vise à vendre des plants forestiers exclusivement au MRNF. Selon une lettre adressée à l'Office le 13 mars 2024¹, son projet vise l'établissement d'une pépinière forestière destinée au reboisement des terres publiques et privées aux fins de production de matières ligneuses.

[7] Ses actionnaires connaissent le secteur de la forêt. L'une de ses actionnaires mentionne qu'elle fait du reboisement depuis l'âge de 14 ans. La preuve démontre qu'elle a suivi un stage de quelques mois à la pépinière publique de plants forestiers de Normandin au lac Saint-Jean. Ce stage effectué afin de connaître l'aspect de la production et de la mise en marché des plants forestiers est obtenu à l'issue de démarches auprès du MRNF.

[8] Tshitassinu soutient que la raison pour laquelle elle a mis en production 200 000 plants en 2023 est qu'elle comprend de la réponse reçue le 12 novembre 2021 du MFFP (maintenant MRNF) que du moment qu'elle devenait membre de l'Office, elle avait accès à la CPFN. Voici un extrait de la lettre :

Je renouvelle l'engagement du MFFP à vous accompagner dans vos démarches. (...) votre projet doit se faire dans le respect du cadre législatif (...) c'est à dire en respectant le Plan conjoint (...). Cela implique que le volume des ensemencements alloués à la pépinière Tshitassinu sera déterminé par la superficie de production, ou la capacité de production forestière nette (CPFN), que vous serez en mesure d'acquérir à la suite de votre adhésion à l'office (...). La quantité de plants forestiers produite par une pépinière étant étroitement liée à cette CPFN, nous ne sommes pas en mesure de garantir un volume précis de production de plants forestiers.

Je vous invite donc à poursuivre vos discussions avec les représentantes du MFFP ainsi qu'avec l'OPPFQ afin que votre projet d'établissement d'une nouvelle pépinière forestière privée se concrétise.

[9] Selon un autre extrait de la correspondance de novembre 2021, la demanderesse bénéficie d'un accès direct et d'un accompagnement de la part du ministère:

Lors d'un entretien téléphonique, le 19 octobre 2020, vous m'avez fait part de votre projet visant l'établissement d'une pépinière forestière dans la communauté innue de Mashteuiahtsh.

J'ai mandaté, alors le directeur général de la production de semences et de plants forestiers, M. Sébastien Lefebvre, d'entreprendre des discussions afin de vous accompagner dans ce projet. Depuis, j'ai été informée que plusieurs échanges ont lieu à ce sujet entre vous, votre conseiller en investissement, (...), et les représentants du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP).

Je renouvelle l'engagement du MFFP à vous accompagner dans vos démarches. (...)

[10] Tshitassinu démarre un projet pilote en construisant une serre dont les dimensions sont de 31,7 m de long par 8,97 m de large, pour une superficie totale de 280 m². Selon un audit

¹ Pièce OPPFQ-7.

réalisé en février 2024, elle ensemece entre le 13 et le 30 novembre 2023 et le nombre de plants en croissance, en cassettes de 113-25, est estimé à plus de 204 000.

[11] Pour l'année débutant le 1^{er} janvier 2024 et se terminant le 31 décembre 2024, Tshitassinu se qualifie comme productrice visée par le Plan conjoint.

[12] À terme, l'objectif de Tshitassinu est de construire une serre d'envergure et automatisée située en dehors de la communauté innue.

[13] Je reprends ici des extraits de l'opinion majoritaire :

[57] L'Office convoque Tshitassinu à son assemblée générale annuelle le 2 octobre 2024 et lui transmet tous les bulletins d'information, comme il le fait pour tous les autres producteurs visés. Toutefois, il ne rencontre pas Tshitassinu pour mieux connaître et comprendre les enjeux vécus par ce nouveau joueur ainsi que ses intérêts, afin de pouvoir le représenter.

[58] Il convient de rappeler que la Convention 2024 est en arbitrage devant la Régie depuis décembre 2023. Dans ce contexte, l'Office et le MRNF s'entendent sur l'Entente intérimaire de 2024 qui prend effet en attendant la sentence arbitrale qui tiendra lieu de Convention 2024.

[59] Cette Entente intérimaire de 2024 est signée après l'inscription de Tshitassinu au fichier des producteurs. Celle-ci est exclue des entreprises figurant à l'annexe A de cette entente et qui se répartissent entre elles les superficies totales en m² allouées aux pépinières.

[60] D'après les échanges entre l'Office et Tshitassinu versés au dossier, la Régie comprend que la base historique pour la répartition des superficies à l'annexe A de l'Entente intérimaire de 2024 est l'année 2005. Puisque Tshitassinu n'existait pas en 2005, sa part de production est donc nulle, comme annoncé à la demanderesse par la correspondance suivante :

Puisque Pépinière Tshitassinu ne détenait, selon nos fichiers, aucune CPFN utilisée en 2005 non plus qu'acquise ou modifiée depuis cette date par les transactions réalisées entre 2008 et 2023, sa capacité de production forestière nette (CPFN) est donc actuellement à « 0 ».²

[14] En réaction au fait que, selon les termes de la Convention 2024, elle ne peut pas signer un contrat de production de plants forestiers en récipients (le Contrat) avec le MRNF, Tshitassinu décide de cesser la production de plants forestiers en 2024.

[15] Le 7 novembre 2024, Tshitassinu demande à la Régie une exemption de l'obligation de produire au moins 200 000 plants décrits à l'article 2 du Plan conjoint, telle qu'elle est prévue à l'article 3 dudit Plan conjoint, et ce, dans l'attente qu'elle soit en mesure de mettre en marché des plants forestiers auprès du MRNF afin qu'elle puisse se qualifier et maintenir son statut de producteur visé.

² Voir Pièce R-8.

- Le cadre juridique applicable

[16] Pour être un producteur visé par le Plan conjoint, toute personne doit satisfaire le critère prévu à l'article 3, lequel se lit comme suit :

3. Le Plan conjoint vise toute personne qui produit ou produit et met en marché chaque année, pour son compte ou pour celui d'autrui, au moins 200 000 plants décrits à l'article 2, à l'exclusion des pépinières de propriété gouvernementale.

[17] L'article 2, auquel réfère l'article 3, se lit comme suit :

2. Le Plan conjoint vise tous les plants forestiers destinés au reboisement des terres publiques et privées aux fins de la production de matière ligneuse; il ne vise pas les plants produits pour fins ornementales et pour la production de sapins de Noël.

[18] Il faut tenir pour acquis que le Plan conjoint bénéficie de la présomption de validité, ce qui est confirmé par l'arrêt *Auer* de la Cour suprême du Canada³ :

[2] Pour répondre à cette question, la Cour doit déterminer quelle norme de contrôle s'applique lors du contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné. Pour ce faire, la Cour doit résoudre des débats sur la pertinence continue de l'arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, à la lumière de l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, de notre Cour.

[3] Je conclus que la norme de la décision raisonnable telle qu'exposée dans l'arrêt *Vavilov* est présumée s'appliquer lors du contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné. Je conclus également que certains des principes tirés de l'arrêt *Katz Group* continuent de guider un tel contrôle suivant la norme de la décision raisonnable : (1) le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci; (2) le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité; (3) le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et téléologique; (4) un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen du bien-fondé du texte législatif subordonné au regard de considérations d'intérêt général afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique.

[4] Toutefois, pour qu'un texte législatif subordonné soit déclaré *ultra vires* au motif qu'il est incompatible avec l'objet de la loi habilitante, il n'est plus nécessaire qu'il soit « sans importance », « non pertinent » ou « complètement étranger » à l'objet de la loi. Le maintien de ce seuil établi dans l'arrêt *Katz Group* serait incompatible avec le contrôle rigoureux selon la norme de la décision raisonnable qui est exposé en détail dans l'arrêt *Vavilov* et compromettrait la concrétisation de la promesse de simplicité, prévisibilité et cohérence de cet arrêt.

[...]

[21] Dans *Vavilov*, notre Cour a établi un cadre exhaustif pour déterminer la norme de contrôle qui s'applique lors de tout contrôle au fond d'une décision administrative (par. 17). Ce faisant, la Cour a apporté « une cohérence et une prévisibilité accrues à ce domaine

³ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36.

du droit » et a éliminé la nécessité que les cours de justice recourent à une analyse contextuelle pour établir la norme de contrôle appropriée (par. 10 et 17). Notre Cour a reconnu que « la diversité des décisions et des décideurs » posait un défi dans l'élaboration d'une méthode cohérente et unifiée de contrôle judiciaire (par. 88). La Cour a veillé à ce que le cadre révisé « s'adapte à tous les types de décisions administratives, qui vont de l'immigration, de l'administration carcérale et des programmes de sécurité sociale aux relations de travail, à la réglementation des valeurs mobilières et à la politique énergétique » (par. 11). Cela comprend les décisions de décideurs allant de « tribunaux spécialisés exerçant des attributions judiciaires aux organismes de réglementation indépendants, aux ministres, aux décideurs de première ligne et plus encore [. . .] vari[ant] en complexité et en importance, allant des décisions banales à celles qui changent le cours d'une vie [. . .] vis[ant], d'une part, des questions "hautement politiques" et, d'autre part, des questions de "droit pur" » (par. 88).

[19] Quant à la Convention 2024, je comprends que Tshitassinu cherche à forcer la modification de son contenu pour faire en sorte qu'elle puisse obtenir un Contrat avec le MRNF. Bien que la convention applicable ne soit pas homologuée en date des présentes, je n'ai trouvé aucune décision de la Régie en regard des versions antérieures ayant été homologuées qui remette en question la validité de celles-ci. Au contraire, ces conventions font suite à la décision de la Régie qui a rendu une sentence arbitrale en 2005.

- Le pouvoir d'exemption de la Régie

[20] Le pouvoir de la Régie d'exempter une personne impliquée dans la production ou la mise en marché de l'application de dispositions d'un règlement est prévu à l'article 36 de la Loi, lequel 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;

[...]

[21] La Régie établit les principes qui la guident pour accorder une exemption aux paragraphes 40 à 43 de la Décision 12515⁴ (la Décision Goyette) reproduits ci-dessous :

[40] Ce pouvoir d'exemption conféré à un organisme de régulation économique est unique dans notre système législatif. Il s'agit d'un pouvoir exceptionnel qui doit être appliqué avec circonspection. Ceci est d'autant plus important que chaque décision crée une jurisprudence sur laquelle toute personne se trouvant dans une situation identique ou semblable peut s'appuyer pour demander une exemption.

[41] Dans ce contexte, l'exercice d'un tel pouvoir doit être balisé par un certain nombre de principes, ce qui a été fait au fil des nombreuses décisions, dont certaines plus récentes, portant sur l'article 36 de la Loi. On peut résumer ces critères comme suit :

⁴ *Goyette et Producteurs de lait du Québec, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515).*

- Le pouvoir d'exempter est discrétionnaire et seule la Régie peut l'exercer. Il doit être interprété strictement, et réservé à des situations particulières et précises présentant un caractère exceptionnel;
- L'exemption ne doit pas être en opposition à l'objet de la Loi, du Plan conjoint ainsi qu'avec l'intérêt général des producteurs et leur volonté collective;
- L'exemption ne doit pas avoir pour effet d'aller à l'encontre des objectifs visés par le règlement ou la convention et d'en réécrire le texte;
- L'exemption ne peut être un moyen de contourner les normes ou faire prévaloir un intérêt ou un avantage individuel;
- L'exemption ne peut être une avenue pour faire droit ou régulariser des situations de façon rétroactive ou pour résoudre des problèmes liés à des choix d'affaires antérieurs;
- L'exemption est un privilège : son application peut être conditionnelle et doit être circonscrite dans le temps afin de limiter sa portée à une durée définie, ce qui sous-tend également qu'elle ne peut être reportée indéfiniment;
- Le fardeau de convaincre du bien-fondé de l'exemption repose sur la personne qui en fait la demande.

[42] Le caractère exceptionnel, par sa nature même, peut difficilement être défini. À tout le moins, il réfère à une situation particulière imprévue et hors de la volonté du demandeur. Cette situation peut être le fait d'un seul événement, comme un cas de force majeure, ou d'une combinaison d'événements singuliers qui se produisent dans le contexte des affaires, celui socio-économique ou encore de la vie personnelle et formant une conjoncture unique propre à l'environnement contemporain de ces événements, et qui nécessite une intervention sur les règles applicables.

[43] Dans le respect des principes précédemment énoncés, l'exemption permet donc une approche raisonnable dans l'encadrement de la production et celui de la mise en marché efficace et ordonnée des produits.

(mes soulignements, références omises)

- Analyse

[22] Tshitassinu prétend que sa situation est totalement exceptionnelle et qu'elle satisfait les critères de la Décision 11688⁵ (la Décision Madystar), rendue par la Régie avant la Décision Goyette, pour les motifs suivants :

1. Elle n'a pas produit en 2024, car elle n'a pas reçu de semences du MRNF en 2024;
2. Le fait de ne pas produire en 2024 fait en sorte qu'elle va perdre son statut de producteur visé. Cela démontre une entrave à une mise en marché efficace et ordonnée;
3. Sans l'exemption, l'entreprise se retrouve dans la même situation qu'à son démarrage en 2023;
4. C'est la seule façon de ne pas perdre le travail et les investissements effectués;

⁵ *Élevages Madystar et Producteurs de lait du Québec*, 2019 QCRMAAQ 146 (Décision 11688).

5. L'Office limite son entrée comme producteur pouvant approvisionner le MRNF;
6. En l'absence de fondement juridique, l'imposition d'un contingent est illégale.

[23] En regard des motifs soumis par Tshitassinu, je considère que la demande d'exemption ne rencontre pas les principes établis par la jurisprudence de la Régie pour accorder une exemption en vertu de l'article 36 de la Loi.

[24] Le fardeau de preuve de Tshitassinu est plus lourd, car elle cherche à favoriser ses intérêts avant ceux des autres producteurs, comme l'a souligné la Régie dans la Décision 12009⁶ :

[12] La Régie a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur des demandes d'exemption. Dans plusieurs décisions, la Régie a repris l'extrait suivant⁵ :

[51] Le pouvoir d'exempter donné à la Régie par l'article 36 de la Loi ne peut s'exercer parce que des demandeurs sont sympathiques ou parce qu'ils mériteraient un peu d'aide. La Régie doit s'assurer lorsqu'elle accorde une exemption que tous les autres producteurs qui sont dans la même situation et qui demanderaient une exemption pourraient en obtenir une.

[52] Comme la Régie l'a rappelé à quelques occasions, le fardeau de demandeurs qui cherchent à convaincre la Régie de l'opportunité de leur accorder une exemption quant à l'application de dispositions réglementaires qui s'appliquent à tous les producteurs sera d'autant plus lourd que la demande d'exemption vise à faire passer l'intérêt d'un producteur avant celui des autres.

(mes soulignements, référence omise)

[25] Tshitassinu soutient que la raison pour laquelle elle a mis en production 200 000 plants en 2023 est qu'elle comprend de la réponse du ministère, reçue le 12 novembre 2021, que, du moment qu'elle devenait membre de l'Office, elle avait accès à la CPFN.

[26] Je considère que Tshitassinu s'est lancée en affaires en 2023 en interprétant mal la lettre du MFFP. Tshitassinu pensait pouvoir signer un Contrat en 2024 avec le ministère si elle se qualifiait comme productrice visée par le Plan conjoint, ce qui n'est pas le cas. Elle se retrouve dans une situation qu'elle a elle-même créée.

[27] En effet, Tshitassinu bénéficie d'un contact et d'un accompagnement privilégiés avec Sébastien Lefebvre et d'autres représentants du ministère responsable des forêts. Elle est donc en mesure de se renseigner et d'obtenir toutes les informations au sujet de la production et de la mise en marché de plants forestiers, du Contrat ainsi que de la convention applicable.

[28] Je souligne que M. Sébastien Lefebvre, qui est mandaté par la sous-ministre associée aux opérations régionales pour accompagner Tshitassinu, est la personne désignée par le MRNF

⁶ *Larochelle et Producteurs de lait du Québec*, 2021 QCRMAAQ 75 (Décision 12009)

comme représentant aux fins du Contrat signé avec chaque producteur pour la production de plants forestiers en récipients⁷.

[29] Quant au libellé de la lettre, il ne porte pas à croire qu'un quelconque volume soit promis à Tshitassinu.

[30] Dans sa réponse, le ministère rappelle que le projet doit se faire en respectant le Plan conjoint et mentionne qu'il n'est pas en mesure de lui garantir un volume précis de production de plants forestiers, car la quantité de plants forestiers produite par une pépinière est étroitement lié à la CPFN. Il n'y a aucune allusion à l'effet que planter 200 000 plants forestiers et détenir le statut de productrice visée puisse permettre à Tshitassinu de signer un Contrat automatiquement et instantanément avec le seul acheteur qui l'intéresse, soit le MRNF.

[31] Avec respect, une personne raisonnable qui lit la réponse du MRNF ne peut pas penser que devenir un producteur visé par le Plan conjoint donne automatiquement un accès à la CPFN.

[32] Tshitassinu fait également le choix d'ensemencer dans des cassettes 113-25 prêtées par le MRNF. Son choix ne vise pas à répondre à un marché, mais à être capable d'atteindre un minimum de 200 000 plants en fonction de l'espace disponible dans la serre construite pour réaliser son projet pilote. D'où son incapacité à mettre en marché ses plants et sa décision de les planter sur les terres de la communauté.

[33] Tshitassinu aurait eu avantage à prendre un temps de réflexion avant de se lancer en affaires en prenant en considération le cadre légal qui existe dans la production de plants forestiers plutôt que de se fier à sa compréhension de la correspondance du MRNF. Avant d'investir temps et argent dans son entreprise en 2023, elle aurait dû se rendre compte qu'elle ne pouvait pas avoir accès automatiquement au seul client qu'elle souhaitait, le MRNF, sur la seule base de sa qualification comme productrice visée en 2024.

[34] Dans sa Décision 12692⁸, la Régie fait valoir que la situation financière d'un producteur causée par une décision d'affaires prise volontairement n'est pas un argument d'exemption, et accorder une telle exemption aurait pour effet de faire passer ses intérêts avant ceux des autres producteurs et d'aller à l'encontre de leur volonté.

[25] Les travaux de réaménagement de l'étable ont nécessité du temps supplémentaire et des investissements importants dans un contexte où les coûts de construction ainsi que les taux d'intérêt ont fortement augmenté. Pour Amico, le revenu de 5 \$ par kg de MG/j généré par le Programme est nécessaire jusqu'à la reprise complète de sa production pour assurer un bon démarrage ainsi que la pérennité de l'entreprise.

[...]

⁷ Voir Pièce OPPFQ-10 – Convention 2021, Annexe C - Contrat type de production de plants forestiers en récipients (ensemencements 2021)

⁸ 2745-4214 Québec inc. (Amico enr.) et Producteurs de lait du Québec, 2024 QCRMAAQ 65 (Décision 12692)

[36] Amico affirme qu'en vertu du Règlement, elle ne peut louer elle-même, pour une période donnée, son quota à un autre producteur. Selon elle, elle se retrouve ainsi prise en otage.

[...]

[55] La demande n'est plus liée à l'invalidité des exploitants, motif initial de la cession accordée par les PLQ, mais plutôt à des impératifs financiers et opérationnels liés au réaménagement de l'étable. Cette décision d'affaires a été prise volontairement par Amico.

[56] La situation financière d'un producteur n'est pas un argument d'exemption, et l'accorder aurait pour effet de faire passer ses intérêts avant ceux des autres producteurs. De plus, les autres motifs invoqués par Amico au soutien de sa demande d'exemption ne répondent pas aux critères établis par la Régie pour justifier l'exemption. La situation d'Amico n'est plus exceptionnelle, ni imprévue, ni hors de son contrôle.

[57] Le Programme des PLQ résulte d'une volonté collective des producteurs de soutenir l'un des leurs qui rencontre des problèmes dans des circonstances précises, notamment l'invalidité de l'exploitant, et pour une durée limitée. Accorder l'exemption demandée par Amico aurait pour effet de dénaturer l'objectif de ce programme et d'aller à l'encontre de la volonté des producteurs laitiers.

(mes soulignements)

[35] Selon la volonté des producteurs de plants forestiers, le Plan conjoint vise toute personne qui produit ou produit et met en marché chaque année, pour son compte ou pour celui d'autrui, au moins 200 000 plants décrits à l'article 2, à l'exclusion des pépinières de propriété gouvernementale. La Régie a approuvé le Plan conjoint.

[36] De son côté, Tshitassinu ne veut pas respecter le Plan conjoint tant et aussi longtemps qu'elle n'a pas signé un Contrat avec le MRNF. Par le moyen de l'exemption, elle veut devenir une productrice visée par le Plan conjoint sans avoir à être engagée dans la production de plants forestiers. Son objectif m'apparaît en opposition avec la Loi, le Plan conjoint ainsi que l'intérêt général des producteurs et leur volonté collective.

[37] Pour maintenir le statut de productrice visée par le Plan conjoint, Tshitassinu avait la possibilité de faire ce qu'elle a fait avec succès en 2023, soit ensemercer à partir des semences qu'elle achète et produire en 2024. Je ne suis donc pas en accord avec l'opinion majoritaire qui retient comme motif que, faute d'avoir un volume de production en 2024 et en n'ayant pas ainsi ensemené des plants en 2024, son statut est menacé et elle le perdra en 2025.

[38] Tshitassinu perd son statut de productrice visée pour la seule raison qu'elle décide de ne pas produire en 2024 et de ne pas respecter le Plan conjoint parce qu'elle pensait erronément pouvoir approvisionner le MRNF. Ce n'est pas une situation particulière imprévue ni hors de son contrôle comme définie dans la Décision Madystar⁹ :

[30] L'exemption doit donc être accordée en présence d'une situation exceptionnelle, hors de l'ordinaire, imprévue ou hors de contrôle qui, souvent, résulte d'un cas de force

⁹ *Élevages Madystar et Producteurs de lait du Québec, préc., note 5.*

majeure. La Régie considère notamment qu'un sinistre, la maladie ou un décès peuvent constituer une situation exceptionnelle.

[31] Ce caractère exceptionnel réfère à un contexte unique qui s'infère de circonstances particulières affectant directement ou indirectement le demandeur. L'analyse doit être faite en gardant à l'esprit l'objectif de maintenir une mise en marché efficace et ordonnée. Il faut également tenir compte de l'objectif visé par les dispositions de la convention ou du règlement concernées par la demande d'exemption.

[39] Alors que même le MRNF lui indique qu'elle doit respecter la réglementation en place¹⁰, Tshitassinu demande une exemption pour ne pas devoir respecter l'article 3 du Plan conjoint. L'objectif du pouvoir d'exemption conféré par l'article 36 de la Loi n'est pas de permettre à une personne d'échapper à une mesure qu'elle trouverait trop contraignante ou avec laquelle elle serait en désaccord, comme la Régie le mentionne dans la Décision 12183¹¹ :

[32] En tout respect pour son opinion, le Règlement est tel qu'il est et le fait d'être en désaccord avec lui ne justifie pas d'y désobéir. La Régie ne peut pas non plus ignorer le fait que les autres titulaires de quota dans la même situation ont pris des mesures pour se conformer au Règlement ou ont simplement mis fin à ces ententes. Uniponte et Kiamika ont été traitées comme les autres entreprises dans une situation similaire.

[33] De même, la situation financière de Kiamika ne justifie pas non plus l'obtention d'une exemption. Elle résulte de l'évolution du contexte économique dans lequel toutes les entreprises exercent leurs activités et des décisions d'affaires prises par chacune d'elles.

[...]

[35] Le pouvoir accordé à la Régie par l'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁴ (la Loi) est exceptionnel. La Régie a exprimé à maintes reprises que pour en bénéficier, une personne impliquée dans la mise en marché d'un produit agricole devait démontrer le caractère unique et exceptionnel de sa situation. Dans le présent dossier, Kiamika et Uniponte n'ont pas réussi à convaincre la Régie du caractère exceptionnel de leur situation. Rien ne les distingue des autres producteurs qui, dans la même situation, ont choisi de se conformer au Règlement.

[36] L'objectif du pouvoir conféré par l'article 36 de la Loi n'est pas non plus de permettre à une personne d'échapper à une mesure qu'elle trouverait trop contraignante ou avec laquelle elle serait en désaccord.

(mes soulignements, référence omise)

[40] Accorder une exemption à Tshitassinu est un moyen de l'aider à obtenir un Contrat avec le MRNF en contournant le Plan conjoint. De plus, si l'exemption est accordée à Tshitassinu, elle devrait l'être à toute personne se retrouvant en semblables circonstances, ce qui pourrait aller à l'encontre d'une mise en marché efficace et ordonnée.

¹⁰ Correspondance de novembre 2021.

¹¹ *Ferme avicole Kiamika inc. et Fédération des producteurs d'œufs du Québec*, 2022 QCRMAAQ 30 (Décision 12183).

[41] Le fait que la Régie se préoccupe de l'intégration de producteurs émergents dans une production agricole est un principe habituellement fort louable. Toutefois, cela doit être fait à la lumière de sa mission, laquelle implique notamment de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée. Dans le cas présent, je considère que forcer la réintégration de Tshitassinu, par une exemption, car elle ne respecte pas le Plan conjoint, pourrait mettre en jeu la pérennité de celui-ci.

[42] En appui à mes propos, je souligne que dans le rapport d'évaluation périodique de l'Office de 2022¹², la Régie s'inquiète de la rentabilité des pépinières privées. Dans le cadre de la présente demande, l'Office fait encore part de ses préoccupations à l'égard de la rentabilité des pépinières.

[43] Je comprends maintenant que cette rentabilité est difficile à contrôler et à atteindre puisque c'est le MRNF qui détermine annuellement les volumes de production et qu'il n'augmente pas sa demande. Sans une croissance de la demande de la part du MRNF, plus il y aura de producteurs visés par le Plan conjoint, plus la rentabilité de chacun sera affectée. Si le passé est garant du futur, de nouvelles faillites sont à prévoir, ce qui irait à l'encontre d'une mise en marché efficace et ordonnée.

[44] Quant aux derniers arguments en soutien à sa demande d'exemption, à savoir que l'Office limite son entrée comme producteur pouvant approvisionner le MRNF et qu'il y a absence de fondement juridique pour imposer un contingent, je ne suis pas en accord avec l'opinion majoritaire qui considère que la situation de Tshitassinu découle également du fait qu'elle ne détient pas de CPFN historique, qui constitue dans les faits une forme de contingentement géré par l'Office, alors qu'il n'a pas cette habilitation.

[45] D'une part, il est faux de prétendre que d'être un producteur visé accorde automatiquement l'accès à l'acheteur de son choix. Même dans le secteur de la volaille, où il existe un contingentement, le producteur doit faire les démarches et trouver un acheteur¹³. Le marché reste la responsabilité du producteur. La seule exception est lorsqu'il y a une agence de vente comme dans le secteur de l'acériculture.

[46] D'autre part, dans un secteur où il existe un contingentement pour le produit visé par un plan conjoint, un producteur ne peut pas produire le produit visé sans détenir un contingent. Ce n'est pas le cas de Tshitassinu, qui réussit à produire en 2023 en respectant le Plan conjoint sans avoir à détenir un contingent.

[47] En ce qui concerne les conventions, comme mentionné, bien que celles de 2022 et de 2023 ne soient pas homologuées en date des présentes et que celle de 2024 est en partie en

¹² RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC, rapport *Évaluation périodique des interventions de l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec dans la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec pour la période 2016-2020*, 15 février 2022, en ligne : <https://services.rmaa.qc.ca/DocuCentre/EvalPerio/2022/055-20-02_Rapport_evaluation_periodique_OPPFQ_20220215_et_annexes.pdf>

¹³ *Conseil québécois de la transformation de la volaille et Exceldor Coopérative*, 2023 QCRMAAQ 40 (Décision 12394).

processus d'arbitrage, je n'ai trouvé aucune décision de la Régie en regard des versions antérieures ayant été homologuées qui remette en question la validité de celles-ci.

[48] La CPFN historique existe dans les conventions signées par l'Office et le MRNF depuis la sentence arbitrale de la Régie en 2005¹⁴. Le contenu des conventions est négocié entre l'Office et le MRNF. Les deux signataires ne sont pas les parties à la présente demande. La présente demande n'est donc pas le bon forum pour remettre en question le contenu des conventions, dont la Convention 2024, dont l'article 3.2, qui prévoit en particulier la répartition de la CPFN utilisée en 2005 et qui se lit comme suit :

3.2 Une partie des plants octroyés aux pépinières privées sera répartie entre les producteurs en fonction de la CPFN utilisée en 2005 et modifiée par les transactions réalisées entre 2008 et 2023 (annexe A). Le pourcentage minimum attribuable selon la CPFN dépend de la superficie totale à ensemercer (voir tableau 1). La superficie résiduelle sera attribuée aux producteurs selon d'autres critères tels que la production régionale en visant un objectif de production régionale de 80 %, et la performance visant à bonifier les producteurs qui livrent les plants en quantité, qualité et dans les délais prévus au contrat de production.

[...]

[49] Bien que la Convention 2024 ne soit pas encore homologuée et que deux éléments en lien avec les prix soient actuellement en arbitrage devant la Régie, le MRNF et l'Office conviennent de maintenir l'article 3.2 de la Convention tel que libellé. L'Office applique donc correctement le Plan conjoint et la convention applicable lorsqu'elle répond à Tshitassinu :

Puisque Pépinière Tshitassinu ne détenait, selon nos fichiers, aucune CPFN utilisée en 2005 non plus qu'acquise ou modifiée depuis cette date par les transactions réalisées entre 2008 et 2023, sa capacité de production forestière nette (CPFN) est donc actuellement à « 0 ».¹⁵

[50] Cet argument ne peut pas être retenu comme motif pour accorder à Tshitassinu une exemption qui vise à lui permettre de garder son statut de productrice visée par le Plan conjoint sans avoir à le respecter.

- L'opinion majoritaire

[51] L'opinion majoritaire accorde l'exemption demandée par Tshitassinu en considérant que sa situation est particulière pour d'autres motifs que ceux expressément soumis par la demanderesse en soutien à sa demande d'exemption, motifs qui se résument ainsi :

- En 25 ans, Tshitassinu est la première entreprise à vouloir s'ajouter à celles qui contribuent déjà à fournir des plants au MRNF dans le cadre du Programme;
- La Régie constate que l'exigence de produire 200 000 plants prévue au Plan conjoint, combinée aux termes des conventions appliquées à ce jour, dont l'annexe A,

¹⁴ Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2005 QCRMAAQ 131 (Décision 8479), p. 17.

¹⁵ Voir Pièce R-8.

dans un contexte où le principal marché est le Programme, rendent complexe et difficile le démarrage de nouvelles entreprises;

- Depuis le début du projet Tshitassinu, les actionnaires ont agi avec sérieux et transparence et de façon raisonnable;
- Le motif soulevé par l'Office à l'effet que Tshitassinu a fait un choix d'affaires réellement éclairé en n'achetant pas les actifs d'une pépinière en faillite ne peut être retenu;
- L'Office aurait pu mieux informer Tshitassinu afin que cette dernière puisse bien évaluer les avantages d'acheter une pépinière possédant déjà un historique de 2005, comme celle qui était en faillite en 2020;
- Tshitassinu peut commercialiser des plants à d'autres clients que le MRNF, mais comme il a été mis en preuve, ce marché est marginal et ne peut réalistement permettre d'atteindre le niveau de 200 000 plants;
- Obliger une entreprise à produire sans connaître d'avance les possibilités de marché, notamment auprès du MRNF, ne cadre pas avec une approche ordonnée, raisonnable et équitable, soit les fondements de la mise en marché collective;
- Le moins que l'on puisse dire, c'est que le chemin qui mène à l'obtention d'un statut récurrent et permanent de producteur visé par le Plan conjoint est ardu et contient certaines contradictions;
- Les actions actuelles de l'Office semblent témoigner d'une organisation qui tente davantage de protéger les acquis de ses membres que d'appliquer à la lettre les textes réglementaires qui sont sous sa responsabilité;
- L'Office n'est pas particulièrement aidant dans les démarches de production de son nouveau membre même s'il a pourtant le mandat de le défendre en tenant compte de ses intérêts légitimes.

[52] En tout respect, l'opinion majoritaire fait fi d'un principe de droit reconnu dans la jurisprudence établie par la Régie, à savoir que le fardeau de convaincre du bien-fondé de l'exemption repose sur le demandeur, en l'occurrence Tshitassinu.

[53] Le fardeau de la preuve ne repose pas sur l'Office ni sur la Régie. Le pouvoir prévu à l'article 36 de la Loi est un pouvoir discrétionnaire, mais je crois que la Régie doit juger sur les motifs qui lui sont présentés expressément dans le cadre d'une demande d'exemption.

[54] Je constate également que l'opinion majoritaire s'écarte des principes établis par la jurisprudence de la Régie depuis 1990 qui se retrouvent dans la Décision Goyette¹⁶. Elle s'appuie sur d'autres considérants pour accorder une exemption en vertu de l'article 36 de la Loi. Dans le respect des règles d'équité procédurale et de justice naturelle, il m'aurait paru à tout le moins souhaitable que les personnes intéressées puissent présenter leurs observations à l'égard de ceux-ci avant d'exempter Tshitassinu.

¹⁶ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8.

[55] Par ailleurs, certains motifs retenus par l'opinion majoritaire m'apparaissent également aller à l'encontre de principes de droit.

[56] Il m'apparaît que l'opinion majoritaire remet en question l'opportunité du règlement en vigueur lorsqu'elle utilise les arguments suivants pour exempter Tshitassinu :

- La Régie constate que l'exigence de produire 200 000 plants prévue au Plan conjoint, combinée aux termes des conventions appliquées à ce jour, dont l'annexe A, dans un contexte où le principal marché est le Programme, rendent complexe et difficile le démarrage de nouvelles entreprises¹⁷;
- Tshitassinu peut commercialiser des plants à d'autres clients que le MRNF, mais comme il a été mis en preuve, ce marché est marginal et ne peut réalistement permettre d'atteindre le niveau de 200 000 plants;
- Le moins que l'on puisse dire, c'est que le chemin qui mène à l'obtention d'un statut récurrent et permanent de producteur visé par le Plan conjoint est ardu et contient certaines contradictions.

[57] L'exemption ne peut servir à soustraire Tshitassinu à l'exigence du Plan conjoint que l'opinion majoritaire semble considérer trop lourde pour elle, alors qu'elle s'applique à tous les producteurs visés.

[58] Si l'opinion majoritaire vise à revoir l'obligation de produire 200 000 plants, en tout respect, la demande d'exemption n'est pas le bon véhicule. Le moyen approprié pour remettre en question l'opportunité de cette disposition est l'article 28 de la Loi, qui permet aux parties intéressées de bénéficier des garanties procédurales :

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.

[59] Cela dit, dans la Décision 12351¹⁸, la Régie souligne que le pouvoir prévu à l'article 28 de la Loi requiert la démonstration d'une situation particulière qui justifie d'intervenir dans le Plan conjoint et que ce recours n'est pas une voie de contournement du processus général de prise et d'approbation de ce dernier :

¹⁷ Paragraphe 95 de la Décision

¹⁸ *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Éleveurs de volailles du Québec*, 2023 QCRMAAQ 14 (Décision 12351)

[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 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 Loi. 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 règlement 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 visés. 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.

(mes soulignements, références omises)

[60] Par ailleurs, avec égard pour l'opinion majoritaire, je me serais abstenue de me prononcer sur le fait que la période d'exemption « permettra à l'Office et au MRNF de renégocier les termes d'une éventuelle convention en lien avec les conclusions de la présente décision »¹⁹.

[61] Dans un contexte où c'est le MRNF qui détermine la demande et qu'il ne l'augmente pas, les préoccupations émises par l'Office au sujet des problèmes de rentabilité des pépinières sont légitimes.

[62] Je crois qu'il faut faire preuve de prudence avant d'arriver à une conclusion qui pourrait potentiellement mettre en jeu la viabilité des pépinières et la mise en marché efficace et ordonnée des plants forestiers. La Régie prend en compte ces éléments dans la sentence arbitrale qu'elle rend en 2005 pour intégrer la négociation de la CPFN historique dans la Convention 2005²⁰ :

Tout en reconnaissant que le niveau de production de plants forestiers résulte d'une décision sous l'autorité du MRNF, la Régie est d'avis qu'une modification unilatérale et

¹⁹ Paragraphe 106 de la Décision.

²⁰ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, 2005 QCRMAAQ 131 (Décision 8479)

significative de la pratique d'attribution des volumes sur une base historique n'est pas de nature à contribuer à l'essor d'une industrie viable de production de plants forestiers ni de favoriser une mise en marché ordonnée et efficace.

[63] La Régie a donné l'orientation d'inclure la CPFN historique dans la Convention 2005 afin d'améliorer la situation des pépinières privées. Tel que mentionné, depuis 2005, il n'y a pas de décision de la Régie qui remette en question la validité des conventions et de leurs contenus. Il appert également que les conventions applicables ont permis une mise en marché efficace et ordonnée depuis toutes ces années.

- La prise en compte par l'Office des intérêts légitimes de Tshitassinu

[64] Comme mentionné, puisque je rejette la demande d'exemption de Tshitassinu, la demande d'ordonnances à l'encontre de l'Office à l'effet de tenir compte de ses intérêts légitimes, conformément au paragraphe 2 de l'article 12 du Plan conjoint, devient théorique et n'a pas à être traitée.

[65] En effet, sans l'exemption, la demanderesse n'est plus une productrice visée par le Plan conjoint en 2024. Il devient théorique de demander à l'Office de prendre en compte ses intérêts.

[66] Cela dit, je me permets tout de même d'indiquer mon désaccord avec la conclusion de l'opinion majoritaire. Je soumets que la demande d'ordonnance telle qu'elle est formulée par Tshitassinu porte sur une situation hypothétique ou théorique²¹. Selon moi, la Régie doit en tout temps se prononcer sur des circonstances et des faits concrets, et non sur un événement hypothétique futur comme en l'espèce.

[67] Comme le mentionne l'opinion majoritaire avec laquelle je suis en accord²², « [p]uisque Tshitassinu n'a pas ensemencé ou vendu de plants en 2024, elle ne peut être visée par la Convention 2024. Cette dernière vise à établir, entre autres, les modalités d'avance financière et de paiement des plants ensemencés en 2024 ». C'est pourquoi la Régie rejette la demande d'ordonnance à l'effet que l'Office tienne compte de tous les producteurs visés par le Plan conjoint, y compris Tshitassinu, dans l'arbitrage en cours de la Convention 2024.

[68] Dans sa Décision 11709²³, la Régie elle-même refuse de se prononcer sur une demande d'existence d'un conflit d'intérêt, car la situation est hypothétique ou théorique. Ce sont les mêmes principes qui s'appliquent ici :

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

[...]

²¹ *Producteurs de bovins du Québec et Paradis*, 2019 QCRMAAQ 166 (Décision 11709)

²² Paragraphe 86 de la Décision.

²³ *Producteurs de bovins du Québec et Paradis*, préc., note 21.

[20] La Régie rappelle que les PBQ ont adopté des règles précises pour encadrer les situations de conflits d'intérêts, et c'est dans le cadre de l'application de ces règles que la Régie pourra se prononcer à l'égard de situations concrètes.

[...]

[26] Le comité formé pour entendre une plainte est donc constitué de trois personnes dont deux doivent être des producteurs indépendants des parties. Soulignons que ce comité peut s'adjoindre toute ressource externe pour mener à bien son travail.

[27] En matière de déontologie, la Régie considère comme souhaitable que les parties se soumettent à cette procédure avant de s'adresser à elle. Le présent dossier démontre bien l'importance que peut avoir un comité indépendant, composé notamment de producteurs, pour cerner l'étendue des règles qui s'appliquent à un membre d'un comité de mise en marché, afin de déterminer s'il est, ou non, en conflit d'intérêts.

[28] Les règles actuelles prévoient clairement que le recours à la Régie n'est pas la première étape du dossier, mais bien son aboutissement, lorsqu'une des parties conteste la décision du comité chargé de disposer d'une plainte.

[29] Aller à l'encontre de cette procédure revient, pour la Régie, à faire fi des règles que les producteurs se sont données. Ces règles méritent d'être suivies lorsque des questions importantes sont soulevées concernant la portée du code de déontologie.

[69] L'ordonnance demandée a donc comme but d'assurer le respect du Plan conjoint dans le futur et non de sanctionner une violation concrète. La demande est théorique ou hypothétique et la Régie n'a pas à rendre d'ordonnance.

- Politique de transfert

[70] Je suis en accord avec la décision de l'opinion majoritaire d'ordonner à l'Office d'abolir la Politique de transfert mais pour des raisons différentes.

[71] La Politique de transfert n'a aucune force exécutoire, et conséquemment, telle qu'elle est libellée, peut être abolie. Contrairement à l'opinion majoritaire, je considère qu'elle ne s'apparente pas à une forme de contingentement géré par l'Office.

[72] Encore une fois, dans les productions où un office met en place un contingentement pour un produit visé, aucune personne ne peut produire ce produit sans avoir préalablement obtenu un contingent, ce qui n'est pas le cas de Tshitassinu.

[73] La preuve démontre que Tshitassinu réussit à produire en 2023 et à obtenir le statut de productrice visée en 2024 en respectant le Plan conjoint.

[74] Elle réussit même à se qualifier comme personne engagée dans la production, ce qui lui permet de pouvoir demander une exemption en vertu de l'article 36 de la Loi :

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;

[...]

(mes soulignements)

[75] L'abolition de la Politique de transfert, telle qu'elle est libellée, n'a aucun impact sur les conventions applicables et une éventuelle convention, dont les termes sont convenus entre l'Office et le MRNF. Je reprends ici un extrait de l'opinion majoritaire en lien avec la sentence arbitrale de 2005²⁴ par laquelle la Régie valide le fait que les parts de production doivent être réparties d'un commun accord entre le MRNF et l'Office et faire partie de la Convention :

[66] Finalement, lors de cet arbitrage, la Régie valide le fait que les parts de production doivent être réparties d'un commun accord entre le MRNF et l'Office. La nouvelle méthode de répartition tient compte à la fois de la CPFN historique, mais également de la proximité des sites de reboisement par rapport aux pépinières et de leur performance. Cette approche est toujours présente dans la dernière convention homologuée par la Régie, en 2021²⁵, dont voici un extrait :

3.2 Une partie des plants octroyés aux pépinières privées sera répartie entre les producteurs en fonction de la CPFN utilisée en 2005 et modifiée par les transactions réalisées entre 2008 et 2021 (annexe A). Le pourcentage minimum attribuable selon la CPFN dépend de la superficie totale à ensemençer (voir tableau 1). La superficie résiduelle sera attribuée aux producteurs selon d'autres critères tels que la production régionale en visant un objectif de production régionale de 80 %, et la performance visant à bonifier les producteurs qui livrent les plants en quantité, qualité et dans les délais prévus au contrat de production.

CONCLUSION

POUR CES MOTIFS, JE PARTAGE LA CONCLUSION DE L'OPINION MAJORITAIRE QUI :

[76] **REJETTE** la requête en irrecevabilité de l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec;

[77] **ORDONNE** à l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec d'abolir sa *Politique de transfert de volume* à compter de la présente décision;

[78] **REJETTE** la demande d'ordonnance de Pépinière forestière Tshitassinu inc. visant à tenir compte de tous les producteurs visés par le *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*, dont Pépinière forestière Tshitassinu inc., dans ses représentations pour l'arbitrage de

²⁴ Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, préc., note 20, p. 17.

²⁵ Voir Pièce OPPFQ-10.

la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour lesensemencements de 2024*;

[79] **REJETTE** la demande d'ordonnance de Pépinière forestière Tshitassinu inc. visant à retirer de toute convention de mise en marché tout mécanisme de répartition de la production de plants basé sur l'historique et la capacité de production, tel que prévu à l'article 3 et l'annexe A de la *Convention pour la production de plants forestiers en récipients pour lesensemencements de 2023*, ainsi que tout autre mécanisme de contingentement;

[80] **MAIS, JE REJETTE** la demande d'exemption de Pépinière forestière Tshitassinu inc.

(s) Carole Fortin