

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 139-06-01-03

Décision : 12856
Date : 11 avril 2025
Présidente : Annie Lafrance
Régisseurs : Simon Trépanier
Frédéric Gouin

OBJET : Demande de suspension de l'application du Règlement sur les contributions des pêcheurs de crevette du Québec en vertu de l'article 28 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche

OFFICE DES PÊCHEURS DE CREVETTE DU QUÉBEC

Partie demanderesse

DÉCISION

CONTEXTE

[1] La pêche et la mise en marché de la crevette dans les zones 8, 9, 10 et 12 sont établies par le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*¹ et sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre du *Plan conjoint des pêcheurs de crevette du Québec*² (le Plan conjoint), dont le *Règlement sur les contributions des pêcheurs de crevette du Québec*³ (le Règlement).

[2] L'Office des pêcheurs de crevette du Québec (l'Office), qui est responsable de l'administration et de l'application du Plan conjoint, applique le Règlement et représente les pêcheurs aux fins de mise en marché.

¹ LRC 1985, c. F-14, DORS/86-21.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 167.

³ RLRQ, c. M-35.1, r. 165.

[3] Le Règlement prévoit que tout pêcheur visé par le Plan conjoint doit verser à l'Office 0,0075 \$ par livre, pesée à quai, de crevettes débarquées dans un port situé au Québec et transformées en Gaspésie ou au Bas-Saint-Laurent⁴.

[4] Le total autorisé des captures (le TAC) de crevettes est déterminé annuellement par Pêches et Océans Canada. Pour la saison de pêche 2024, le TAC passe de 14 500 tonnes à quelque 3 000 tonnes, réparties entre les provinces côtières du golfe du Saint-Laurent. Invoquant notamment le caractère exceptionnel de cette situation et afin d'alléger les dépenses engagées par les pêcheurs, l'Office demande alors à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) une exemption du Règlement aux fins de ne pas prélever les contributions pour la saison de pêche 2024, ce que la Régie lui accorde dans sa Décision 12570⁵.

[5] Le 20 février 2025, les pêcheurs visés par le Plan conjoint adoptent à l'unanimité, lors d'une assemblée générale, une résolution visant à suspendre à nouveau le paiement des contributions des pêcheurs pour la saison 2025, considérant notamment le faible niveau anticipé du TAC.

[6] Le 24 février 2025, l'Office demande à la Régie, pour une deuxième année consécutive, de l'exempter à nouveau de l'application du Règlement pour les mêmes raisons qu'en 2024.

[7] Le 25 février 2025, l'Association québécoise de l'industrie de la pêche (l'AQIP) indique qu'elle ne s'oppose pas à la demande de l'Office.

[8] Le 4 mars 2025, la Régie tient une conférence de gestion avec l'Office. Elle l'informe que la situation de 2025, semblable à celle de 2024, soulève des questions quant à la présence d'une situation exceptionnelle pouvant mener à une exemption de la Régie. L'Office modifie sa requête et demande plutôt une suspension de l'application du Règlement en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁶ (la Loi).

[9] Le 4 mars 2025, la Régie publie un avis de séance publique pour permettre aux personnes intéressées par cette demande de soumettre leurs observations. Aucune personne intéressée, autre que l'Office, ne s'est présentée à la séance publique.

QUESTIONS

[10] La Régie doit déterminer :

- La demande répond-elle aux critères énoncés dans la Loi pour justifier une suspension de l'application du règlement?

⁴ Art. 1 Règlement.

⁵ *Office des pêcheurs de crevette du Québec et Crevette du Nord Atlantique inc.*, 2024 QCRMAAQ 14.

⁶ RLRQ, c. M-35.1.

- Est-il opportun d'accéder à la demande de l'Office?

ANALYSE ET DÉCISION

[11] Pour les raisons suivantes, la Régie est d'avis que la demande présentée par l'Office répond aux critères permettant de justifier une suspension de l'application du Règlement et qu'il est opportun d'accéder à sa demande de suspension du paiement des contributions des pêcheurs en 2025.

- Les conditions de suspension de l'application du Règlement

[12] L'article 28 de la Loi confère à la Régie le pouvoir de :

[...]

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.

[...]

[13] Ce pouvoir exceptionnel de déroger au processus général d'adoption et d'application des règles applicables⁷ n'est pas encadré par des critères déterminés par la Loi, hormis l'obligation de recevoir les observations des personnes intéressées. La Régie exerce ce pouvoir dans le cadre de son rôle de régulateur économique qui a :

pour fonctions de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public⁸.

[14] Un pouvoir, même discrétionnaire, ne peut être exercé arbitrairement⁹. La Régie s'est dotée de balises pour exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière cohérente, transparente et prévisible. Parmi celles-ci, la Régie a fait référence à la « nécessité d'établir en premier lieu une situation particulière »¹⁰ justifiant le recours à l'article 28 de la Loi, ainsi qu'à des situations qui

⁷ *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Éleveurs de volailles du Québec*, 2023 QCRMAAQ 14 (Décision 12351), par. 40.

⁸ Art. 5 Loi.

⁹ *R. c. Hufsky*, [1988] 1 RCS 621, par. 16; *R. c. Ladouceur*, [1990] 1 RCS 1257.

¹⁰ *Association québécoise des industries de nutrition animale et céréalière inc. et Éleveurs de volailles du Québec*, préc., note 7, par. 42.

créent « un bouleversement majeur dans la filière »¹¹. La Régie a répété à plusieurs reprises qu'elle doit exercer ce pouvoir avec circonspection¹².

[15] À l'appui de sa demande, l'Office soutient que la suspension du paiement des contributions prévues par le Règlement est justifiée par la diminution des TAC de la crevette. L'objectif de la demande est d'offrir un répit financier aux entreprises de pêche qui, selon l'Office, ont connu trois années difficiles.

[16] L'Office souligne que sa situation financière actuelle est bonne et que les surplus accumulés lui permettraient de continuer à respecter ses obligations même si la Régie autorisait la suspension du paiement des contributions.

[17] Au cours de la saison de pêche 2024, seulement huit crevettiers sur la quarantaine de pêcheurs actifs en 2023 ont pris part à la pêche et ont débarqué quelque 800 tonnes de crevettes. L'exemption de contributions accordée par la Régie avait alors privé l'Office d'environ 13 000 \$. En comparaison, la moyenne des contributions perçues au cours des dix dernières années s'élève à près de 100 000 \$.

[18] L'Office soutient que le déficit prévu pour 2025 est « aisément » supportable et que, de toute façon, les revenus provenant des contributions seraient probablement insuffisants pour couvrir l'ensemble des coûts. Cependant, l'Office estime que les économies qu'une suspension du paiement des contributions permettrait aux pêcheurs de réaliser pourraient faire la différence entre la survie et la faillite pour certains d'entre eux.

[19] En 2024, statuant sur la demande d'exemption du paiement des contributions qui lui est soumise, la Régie invoque une situation qui « affecte de façon dramatique le secteur »¹³, les années difficiles vécues par les pêcheurs en raison de « l'effondrement de la ressource »¹⁴ et le caractère exceptionnel de la situation¹⁵.

[20] Bien que la situation ne soit plus aussi exceptionnelle que l'année dernière, alors que le TAC avait été divisé par quatre, elle demeure néanmoins préoccupante. Elle est de nature à compromettre une mise en marché efficace et ordonnée du produit visé par le Plan conjoint.

[21] Les changements climatiques sont une réalité à laquelle toutes les filières doivent s'adapter et ne constituent pas en soi un facteur imprévisible. Cependant, leur impact sur une ressource spécifique peut être difficile à prévoir. L'Office et les pêcheurs n'ignorent pas cette réalité qui les touche au premier plan et les oblige à s'adapter.

[22] Selon l'Office, le réchauffement des eaux du golfe du Saint-Laurent aurait créé un environnement moins favorable à la crevette tout en étant plus favorable au sébaste, l'un de ses

¹¹ *Olymel et Éleveurs de porcs du Québec*, 2020 QCRMAAQ 71 (Décision 11814), par. 29.

¹² Voir notamment *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515 rectifiée), par. 40.

¹³ *Office des pêcheurs de crevette du Québec et Crevette du Nord Atlantique inc.*, préc., note 5, par. 6.

¹⁴ *Id.*, par. 8.

¹⁵ *Id.*, par. 13.

prédateurs. Certaines informations suggèrent que les eaux du golfe pourraient commencer à se refroidir et redevenir plus favorables à la crevette. Un cycle est-il en train de s'établir? La biomasse de la crevette continuera-t-elle de fluctuer au cours des prochaines années? Ces questions soulèvent de nombreux enjeux, notamment en ce qui concerne l'avenir du Plan conjoint et de l'Office.

[23] Pour l'instant, le constat est que le TAC a drastiquement diminué ces dernières années. Au moment d'écrire ces lignes, le TAC pour la saison 2025 est fixé à 3 809 tonnes, bien en deçà des chiffres de 2023. Bien qu'il soit légèrement supérieur à celui de la saison 2024, la situation est toujours aussi préoccupante pour les pêcheurs.

[24] La situation soumise par l'Office constitue une « situation particulière » qui représente « un bouleversement majeur dans la filière ».

[25] Enfin, le critère de consultation publique prévu par la Loi a été respecté. L'information concernant la séance publique a été largement diffusée, notamment auprès des pêcheurs et de l'AQIP.

[26] Les conditions pour suspendre l'application du Règlement sont réunies.

- L'opportunité d'accéder à la demande de l'Office

[27] Même si la Régie est d'avis que la demande de l'Office répond aux critères qu'elle a établis pour ordonner la suspension de l'application d'un règlement, elle ne peut faire l'économie de déterminer si une telle suspension répond également, à la lumière de sa mission et de ses objectifs, à un critère d'opportunité. L'évaluation de ce critère d'opportunité repose notamment sur une comparaison des avantages et des inconvénients de la mesure proposée.

[28] Interrogé sur le poids des contributions par rapport aux revenus de la crevette et aux autres dépenses des pêcheurs, l'Office indique que, selon diverses spécifications, les contributions normalement perçues représentent moins de 0,5 % du prix obtenu par les pêcheurs. L'Office témoigne que ce montant, même s'il paraît faible, représente une différence significative pour les pêcheurs et que le maintien des contributions pourraient causer des difficultés financières importantes à certains d'entre eux alors que leur suspension n'a, à toutes fins utiles, aucune conséquence négative pour l'Office.

[29] Dans son évaluation des avantages et des inconvénients de la mesure demandée, la Régie prend également en considération le principe de sécurité juridique. Un règlement est un acte normatif comportant des normes juridiques de comportement qui s'appliquent à tous ceux qu'il vise. Un règlement n'est pas fait, en principe, pour répondre à des situations individuelles ou ponctuelles. Il prévoit des dispositions générales et impersonnelles¹⁶.

¹⁶ Patrice GARANT, *Droit administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 285.

[30] Le principe de la primauté du droit exige que les personnes puissent connaître avec un certain degré de prévisibilité et de sécurité les normes auxquelles elles sont soumises¹⁷. La suspension de l'application d'un règlement est une décision qui, d'une certaine manière, porte atteinte au principe de la primauté du droit dans sa dimension de promotion de la sécurité juridique¹⁸. L'atteinte à la primauté du droit que représente la suspension de l'application du Règlement doit être prise en compte dans l'analyse de l'opportunité d'ordonner cette suspension.

[31] C'est pourquoi la Régie invite l'Office à considérer les mesures qu'il pourrait mettre en place pour les prochaines années, qui s'annoncent elles aussi incertaines, afin que son mécanisme de détermination des contributions soit plus clair, plus transparent et plus prévisible, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mesures exceptionnelles telles que l'exemption ou la suspension prévues respectivement aux articles 36 et 28 de la Loi, afin d'adapter les contributions aux réalités ponctuelles des pêcheurs.

[32] Par ailleurs, il convient de rappeler que l'Office a le pouvoir de modifier lui-même son Règlement afin d'ajuster les contributions annuelles en adoptant une résolution à l'assemblée générale annuelle. C'est la voie qu'utilisent de nombreux offices, comme l'illustre la Décision 11428¹⁹ dans le secteur du bleuets.

[33] Cela dit, après avoir analysé les avantages et les inconvénients à la lumière des informations soumises par l'Office, la Régie détermine que les avantages de la suspension du Règlement l'emportent sur les inconvénients et conclut qu'il est opportun d'accorder la mesure demandée.

CONCLUSION

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

[34] **ACCUEILLE** la demande de l'Office des pêcheurs de crevette du Québec;

¹⁷ Sur la nature constitutionnelle de la primauté du droit, voir *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R-U), 1982, c. 11, préambule. Sur les valeurs fondamentales qui composent la primauté du droit (p. ex., la cohérence, la certitude, la justesse et la prévisibilité), voir *R. c. Sullivan*, [2022] 1 RCS 460, par. 64. Voir également *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 RCS 245, par. 137; *David Polowin Real Estate Ltd. c. Dominion of Canada General Insurance Co.*, 2005 CanLII 21093 (ON CA), 76 OR (3d) 161 (CA), par. 118-121; *2747-3174 Québec inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 RCS 919, par. 183.

¹⁸ Gilles PÉPIN et Yves OUELLETTE, *Principes de contentieux administratif*, 2^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, p. 221.

¹⁹ *Syndicat des producteurs de bleuets du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, 2018 QCRMAAQ.

[35] **SUSPEND** l'application intégrale du *Règlement sur les contributions des pêcheurs de crevette du Québec* pour la saison de pêche se terminant le 31 mars 2026;

[36] **ORDONNE** à l'Office des pêcheurs de crevette du Québec de communiquer la présente décision dans les meilleurs délais aux pêcheurs visés par le *Règlement sur les contributions des pêcheurs de crevette du Québec*, par le moyen qu'il jugera approprié.

(s) Annie Lafrance

(s) Simon Trépanier

(s) Frédéric Gouin

M. Patrice Element
Pour l'Office des pêcheurs de crevette du Québec

Séance publique tenue le 27 mars 2025 par moyen technologique Zoom.