

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 215-07-10-325

Décision : 13038
Date : 20 janvier 2026
Présidente : Carole Fortin
Régisseurs : Frédéric Gouin
Julie Sauvageau

OBJET : Demande d'exemption de l'application de l'article 42 du Règlement sur les quotas des producteurs de lait afin d'être autorisé à acquérir un quota hors du système centralisé de vente des quotas et d'en changer le lieu d'exploitation

FERME NAVIGATEUR INC.

Partie demanderesse

Et

LES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC

Partie mise en cause

DÉCISION

APERÇU

[1] François Gagnon (Gagnon), propriétaire de Ferme Navigateur inc. (Navigateur) avait prévu d'acheter Ferme Benoit Morneau inc. (Ferme Morneau), propriété de son oncle, Benoit Morneau (Morneau).

[2] Avant que le projet ne se concrétise, un incendie détruit les bâtiments et décime le troupeau de Ferme Morneau. Gagnon souhaite maintenant n'acquérir que le quota de Ferme Morneau et le produire sur le site de Navigateur. Or, ce changement de localisation du lieu d'exploitation d'un quota est interdit par la réglementation pour une durée de cinq ans suivant un transfert de quota hors du système centralisé de vente de quota (SCVQ).

[3] Navigateur soutient que l'incendie subi par Ferme Morneau constitue une situation exceptionnelle qui justifie qu'une exemption lui soit accordée. Les Producteurs de lait du Québec (PLQ) s'opposent à l'exemption demandée.

[4] Dans les circonstances, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) estime qu'il n'est pas opportun d'accorder l'exemption demandée par Navigateur.

CONTEXTE

[5] La production et la mise en marché du lait sont encadrées par divers textes réglementaires adoptés dans le cadre du *Plan conjoint (1980) des producteurs de lait du Québec*¹ (le Plan conjoint), dont le *Règlement sur les quotas des producteurs de lait*² (le Règlement).

[6] Les PLQ administrent le Plan conjoint, ont pris le Règlement et en assurent l'application.

[7] Navigateur est une entreprise de grandes cultures située dans la région Chaudière-Appalaches. Gagnon en a fait l'acquisition en 2010 et il en est coactionnaire avec sa mère.

[8] Ferme Galoumar inc. (Galoumar) est une productrice laitière qui est soumise au Plan conjoint et au Règlement. La mère et le frère de Gagnon en sont les actionnaires. Elle est située à environ quatre kilomètres de distance de Navigateur. Gagnon est un employé de Galoumar.

[9] Ferme Morneau est une ferme de deuxième génération, titulaire d'un quota de lait supérieur à la moyenne régionale et visée par le Plan conjoint ainsi que par le Règlement. La ferme est située à plus de 30 km de Navigateur, dans la région Bas-Saint-Laurent.

[10] En 2020, Morneau commence à réfléchir à la transmission de son entreprise. Un projet commence à être élaboré, en vertu duquel Gagnon deviendrait propriétaire de l'entreprise et Morneau accompagnerait son neveu pendant la période de transition. Gagnon s'assure de la viabilité financière de ce projet.

[11] En juillet 2024, un incendie détruit l'étable, le silo et une grande partie du troupeau de Ferme Morneau. Celle-ci conserve son quota sans l'exploiter pour une période de 24 mois en raison d'une force majeure, tel que le prévoit l'article 12 du Règlement. Il décide de ne pas utiliser les montants d'indemnisation des assurances pour reconstruire ses installations et racheter un troupeau. Morneau, par ailleurs, ne se sent plus le courage d'accompagner son neveu dans ce projet de reconstruction.

[12] Gagnon fait le constat qu'en ajoutant les coûts de reconstruction des installations laitières et l'acquisition d'un troupeau, le coût du projet devient significativement plus élevé.

[13] Gagnon revoit son projet. Il propose que Navigateur fasse seulement l'acquisition du quota de Ferme Morneau, puis qu'elle le déménage sur son site pour le produire. Il mentionne que ce projet présente une meilleure viabilité financière, notamment en raison des éléments suivants:

- Certaines installations laitières sur le site de Navigateur peuvent être rénovées à plus faible coût;

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 205.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 208.

- Navigateur dispose de superficies de terre plus que suffisantes, alors que l'espace disponible chez Ferme Morneau est limité, voire légèrement déficitaire;
- Navigateur pourra utiliser certains équipements de Galoumar;
- Gagnon n'aura pas à faire l'acquisition d'une nouvelle résidence à proximité de Ferme Morneau.

[14] Les PLQ refusent d'autoriser l'acquisition du quota de Ferme Morneau par Navigateur hors du SCVQ et sa relocalisation sur le site de Navigateur. Ils invoquent que Navigateur ne répond pas aux critères du Règlement.

QUESTION

[15] La Régie doit déterminer s'il est opportun d'accorder à Navigateur une exemption afin de lui permettre d'acquérir le quota de Ferme Morneau hors du SCVQ et d'en changer le lieu d'exploitation.

ANALYSE ET DÉCISION

[16] Pour les motifs qui suivent, la Régie estime qu'il n'est pas opportun d'accorder l'exemption demandée par Navigateur.

- Le cadre légal

[17] Le projet d'acquisition de quota pour lequel Navigateur fait une demande d'exemption, par le biais de ses actionnaires, Gagnon et sa mère, ne respecte pas plusieurs dispositions du Règlement, en débutant par l'article 6 qui impose la détention d'un seul quota par producteur :

6. Un producteur ne peut détenir, directement ou indirectement, plus d'un quota.

Un producteur détient indirectement un quota notamment lorsqu'il détient du capital-actions ou une part sociale d'une personne morale ou d'une société détentrice de quota ou un droit d'acquérir un quota ou lorsqu'il détient le contrôle du quota.

Pour l'application du premier alinéa, le producteur qui détient indirectement plus d'un quota le 2 mai 2008 est réputé détenir un seul quota.

[18] L'article 6.3 du Règlement précise les critères que doit respecter un producteur détenteur de quota pour changer le lieu d'exploitation de son quota :

6.3. Un producteur ne peut changer le lieu d'exploitation de son quota à moins d'y être autorisé.

Les Producteurs autorisent le changement du lieu d'exploitation d'un quota dans les cas suivants lorsque :

1° le changement du lieu d'exploitation du quota remplit les conditions suivantes :

i. il est rendu nécessaire notamment en raison de la désuétude ou du défaut de capacité du bâtiment d'élevage, de l'échéance du bail de location d'une exploitation laitière,

d'une expropriation ou d'une contravention à des normes environnementales ou municipales;

ii. il ne constitue pas un moyen de céder, d'acquérir ou de transférer directement ou indirectement un quota;

iii. le quota est détenu par des personnes physiques qui remplissent l'une ou l'autre des exigences suivantes:

a) elles ont acquis leur quota conformément à la section VII;

b) elles détiennent ce quota, directement ou indirectement, depuis au moins 5 ans immédiatement avant le changement du lieu d'exploitation du quota;

c) elles sont des descendants directs du titulaire de quota de qui elles ont acquis ce quota conformément aux paragraphes 3 ou 4 de l'article 42 ou elles ont acquis indirectement ce quota conformément à l'article 42.1 ou,

2° le producteur ne peut exploiter le quota qu'il détient en raison d'une force majeure causant des dommages au bâtiment d'élevage ou,

3° pour une période n'excédant pas 6 mois, en raison de travaux au bâtiment d'élevage.

On entend par « changement du lieu d'exploitation » tout déménagement du lieu d'exploitation d'un quota à l'extérieur du lot sur lequel il est exploité.

(Nos soulignements)

[19] Les producteurs ont fait le choix collectif de diriger les transactions de quotas vers le SCVQ, comme le prévoient les articles 28 et suivants qui sont dans la section VII du Règlement :

28. Sous réserve des sections III et IX et de l'article 6.3.4, nul ne peut acquérir ou céder un quota, en tout ou en partie, autrement que par le système centralisé de vente des quotas et en suivant la procédure prévue à la présente section.

[20] L'article 42 du Règlement énumère les quelques situations permettant le transfert de quotas hors du SCVQ. Il oblige entre autres celui qui acquiert un quota hors SCVQ à le produire sur le même site pendant cinq ans, à ne pas détenir indirectement un quota autre que celui qui lui est transféré et à avoir les mêmes actionnaires depuis au moins cinq ans :

42. Les Producteurs autorisent le transfert de quota hors du système centralisé de vente des quotas lorsqu'il survient dans l'un des cas suivants:

[...]

2° à la suite de l'acquisition complète d'un quota qui respecte les conditions suivantes:

i. un producteur titulaire de quota transfère, directement ou indirectement, tout son quota à une personne ou une société;

ii. immédiatement avant le transfert de quota, le producteur titulaire de ce quota a, comme associés ou actionnaires, directement ou indirectement, les mêmes personnes physiques depuis au moins 5 ans;

iii. immédiatement avant le transfert de quota, le quota est produit sur le même lieu depuis au moins 5 ans;

iv. à la suite du transfert de quota, la personne l'ayant acquis, directement ou indirectement, ne détient que le quota qui lui est ainsi transféré;

v. le lieu où est exploité le quota demeure le même pour les 5 années suivant le transfert;

vi. le bâtiment d'élevage où est exploité le quota est approprié pour la production laitière pour les 5 années suivant le transfert de quota, en ce que, notamment, sa capacité d'hébergement est adéquate, il respecte les normes environnementales et municipales, il n'est pas désuet et il ne fait pas l'objet d'une expropriation; [...]

- L'opportunité d'exempter Navigateur

[21] La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (la Loi)³ accorde à la Régie le pouvoir discrétionnaire d'exempter toute personne engagée dans la production d'un produit agricole de l'application totale ou partielle d'un règlement.⁴

[22] Ce pouvoir, même discrétionnaire, ne peut pas être exercé de façon arbitraire. C'est pourquoi la Régie s'est dotée de balises afin d'exercer ce pouvoir exceptionnel de manière cohérente, transparente et prévisible. Celles-ci sont résumées ainsi dans la Décision 12515⁵ :

[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 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.

³ RLRQ, c. M-35.1.

⁴ *Ibid.*, art. 36.

⁵ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515 rectifiée)..

[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.

(Références omises)

[23] La Régie mentionne à plusieurs reprises que le pouvoir d'exemption que lui confère l'article 36 de la Loi doit être utilisé avec circonspection⁶, ne doit pas avoir pour effet de modifier les règlements⁷ et ne doit pas nuire à l'intérêt général des productrices et des producteurs.

[24] Navigateur soumet que l'incendie subi par Ferme Morneau constitue une situation exceptionnelle qui justifie qu'elle soit exemptée de l'application du Règlement afin de pouvoir acquérir le quota hors du SCVQ et en changer le lieu d'exploitation.

[25] Au soutien de sa demande, Navigateur soumet différents scénarios financiers qui suggèrent qu'il serait impossible pour Navigateur de continuer à exploiter le quota de Ferme Morneau au même endroit.

[26] Dans le scénario du maintien du quota sur le site de Ferme Morneau, l'augmentation des coûts d'acquisition encourus par Navigateur n'est pas la conséquence de l'incendie. C'est le choix que Morneau a fait de ne pas utiliser les montants d'indemnisation de l'assurance pour se reconstruire. Sans accès à des installations existantes, Navigateur doit en construire de nouvelles, ce qui augmente les coûts du projet et en affecte la viabilité financière.

[27] La Régie a maintes fois répété que son pouvoir d'exemption ne peut servir à résoudre des problèmes liés à des choix d'affaires⁸ ni à des impératifs financiers.⁹

[28] Les PLQ soumettent que Navigateur n'a pas commencé à réaliser son projet avant l'incendie et qu'elle a fait le choix d'affaires de ne pas utiliser les leviers à sa disposition pour financer la reconstruction des installations sur le site de Ferme Morneau.

[29] Le projet que Navigateur souhaite désormais réaliser et pour lequel une exemption est demandée n'est pas la reprise de Ferme Morneau dans un contexte de relèvement. Il s'agit du démarrage d'une nouvelle exploitation laitière sur le site de grandes cultures qu'elle exploite.

[30] Ainsi, bien que malheureux, l'incendie de Ferme Morneau ne place pas Navigateur dans une situation exceptionnelle qui la distinguerait de toute autre personne qui démarre en production laitière.

[31] La rareté du quota est un enjeu critique pour tous les démarrages en production laitière. En permettant de contourner le SCVQ pour faire l'acquisition de quota, l'exemption demandée conférerait à Navigateur l'accès immédiat à une quantité importante de quota. Navigateur

⁶ *Ibid.*, par. 40.

⁷ Voir notamment *Larochelle et Producteurs de lait du Québec*, 2021 QCRMAAQ 75 (Décision 12009).

⁸ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, préc., note 5, par. 41.

⁹ *2745-4214 Québec inc. (Amico enr.) et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 65 (Décision 12692), par. 55 et 56.

bénéficierait ainsi d'un avantage individuel certain par rapport aux autres producteurs en situation de démarrage qui voient leur production limitée par la disponibilité du quota sur le SCVQ.

[32] Dans la Décision *Lingo*¹⁰, la Régie rappelle qu'une exemption ne doit pas avoir comme effet de faire passer les intérêts d'un producteur avant ceux des autres, que le Règlement prévoit des mesures pour aider les producteurs confrontés à des cas fortuits comme un incendie et qu'il faut distinguer les conséquences d'un cas fortuit des autres contraintes survenues par le choix du producteur :

[33] Les PLQ ont fait la preuve de la situation de rareté des quotas. Dans ce contexte, permettre à Emy et Dylan d'avoir accès rapidement à 30 kg de MG/j est un avantage indéniable qui ferait passer leurs intérêts avant ceux des autres producteurs. Ce n'est pas le but de l'exemption.

[34] Par ailleurs, l'incendie du bâtiment ne peut être un motif pour la Régie d'exempter les demandeurs. Le Règlement prévoit des mesures pour aider les producteurs confrontés au drame que représente un tel événement. Ces mesures visent à donner aux exploitants le temps de reprendre la production laitière. Dans le cas de *Lingo*, la Régie constate que les contraintes rencontrées amènent les exploitants à cesser leur production. La Régie est sensible aux émotions suscitées chez Claude et Manon par ce choix. Mais cela ne saurait être une raison pour justifier une exemption.

[35] Même si ce n'est pas la décision qu'ils préfèrent, Claude et Manon peuvent vendre le quota sur le SCVQ et poursuivre d'autres activités agricoles. C'est d'ailleurs ce que Claude envisage selon son témoignage.

[33] Le refus d'accéder à la demande de *Navigateur* répond aussi au besoin de restreindre l'acquisition de quota hors du SCVQ. Les productrices et producteurs de lait qui souhaitent transiger du quota doivent normalement le faire par l'intermédiaire du SCVQ. Bien que les quantités offertes soient faibles et que les quantités demandées soient élevées, la réglementation mise en place par les PLQ met le prix du quota à l'abri des spéculations et des hausses qui seraient inévitables si le marché était entièrement libre. La réglementation limite les situations où le quota peut être transigé hors du SCVQ et soumet ces transactions à des exigences supplémentaires.

[34] La présence de la mère de Gagnon comme actionnaire de *Navigateur* et de *Galoumar* est également interdite par le Règlement et même si elle se retire de *Navigateur*, comme le mentionne Gagnon, c'est une autre contravention au Règlement pour laquelle il n'est pas justifié d'accorder une exemption.

[35] *Navigateur* soumet à l'attention de la Régie deux décisions antérieures par lesquelles la Régie a autorisé la relocalisation d'un quota laitier et sa cession subséquente à l'intérieur du délai de cinq ans prévu par le Règlement.¹¹ Avec respect, la Régie estime que la situation factuelle de ces décisions est très différente de celle de *Navigateur*. En outre, les dispositions du Règlement sur lesquelles ces décisions se fondent ont été substantiellement modifiées au cours des dix dernières années.

¹⁰ *Ferme Lingo et Producteurs de lait du Québec*, 2023 QCRMAAQ 32 (Décision 12376), par. 33-35.

¹¹ *Ferme Jean-Mimi enr. et Producteurs de lait du Québec*, 2014 QCRMAAQ 122 (Décision 10462); *Ferme Jean-Mimi enr. et Producteurs de lait du Québec*, 2015 QCRMAAQ 35 (Décision 10649).

[36] Le fait que les circonstances ont changé et requièrent que Navigateur adapte son projet ne saurait constituer en soi un motif pour justifier l'octroi d'une exemption : les environnements d'affaires évoluent et les entrepreneurs s'adaptent constamment. Navigateur n'a pas convaincu la Régie que ses circonstances sont de nature à justifier une exemption.

CONCLUSION

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

[37] **REJETTE** la demande de Ferme Navigateur inc.;

(s) Carole Fortin

(s) Frédéric Gouin

(s) Julie Sauvageau

M. François Gagnon
Pour Ferme Navigateur inc.

M^e Nathan Williams, Williams Avocats & conseils
Pour Les Producteurs de lait du Québec

Séance publique tenue le 5 septembre 2025 par moyen technologique Zoom.