

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 055-03-01-01

Décision : 13188
Date : 7 juillet 2026
Présidente : Annie Lafrance
Régisseurs : Carole Fortin
Simon Trépanier

OBJET : Demande d'approbation du Règlement modifiant le Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec

OFFICE DES PRODUCTEURS DE PLANTS FORESTIERS DU QUÉBEC

Organisme demandeur

Et

**LES SERRES COOPÉRATIVES DE GUYENNE
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DES FORÊTS
PÉPINIÈRE FORESTIÈRE TSHITASSINU INC.**

Intervenants

DÉCISION

APERÇU

[1] La production et la mise en marché des plants forestiers sont assujetties aux dispositions du *Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*¹ (le Plan conjoint).

[2] L'Office des producteurs de plants forestiers du Québec² (l'Office) administre le Plan conjoint, veille à l'application des règlements pris en vertu de celui-ci et représente les

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 252.

² *Regroupement des pépinières forestières privées du Québec*, Décision 7147, 14 novembre 2000 (055-02-01).

producteurs du produit visé aux fins de la négociation et de la signature des conventions de mise en marché.

[3] Le ministère des Ressources naturelles et des Forêts³ (le Ministère) est l'unique acheteur avec lequel l'Office négocie et signe des conventions de mise en marché pour les plants forestiers.

[4] Pépinière forestière Tshitassinu inc. (Tshitassinu) et Les Serres coopératives de Guyenne (Guyenne) sont des entreprises productrices de plants forestiers visées par le Plan conjoint.

[5] Depuis la Décision 7508⁴ rendue par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) le 15 mars 2002, l'article 12.1 du Plan conjoint se lit comme suit :

12.1. Les pouvoirs, devoirs et attributions prévus aux articles 92, 93, 96 et 100 de la Loi ne s'appliquent pas aux produits visés par le plan qui sont livrés au Gouvernement du Québec aux fins des programmes de reboisement et de production de plants forestiers du ministère des Ressources naturelles.

(nos soulignements)

[6] Le 25 octobre 2024, l'Office présente à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) une demande visant à modifier l'article 12.1 du Plan conjoint, afin de lui permettre d'exercer à nouveau les pouvoirs prévus à l'article 93 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁵ (la Loi). Cet article permet notamment à un office de mise en marché de contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint. Cette modification se lit comme suit :

L'article 12.1 du Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec est modifié par la suppression de « 93, ».

[7] Le 1^{er} mai 2025, l'Office modifie sa demande de modification de l'article 12.1 du Plan conjoint, qui se lit désormais comme suit :

12.1. Les pouvoirs, devoirs et attributions prévus aux articles 92, 96 et 100 de la Loi ne s'appliquent pas aux produits visés par le Plan conjoint qui sont livrés au Gouvernement du Québec aux fins des programmes de reboisement et de production de plants forestiers du ministère des Ressources naturelles et des Forêts.

Concernant l'exercice des pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi à l'égard de ces produits, l'Office doit préalablement consulter le ministère des Ressources

³ Pour les besoins de la présente décision, le terme « Ministère » désigne le ministère des Ressources naturelles et des Forêts, qui existe sous ce nom depuis 2022, ainsi que les ministères précédents auxquels la responsabilité des forêts était dévolue. Avant 2022, il s'est notamment appelé ministère des Ressources naturelles (le MRN), ministère des Ressources naturelles et de la Faune (le MRNF) et ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (le MFFP). Ces différentes appellations peuvent apparaître dans des citations de décisions antérieures.

⁴ *Ministère des Ressources naturelles du Québec et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, 2002 QCRMAAQ 30.

⁵ RLRQ, c. M-35.1.

naturelles et des Forêts et négocier avec ce dernier tout règlement à cet effet. Tout différend est soumis à la Régie conformément à la Loi.

[8] Le 16 octobre 2025, la Régie tient une consultation publique dans le cadre de l'article 81 de la Loi. Le Ministère et Tshitassinu s'opposent à la fois à la première et à la deuxième proposition de modification de l'article 12.1 du Plan conjoint par l'Office, tandis que Guyenne y est favorable.

[9] Pour les motifs qui suivent, la Régie approuve la modification de l'article 12.1 du Plan conjoint dans sa version du 1^{er} mai 2025.

CONTEXTE

[10] Le Ministère a notamment pour mission d'assurer la production de semences et de plants forestiers de qualité afin de contribuer à l'aménagement durable des forêts québécoises grâce à un programme de reboisement mis en œuvre sur les terres publiques et privées. À cette fin, il coordonne, à l'échelle provinciale, la production et la distribution de semences et de plants forestiers sur le territoire. La production de plants est actuellement assurée par des pépinières forestières publiques et privées. Seules ces dernières sont visées par le Plan conjoint.

[11] En vertu de l'article 12.1 du Plan conjoint, l'Office ne peut exercer les pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi. Ce dernier prévoit qu'un office peut, par règlement, contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine.

[12] La présente demande vise à redonner à l'Office les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi, sous certaines conditions. Cette demande s'inscrit dans un contexte historique que la Régie a déjà évoqué dans sa Décision 12840⁶ du 21 mars 2025.

[13] À partir de l'automne 2022, l'Office entreprend des démarches pour élaborer et adopter un nouveau règlement intitulé *Règlement sur le contingentement et la mise en marché des plants forestiers en récipients* (le Règlement sur le contingentement). Des échanges sur ce projet de règlement ont lieu entre l'Office et le Ministère au cours des années 2023 et 2024.

[14] Le 25 octobre 2024, l'Office soumet son projet de Règlement sur le contingentement à la Régie pour adoption. Il est accompagné d'un projet de modification du Plan conjoint, qui s'avère nécessaire pour modifier l'article 12.1 du Plan conjoint. Ce dernier prévoit actuellement que les pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi ne s'appliquent pas aux produits visés par le Plan conjoint qui sont livrés au Gouvernement du Québec aux fins des programmes de reboisement et de production de plants forestiers du Ministère.

[15] La Régie convient d'abord de regrouper le traitement des deux demandes, puisqu'elles sont étroitement liées. Au fur et à mesure de l'évolution du dossier, le projet de modification de l'article 12.1 du Plan conjoint (le Règlement modifiant le Plan conjoint) a été modifié pour y inclure

⁶ *Pépinière forestière Tshitassinu inc. et Office des producteurs de plants forestiers du Québec* (055-03-06-01), par. 32 à 45.

l'obligation pour l'Office de préalablement consulter le Ministère et de négocier avec ce dernier tout règlement en lien avec le contingentement. La Régie suspend l'étude du Règlement sur le contingentement et ne se prononce, dans la présente décision, que sur le Règlement modifiant le Plan conjoint, en faisant abstraction de toute représentation des parties concernant le Règlement sur le contingentement.

[16] Guyenne est favorable au projet de modification du Plan conjoint visant à redonner à l'Office les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi.

[17] Tshitassinu s'oppose à la modification de l'article 12.1 du Plan conjoint. Elle estime que le contexte et les motifs n'ont pas changé depuis que la Régie a retiré à l'Office le pouvoir de continger la production en 2002, et est d'avis que l'exercice par l'Office du pouvoir de contingentement risque d'entraver les fonctions et les devoirs qui incombent au Ministère en vertu des lois d'ordre public, notamment celle sur les contrats dans les organismes publics.

[18] Le Ministère s'oppose à la modification de l'article 12.1 du Plan conjoint au motif qu'il ne peut renoncer aux pouvoirs et responsabilités que lui confèrent la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*⁷ (la LMRNF) et la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*⁸ (la LADTF) dans la gestion des activités de reboisement.

[19] Le Ministère soutient que, depuis la Décision 7508⁹ de 2002, qui a retiré à l'Office les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi, aucun fait nouveau ne justifie un changement d'orientation. Il estime également que les conventions ont permis une mise en marché efficace et ordonnée des plants forestiers depuis 2002, sans qu'il soit nécessaire de modifier le Plan conjoint.

QUESTIONS

[20] La Régie doit déterminer s'il est opportun d'approuver la modification de l'article 12.1 du Plan conjoint afin de permettre à l'Office d'exercer les pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi, à condition de consulter le Ministère et de négocier avec ce dernier tout règlement à cet effet, et de soumettre à la Régie tout différend conformément à la Loi. Pour ce faire, la Régie doit répondre aux questions suivantes :

1. Les exigences de la Loi pour modifier le Plan conjoint sont-elles respectées?
2. Le contexte de 2002, qui a conduit au retrait des pouvoirs de l'Office prévus à l'article 93 de la Loi, a-t-il changé?
3. La modification du Plan conjoint demandée par l'Office entraîne-t-elle un renoncement de la part du Ministère à ses pouvoirs et responsabilités?

⁷ RLRQ, c. M-25.2.

⁸ RLRQ, c. A-18.1.

⁹ *Ministère des Ressources naturelles du Québec et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, préc., note 4.

ANALYSE ET DÉCISION

1. Les exigences de la Loi pour modifier le Plan conjoint sont-elles respectées?

[21] D'emblée, il est important de rappeler que le pouvoir d'approbation réglementaire de la Régie est purement administratif. Elle l'exerce dans le cadre de son rôle de régulateur économique, en tenant compte de l'article 5 de la Loi, qui se lit comme suit :

5. La Régie 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 public.

[...]

[22] Dans l'exercice de cette fonction, la Régie veille d'abord au respect des exigences et des étapes prévues par la Loi, en l'occurrence l'article 81, qui stipule que :

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

[...]

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

[...]

Cette résolution doit être appuyée par les deux tiers des voix et soumise à l'approbation de la Régie qui publie alors un avis de son dépôt dans un journal agricole de circulation générale et donne aux producteurs visés par le plan l'occasion de présenter leurs observations.

La Régie peut vérifier, de la façon qu'elle juge appropriée, l'opinion des producteurs sur cette résolution.

La Régie publie à la *Gazette officielle du Québec* et dans un journal agricole de circulation générale toute résolution qu'elle approuve. Cette résolution prend effet le jour de sa publication ou à toute date ultérieure déterminée par la Régie.

[23] La documentation fournie par l'Office à l'appui de sa demande indique que :

- Le 28 mai 2025, les producteurs visés par le Plan conjoint sont convoqués à l'assemblée générale spéciale de l'Office;
- L'avis de convocation précise que les producteurs sont invités à voter sur une modification du Plan conjoint visant à permettre à l'Office d'exercer les pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi (contingemment de la production), sous réserve d'une obligation de consultation du Ministère et de négociation avec ce dernier du contenu de tout règlement en cette matière;
- L'avis de convocation précise également que les producteurs sont invités à adopter une résolution demandant à la Régie d'autoriser l'Office à exercer lesdits pouvoirs en ce qui concerne les produits visés par le Plan conjoint et livrés au Gouvernement du Québec;

- Le 18 juin 2025, l'Office tient une assemblée générale spéciale;
- La résolution est adoptée à la majorité et appuyée par plus des deux tiers des producteurs de plants forestiers;
- Le 30 juin 2025, la résolution appuyant la demande de modification du Plan conjoint est soumise à la Régie;
- Le 6 août 2025, la Régie publie un avis dans le journal *La Terre de chez nous* indiquant qu'elle recevra les observations des personnes intéressées par la modification du Plan conjoint lors d'une consultation publique qui se tiendra le 16 octobre 2025.

[24] Le 16 octobre 2025, la Régie vérifie l'opinion des personnes intéressées par la tenue d'une séance publique. L'Office présente son projet de Règlement modifiant le Plan conjoint, puis les intervenants présentent leurs observations.

[25] La Régie estime que le projet de modification du Plan conjoint respecte les exigences et les étapes prévues à l'article 81 de la Loi.

[26] Lorsque la Régie examine une demande d'approbation d'un nouveau règlement ou de modifications réglementaires à un règlement existant, elle veille également à ce que les critères de l'article 5 de la *Loi sur les règlements*¹⁰ soient respectés :

5. L'examen porte sur :
 - 1° la légalité du projet de règlement transmis;
 - 2° l'harmonisation du projet avec les lois et les règlements en vigueur;
 - 3° la conformité juridique du projet avec le but recherché;
 - 4° la cohérence des dispositions du projet;
 - 5° la qualité de la rédaction du projet.

[27] La légalité du projet de règlement étant confirmée, il convient de se pencher sur les autres critères de l'article 5 de la *Loi sur les règlements*. Plus précisément, l'harmonisation du projet avec les lois et les règlements en vigueur sera traitée à la question 3, et la conformité juridique du projet avec le but recherché ainsi que la cohérence des dispositions du projet seront examinées à la section sur l'opportunité. La qualité de la rédaction du projet ne soulève par ailleurs aucun enjeu.

2. Le contexte de 2002, qui a conduit au retrait des pouvoirs de l'Office prévus à l'article 93 de la Loi, a-t-il changé?

[28] Le Ministère et Tshitassinu rappellent qu'en 2002, la Régie a modifié le Plan conjoint afin de retirer à l'Office le pouvoir de réglementer en vertu des articles 92, 93, 96 et 100 de la Loi, sur

¹⁰ RLRQ, c. R-18.1.

la base de l'intérêt public. Selon eux, le contexte n'a pas changé et il n'est pas opportun de modifier le Plan conjoint.

[29] Dans sa Décision 7508¹¹ du 15 mars 2002, la Régie conclut que :

L'exercice des pouvoirs de contingentement de la production et de la mise en marché (article 93) et de détermination de la quantité du produit qui constitue un surplus (article 100) 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. [...] 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.

(nos soulignements)

[30] Or, depuis l'entrée en vigueur du Plan conjoint en 2000 et le retrait par la Régie du pouvoir de continger de l'Office en 2002, plusieurs éléments sont venus façonner de manière importante la mise en marché des plants forestiers au Québec, ainsi que la relation entre l'Office et le Ministère.

[31] La Décision 7508 ne fait aucune mention d'une convention qui aurait pu exister à l'époque pour encadrer les conditions de mise en marché des plants forestiers. Le seul indice à ce sujet est une déclaration de l'Office selon laquelle :

[...] les contrats sont attribués par appel d'offres public et leur durée se limite à un an.

[...]

M. Boucher conclut que le vœu des producteurs de plants forestiers est de négocier avec le MRN. Les objectifs de qualité du produit et de consolidation des entreprises exigent que le mode actuel d'allocation des contrats de production soit remplacé par un mécanisme adapté à la réalité d'aujourd'hui.

(nos soulignements)

[32] Au cours des premières années suivant l'instauration du Plan conjoint, l'Office et le Ministère mettent en place un processus de négociation de conventions de mise en marché. La première convention signée par les parties est homologuée par la Régie le 20 août 2002.

[33] Bien que ces conventions remplacent les appels d'offres lancés auparavant par le Ministère, ce dernier continue de signer des contrats individuels avec chacun des producteurs, dans le respect des conditions prévues dans lesdites conventions.

[34] En 2005, l'Office dépose une demande d'arbitrage de la convention auprès de la Régie. Le différend entre les parties porte notamment sur les critères de qualité des plants exigés par le Ministère et sur la reconnaissance, par ce dernier, des volumes historiques permettant de

¹¹ *Ministère des Ressources naturelles du Québec et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, préc., note 4.

déterminer l'allocation des volumes de production par entreprise. Dans sa Décision 8479¹², la Régie statue sur les pouvoirs, devoirs et responsabilités de chacune des parties concernant ces enjeux :

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).

[...]

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.

[...]

Elle [la Régie] rappelle que s'il est vrai que par sa décision 7508 elle a restreint certains pouvoirs de l'Office, elle s'est aussi exprimée dans les termes suivants :

« Les personnes qui produisent ces plants forestiers ainsi que le MRN, à qui ils sont destinés, sont visés par la loi et par le plan conjoint. »

[...]

« La Régie ne peut conclure à une incompatibilité d'application entre ces lois et la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. La Régie est d'avis qu'elles n'empêchent pas la discussion et la négociation. »

« La Régie estime que la mise en place d'une structure permanente de négociation, dans le cadre d'un plan conjoint, est de nature à favoriser le développement de relations harmonieuses entre les intervenants, tel que le prévoit l'article 5 de la loi. Un tel cadre ne peut également que contribuer à l'essor d'une industrie viable de production de plants forestiers ainsi qu'au maintien – le MRN l'ayant cité comme un de ses objectifs – d'une vingtaine d'entreprises de production afin de bien répondre aux besoins, présents et futurs, de ses programmes ainsi qu'à ceux de l'industrie forestière. »⁹

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 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.

(référence omise, nos soulignements)

[35] Cette même décision fait également apparaître le concept de « Politique de transfert » instaurée par l'Office. Elle est décrite de la façon suivante :

La troisième question soumise à l'arbitrage porte sur l'attribution et l'allocation des volumes de production. Le président de l'Office, M. Boucher, dépose la politique de transfert de volume³ qui a été adoptée lors de l'assemblée générale spéciale du 23 janvier 2003. Dans cette politique, l'Office se reconnaît comme gestionnaire de la répartition des volumes de production des entreprises membres. À ce titre, il se charge de la répartition et le cas

¹² Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2005 QCRMAAQ 131.

échéant, de la redistribution des volumes de production. Il souhaite que la Convention 2006 lui reconnaisse ce rôle.

M. Savard, secrétaire de l'Office, précise quant à lui que la pièce O-8 ne doit pas être comprise comme étant un règlement et c'est pourquoi elle n'a pas été transmise à la Régie pour approbation. Il mentionne que dès le début de l'existence du Plan conjoint, l'Office fut saisi de la question du transfert des volumes. Le document doit plutôt être compris comme une « politique de l'Office ».

(référence omise, nos soulignements)

[36] La production de plants forestiers s'est consolidée au fil des ans, passant d'une vingtaine de pépinières privées en 2002¹³ à 13 en 2025, dont Tshitassinu. Quant au volume annuel de production, il se situe autour de 100 millions de plants, avec des variations de plus ou moins 10 %, sans perspective de croissance. Il importe de mentionner que toutes les entreprises produisent en deçà de leur capacité de production forestière nette (la CPFN), en raison d'une demande du Ministère inférieure à leur capacité de production.

[37] Depuis 2005, à la suite de la Décision 8479¹⁴, la répartition du volume total nécessaire pour répondre aux besoins du Ministère est intégrée aux conventions. Cette répartition tient compte des CPFN individuelles des pépinières, établies en fonction de leur historique de production, de la qualité des plants livrés par le passé et de la proximité des aires de reboisement planifiées.

[38] Au fil des ans, les conventions entre l'Office et le Ministère se sont succédé, la majorité faisant l'objet d'une homologation et d'autres, d'un arbitrage. Toutes prévoient cependant un mécanisme de répartition des volumes en fonction de la CPFN historique de 2005, modifiée par les consolidations d'entreprises réalisées à partir de 2008.

[39] En 2022, dans le cadre d'une demande d'homologation de la convention, la Régie soulève la question de la validité du mécanisme de répartition des CPFN entre les producteurs, alors que celui-ci n'est pas soutenu par une assise réglementaire.

[40] Il en va de même pour la « politique de transfert », pour laquelle la Régie, dans sa Décision 12840¹⁵, en vient à ordonner son abolition :

[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.

[...]

¹³ *Ministère des Ressources naturelles du Québec et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, préc., note 4, p. 4.

¹⁴ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, préc., note 12.

¹⁵ *Pépinière forestière Tshitassinu inc. et Office des producteurs de plants forestiers du Québec*, préc., note 6.

[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. [...]

[...]

[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.

(nos soulignements)

[41] Le Ministère estime que les conventions applicables ont permis une mise en marché efficace et ordonnée des plants forestiers depuis 2002, sans qu'il soit nécessaire d'apporter des modifications au Plan conjoint¹⁶.

[42] Or, dans sa Décision 11309¹⁷, la Régie rappelle le principe bien établi selon lequel ce qui doit être prévu par règlement ne peut être imposé par d'autres mécanismes :

[34] Si la Loi donne le pouvoir de prendre des règlements sur certaines matières, ce pouvoir ne peut être exercé autrement. Nous comprenons que c'est ce que la Cour d'appel décide, en matière acéricole, le 3 décembre 2004, dans *Citadelle, coopérative de producteurs de sirop d'érable c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)* lorsqu'elle refuse d'appliquer une disposition de la convention de mise en marché du sirop d'érable qui prévoit l'obligation de détenir une garantie de paiement, alors que le pouvoir d'exiger de telles garanties est un pouvoir que détient la Régie et qu'elle doit exercer par règlement [...]

[43] En 2022, dans le cadre de l'évaluation périodique¹⁸, la Régie constate le manque de relève dans le secteur des plants forestiers et émet la recommandation suivante :

7. Amorcer une réflexion afin d'identifier de nouveaux outils pouvant être mis en place pour soutenir la relève au sein des entreprises actuelles ainsi que l'arrivée de nouvelles pépinières.

¹⁶ Voir *Mémoire MRNF*, p. 6.

¹⁷ *St-Germain et Fédération des producteurs acéricoles du Québec*, 2017 QCRMAAQ 56.

¹⁸ 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, p. 10, en ligne : <https://services.rmaaq.gouv.qc.ca/DocuCentre/EvalPerio/2022/055-20-02_Rapport_evaluation_periodique_OPPFQ_20220215_et_annexes.pdf>.

[44] L'arrivée de Tshitassinu en 2023 confirme ce constat : l'Office n'a pas de mécanisme pour gérer l'arrivée d'un nouveau producteur ni pour lui attribuer une CPFN.

[45] Cette situation est d'autant plus préoccupante que les entreprises existantes sont en situation de sous-production par rapport à leur CPFN historique. Dans sa Décision 12840¹⁹, la Régie souligne l'importance stratégique des CPFN pour les pépinières :

[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.

[46] En résumé, au moment de l'adoption du Plan conjoint en 2000, le Ministère procédait par appel d'offres auprès d'une vingtaine de pépinières pour répondre à ses besoins. Ces appels d'offres ont été remplacés par des conventions de mise en marché, dont la majorité ont été homologuées et d'autres arbitrées par la Régie.

[47] Le contexte de l'offre et de la demande qui prévalait en 2002 a subi de nombreux bouleversements. Le nombre d'entreprises a diminué d'environ un tiers. Malgré cette diminution, aucune des entreprises encore en activité aujourd'hui ne fonctionne à pleine capacité.

[48] Cette situation a mené à l'instauration d'un mécanisme de répartition des volumes entre entreprises, les CPFN, prévues dans les conventions depuis 2005, ainsi qu'à l'établissement, l'année suivante, d'une politique de transfert gérée en interne par l'Office.

[49] Ces deux outils de gestion des volumes de production sont hautement stratégiques pour les entreprises du secteur, car la demande en plants forestiers de la part du Ministère stagne, voire diminue. Or, ils ne s'appuient sur aucune assise réglementaire, ce qui conduit notamment à l'abolition de la politique de transfert en 2025.

[50] L'arrivée de Tshitassinu en 2023 démontre que la filière des plants forestiers ne dispose pas des outils nécessaires pour gérer l'arrivée d'un nouveau venu de façon efficace et ordonnée.

[51] La Régie constate que le contexte actuel du secteur des plants forestiers est différent de celui de 2002.

3. La modification du Plan conjoint demandée par l'Office entraîne-t-elle un renoncement de la part du Ministère à ses pouvoirs et responsabilités?

[52] Le Ministère s'oppose à la proposition de modification de l'article 12.1 du Plan conjoint au motif qu'il ne peut renoncer aux pouvoirs et responsabilités que lui confèrent la LMRNF et la LADTF en matière de gestion des activités de reboisement.

¹⁹ *Pépinière forestière Tshitassinu inc. et Office des producteurs de plants forestiers du Québec, préc., note 6.*

[53] La Loi établit des règles permettant d'organiser de façon ordonnée la production et la mise en marché, notamment des produits agricoles et alimentaires, que ces opérations soient faites à des fins de vente ou non²⁰. L'article 3 de la Loi décrit ainsi la mise en marché :

3. On entend par « mise en marché » la classification, la transformation, l'étiquetage, l'entreposage, l'offre de vente, l'expédition pour fin de vente, le transport, le parage, la vente, l'achat, la publicité et le financement des opérations ayant trait à l'écoulement d'un produit ainsi que les services de pollinisation de produits agricoles par les abeilles.

[54] Un plant forestier est un produit agricole, tel que défini à l'article 44 de la Loi :

44. Le présent titre s'applique à la production et à la mise en marché des produits agricoles et alimentaires.

On entend par « produit agricole » tout produit de l'agriculture, de l'horticulture, de l'aviculture, de l'élevage ou de la forêt, à l'état brut ou transformé partiellement ou entièrement par le producteur ou pour lui, les breuvages ou autres produits alimentaires en provenant; le produit de l'aquaculture est assimilé à un produit agricole.

[55] Le pouvoir de contingenter la production et la mise en marché du produit visé, qui fait l'objet de la présente demande de modification du Plan conjoint, est prévu à l'article 93 de la Loi, qui se lit comme suit :

93. Un office peut, par règlement, contingenter la production et la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique et, à cette fin, les assujettir aux conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine.

Sans restreindre la portée du premier alinéa, un office peut, par règlement :

1° déterminer à quel moment et à quel endroit un produit visé par un plan qu'il applique peut être produit et mis en marché;

2° exiger que chaque producteur soit titulaire d'un contingent individuel délivré par l'office pour produire ou mettre en marché le produit visé par le plan qu'il applique, fixer le contingent minimum et le contingent maximum dont il peut, lui-même ou en association avec d'autres personnes, être titulaire et déterminer la proportion de ce contingent que chaque producteur doit produire lui-même dans son exploitation;

3° déterminer les conditions d'émission, de maintien ou de renouvellement et les modalités de délivrance d'un contingent individuel;

4° établir des équivalences basées sur la superficie cultivée ou exploitée ou le nombre d'animaux élevés ou mis en marché pour déterminer le contingent d'un producteur;

5° déterminer les modalités et les conditions de réduction temporaire ou définitive du contingent d'un producteur qui produit ou met en marché une quantité du produit visé par le plan supérieure ou inférieure à celle permise par son contingent;

6° imposer à tout producteur qui contrevient à un règlement pris en vertu du présent article une pénalité basée sur le volume ou la valeur du produit mis en marché ou la superficie cultivée ou exploitée et prévoir l'utilisation de cette pénalité à des fins particulières;

7° prévoir la suppression ou l'utilisation par une autre personne de la partie d'un contingent qui n'est pas produite ni mise en marché durant une période déterminée;

²⁰ Art. 1 Loi.

- 8° déterminer dans quelle situation, dans quelle mesure et à quelles conditions un producteur titulaire d'un contingent peut produire ou mettre en marché un produit à l'encontre de ce contingent ou d'une norme déterminée par l'office;
- 9° établir la limite globale des contingents individuels que l'office peut délivrer aux producteurs et prévoir des normes de réduction proportionnelle de ces contingents lorsque cette limite est atteinte ou sur le point de l'être;
- 10° déterminer des normes d'ajustement périodique des contingents individuels en fonction des besoins du marché;
- 11° déterminer de quelle façon et à quelles conditions l'office peut réattribuer les contingents suspendus, réduits ou supprimés;
- 12° déterminer la partie du contingent global ainsi que tout ou partie des contingents individuels, suspendus ou réduits de façon définitive, qu'il peut garder en réserve;
- 13° établir les modalités et conditions d'attribution ou de réattribution de la réserve visée au paragraphe 12° et limiter à une ou à des catégories de producteurs l'octroi de contingents pris à même cette réserve;
- 14° déterminer les cas et les conditions de transfert du contingent d'un producteur à un autre, en réserver une partie pour la réserve prévue au paragraphe 12°, en établir les modalités et le mode de transfert et assujettir tout transfert à son approbation;
- 15° déterminer les modalités et conditions de location du contingent ou d'une partie du contingent d'un producteur à un autre;
- 16° déterminer les conditions de location d'une exploitation par un producteur qui veut produire tout ou partie de son contingent ailleurs que sur son exploitation et assujettir cette location à l'approbation de l'office;
- 17° suspendre tout transfert de contingent individuel pendant une période déterminée ou déterminable d'après les normes établies par l'office;
- 18° diviser en zones le territoire visé par le plan et restreindre ou prohiber le déplacement des contingents d'une zone à l'autre;
- 19° déterminer le délai dont bénéficie le nouveau titulaire d'un contingent ou le titulaire d'un nouveau contingent pour produire ou mettre en marché le produit contingenté.

[56] Le Ministère rappelle que l'article 12 de la LMRNF stipule que les fonctions et pouvoirs du ministre consistent notamment à gérer tout ce qui a trait à l'aménagement forestier dans les forêts du domaine de l'État, et que l'article 4 de la LADTF indique que l'aménagement forestier inclut le reboisement. Plus précisément, le ministre est responsable de l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État et de leur gestion, notamment de la planification forestière, de la réalisation des interventions en forêt, de leur suivi et de leur contrôle, du mesurage des bois ainsi que de l'attribution des droits forestiers, le tout conformément à l'article 52 de la LADTF.

[57] Dans le cadre de ses fonctions, le Ministère :

[...] fournit gratuitement les plants forestiers tout en assurant leur qualité et leur disponibilité, procède à l'analyse des besoins, à la production et à l'allocation des semences, à l'élaboration des normes, à l'évaluation phytosanitaire conformément aux articles 203 à 209 de la LADTF, au contrôle de la qualité, à la détermination des besoins en plants (essence, type de plant, quantité, année et période de livraison, aire de

reboisement, type d'emballage, gradient d'intensité de la sylviculture et objectif d'utilisation) et à la gestion de la livraison des plants²¹.

[58] Or, ces éléments ne sont pas visés par les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi.

[59] Le Ministère soulève également que :

[...] les pouvoirs réglementaires accordés à un office de producteurs, notamment ceux relatifs à la détermination des conditions de production, au moment de la mise en marché, à la fixation des prix, à la mise en commun des frais de transport et à la détermination de ce qui constitue un surplus, sont clairement en conflit avec les responsabilités du ministre qui lui ont été confiées par le législateur. Ainsi, il est primordial que le ministre conserve une vue d'ensemble de tout ce qui a trait à l'aménagement forestier²².

[60] Pourtant, le pouvoir de réglementer les « conditions de production » est prévu à l'article 92 de la Loi, tandis que celui de déterminer ce qui constitue un surplus est prévu à l'article 100 de la Loi. Ces deux articles demeurent visés par la restriction des pouvoirs de l'Office prévue à l'article 12.1 du Plan conjoint et ne sont donc pas affectés par la présente demande de modification du Plan conjoint.

[61] Quant à la fixation des prix et à la mise en commun des frais de transport, il s'agit de pouvoirs déjà octroyés à l'Office en vertu de l'article 98 de la Loi, qui ne font pas l'objet de la demande de modification du Plan conjoint.

[62] Force est de constater que l'exercice du pouvoir prévu à l'article 93 de la Loi par l'Office n'a pas d'incidence sur la juridiction du Ministère quant à la détermination du type et de la quantité totale de plants forestiers à ensemercer, du type de récipients à utiliser, des normes de qualité, des conditions de production, des normes phytosanitaires ou des prix.

[63] Le Ministère demeure responsable de l'aménagement durable et de la gestion des forêts du domaine de l'État, ce qui inclut notamment la planification forestière, la réalisation des interventions en forêt, leur suivi et leur contrôle, le mesurage des bois, ainsi que l'attribution des droits forestiers²³.

[64] De plus, la modification du Plan conjoint prévoit que, dans l'exercice des pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi à l'égard des plants forestiers, l'Office doit, préalablement, « consulter le Ministère et négocier avec ce dernier tout règlement à cet effet. Tout différend est soumis à la Régie, conformément à la Loi. »

[65] Le Ministère considère qu'il est inapproprié qu'un tiers, en l'occurrence l'Office ou la Régie, puisse décider ou assumer des responsabilités légalement dévolues au ministre sans mandat et contrairement à ce que le législateur a prévu.

²¹ *Mémoire MRNF*, préc., note 16.

²² *Id.*

²³ Art. 52 LADTF.

[66] Sur cette question, la Régie soumet que, conformément à sa mission et à sa compétence, elle a arbitré les termes de la convention de mise en marché des plants forestiers à quelques reprises depuis 2005.

[67] De plus, l'exercice d'un pouvoir de contingentement par l'Office ne remet pas en cause la capacité et la liberté du Ministère à contracter. Le Ministère conserve la latitude d'octroyer ses contrats individuels aux pépinières, notamment en fonction de leurs performances et de la répartition régionale de celles-ci. C'est également au Ministère qu'il revient de déterminer le volume total de production annuelle dont il a besoin, tel qu'établi par la Régie dans sa Décision 9075²⁴ :

[110] La Régie retient des observations reçues en cours de séance que l'Office et le MRNF font consensus sur cette question qui laisse la discrétion au ministre du MRNF de décider des besoins en plants forestiers pour assumer sa responsabilité de gérer l'aménagement des forêts et, plus spécifiquement, de la nature et des quantités de plants nécessaires au reboisement des forêts du domaine de l'État.

(notre soulignement)

[68] Enfin, le Ministère est à toutes fins pratiques l'unique acheteur de plants forestiers et le seul avec lequel l'Office signe une convention. Il lui revient de déterminer le volume annuel dont il a besoin pour remplir sa mission. Le pouvoir de l'Office de continger ne saurait interférer avec ce pouvoir, ni en obligeant les producteurs à produire, ni en obligeant le Ministère à acheter.

[69] Dans sa Décision 8059²⁵, la Régie s'exprime ainsi sur cette question :

La Régie doit en premier lieu disposer des objections préliminaires déposées par M^e Makovka qui estime que la Régie ne peut en vertu de la loi obliger Levinoff à acheter des bovins de réforme mis en vente par la Fédération.

La Régie s'est à plusieurs reprises exprimée sur cette question. Il importe de rappeler la jurisprudence à cet effet établie par la Régie.

L'une des premières sentences arbitrales rendues par l'*Office des marchés* en vertu de la *Loi des marchés agricoles du Québec*¹, devenus aujourd'hui la *Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec* et la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, établissait le principe suivant :

« ... si la Loi des marchés agricoles du Québec apporte aux producteurs un droit qu'ils n'avaient pas avant, le droit absolu de négocier des conditions équitables de mise en marché, elle ne contraint pas la compagnie à acheter ... »

« La demande des producteurs à l'effet que la Compagnie s'engage à prendre toute la production des troupeaux des producteurs-fournisseurs du Québec liés par le plan conjoint paraît illégale à sa face même puisque le statut ne parle que d'acheteurs, et l'on ne saurait être acheteur quand l'on ne veut pas acheter. »²

²⁴ *Office des producteurs de plants forestiers du Québec et Québec (Ministère des Ressources naturelles et de la Faune)*, 2008 QCRMAAQ 44.

²⁵ *Fédération des producteurs de bovins du Québec et Produits de viande Levinoff Itée*, 2004 QCRMAAQ 33.

La Régie a constamment maintenu cette jurisprudence dans ses décisions ultérieures. Rappelons la décision 7041 prise le 1^{er} mars 2000, où la Régie s'exprimait ainsi :

La Régie tient à préciser de nouveau qu'elle n'a pas juridiction pour fixer les volumes de bois à être achetés par une usine, car elle ne peut imposer l'obligation d'acheter ou de vendre ...³

(références omises, nos soulignements)

[70] Le Ministère n'est pas parvenu à démontrer l'incompatibilité entre les pouvoirs qui lui sont octroyés en vertu de la LMRNF et de la LADTF, et ceux octroyés à la Régie et à l'Office en vertu de la Loi.

[71] La Régie retient plutôt que ces différents textes législatifs se complètent, comme l'enseigne la doctrine. Pierre-André Côté et Mathieu Devinat s'expriment en ces termes²⁶ :

1182. On suppose qu'il règne, entre les divers textes législatifs adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tour cohérent. L'interprète doit donc favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies.

[...]

1224. Selon la jurisprudence, deux lois ne sont pas en conflit du simple fait qu'elles s'appliquent à la même matière : il faut que l'application de l'une exclue, explicitement ou implicitement, celle de l'autre.

[...]

1231. Deux lois portant sur la même matière peuvent donc se compléter et se chevaucher plutôt que se contredire. On présumera d'ailleurs qu'elles se complètent puisqu'on évite ainsi l'abrogation tacite de l'une d'entre elles.

[72] La Régie conclut que le projet de modification du Plan conjoint pour y inclure le pouvoir de contingentement est en harmonie avec les lois et règlements en vigueur, conformément au paragraphe 2 de l'article 5 de la *Loi sur les règlements*.

- *L'opportunité de permettre à l'Office d'exercer les pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi*

[73] L'histoire récente démontre qu'il est dans l'intérêt du secteur et dans l'intérêt public de recourir à un mécanisme de répartition des volumes de production entre les producteurs de plants forestiers. Or, un tel mécanisme constitue, dans les faits, une forme de contingentement de la production. Ce pouvoir, décrit à l'article 93 de la Loi, doit reposer sur des assises réglementaires.

²⁶ CÔTÉ, Pierre-André et DEVINAT, Mathieu, *Interprétation des lois*, 5^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, p. 381, 398 et 400.

[74] Pour pouvoir éventuellement édicter un Règlement sur le contingentement des plants forestiers, le Plan conjoint doit être modifié afin de donner à l'Office les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi.

[75] Par ailleurs, le projet de modification du Plan conjoint présenté par l'Office prévoit, au deuxième alinéa de son article 12.1, l'obligation pour l'Office de consulter préalablement le Ministère et de négocier tout règlement habilité par l'article 93 de la Loi, et de soumettre tout différend à la Régie, conformément à la Loi.

[76] Cette obligation de consultation vise à préserver des relations harmonieuses avec le Ministère, à démontrer la volonté de l'Office de ne pas agir unilatéralement et à exprimer concrètement et de manière pérenne qu'il prendra en compte les besoins et les impératifs du Ministère. La gestion de tout différend entre l'Office et le Ministère est confiée aux pouvoirs de la Régie, notamment ceux conférés aux articles 26 et 33 de la Loi.

[77] L'approche proposée par l'Office n'est pas unique : un processus similaire de consultation se retrouve dans d'autres plans conjoints, notamment celui relatif aux porcs²⁷.

[78] La Régie constate que le projet est conforme sur le plan juridique au but recherché, qui est notamment de promouvoir la discussion et la négociation avec le Ministère, ainsi que la cohérence des dispositions du projet, conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5 de la *Loi sur les règlements*.

[79] Dans le cadre de sa mission de favoriser des relations harmonieuses entre les intervenants, la Régie considère, en vertu de l'article 5 de la Loi, qu'il est opportun que la modification apportée à l'article 12.1 du Plan conjoint, afin de donner à l'Office le pouvoir de continger, inclut également une obligation de consulter et de négocier avec le Ministère tout projet de règlement en cette matière.

[80] Enfin, la Régie estime que l'adoption de règlements et la publicité qui l'accompagne sont de nature à favoriser un environnement prévisible pour tous les producteurs, qu'il s'agisse de ceux qui sont en affaires depuis longtemps ou de la relève qui souhaite s'établir dans des entreprises existantes ou en démarrer de nouvelles.

[81] Dans une perspective de mise en marché efficace et ordonnée des plants forestiers, il est dans l'intérêt public d'avoir des règles claires et transparentes s'appliquant à tous les producteurs en matière de contingentement des plants forestiers. Pour ce faire, il est opportun de modifier l'article 12.1 du Plan conjoint afin d'accorder à l'Office les pouvoirs prévus à l'article 93 de la Loi.

²⁷ RLRQ, c. M-35.1, r. 280, art. 29.

CONCLUSION

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

[82] **ACCUEILLE** la demande de l'Office des producteurs de plants forestiers du Québec.

[83] **APPROUVE** le *Règlement modifiant le Plan conjoint des producteurs de plants forestiers du Québec*, dont le texte est joint à la présente pour en faire partie intégrante.

(s) Annie Lafrance

(s) Carole Fortin

(s) Simon Trépanier

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

M^e Myrna Germanos
Pour le ministère des Ressources naturelles et de la Faune

M^e Stéphane Gauthier, Cain Lamarre SENCRL
Pour Pépinière forestière Tshitassinu inc.

Séance publique tenue le 16 octobre 2025 par moyen technologique.

RÈGLEMENT MODIFIANT LE PLAN CONJOINT DES PRODUCTEURS DE PLANTS FORESTIERS DU QUÉBEC

**Loi sur la mise en marché des produits
agricoles, alimentaires et de la pêche**
(chapitre M-35.1, a. 81).

1. L'article 12.1 du Plan conjoint des producteurs de plans forestiers du Québec (chapitre M-35.1, r. 252) est remplacé par :

« 12.1. Les pouvoirs, devoirs et attributions prévus aux articles 92, 96 et 100 de la Loi ne s'appliquent pas aux produits visés par le Plan conjoint qui sont livrés au Gouvernement du Québec aux fins des programmes de reboisement et de production de plants forestiers du ministère des Ressources naturelles et des Forêts.

Concernant l'exercice des pouvoirs, devoirs et attributions prévus à l'article 93 de la Loi à l'égard de ces produits, l'Office doit préalablement consulter le ministère des Ressources naturelles et des Forêts et négocier avec ce dernier tout règlement à cet effet. Tout différend est soumis à la Régie conformément à la Loi. ».

2. Le présent règlement entre en vigueur à la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.