

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 250-05-10-10

Décision : 13190
Date : 23 juillet 2026
Président : Frédéric Gouin
Régisseurs : Annie Lafrance
Simon Trépanier

OBJET : Demande d'exemption de l'application des articles 5.7, 5.8, 5.9 et 21.3 du Règlement sur la production et la mise en marché des porcs

ALFRED COUTURE LIMITÉE

Partie demanderesse

Et

LES ÉLEVEURS DE PORCS DU QUÉBEC

Partie mise en cause

DÉCISION

CONTEXTE

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

[2] Les Éleveurs de porcs du Québec (les Éleveurs) sont chargés de l'application du Plan conjoint et du Règlement.

¹ RLRQ, c. M-35.1, r. 280.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 281.

[3] Alfred Couture limitée (Couture) est une entreprise qui œuvre notamment dans le domaine de la production porcine en tant que naisseur-finiisseur. La société possède plusieurs sites de production porcine et détient un important volume de référence de production (le VDR).

[4] Afin d'améliorer la biosécurité de sa production et de se conformer aux nouvelles normes de bien-être animal qui entreront en vigueur en 2029, Couture souhaite réorganiser quatre de ses sites. Actuellement, chacun de ceux-ci dispose d'une maternité et de bâtiments d'engraissement, tous pourvus de VDR. Le projet de Couture est de regrouper les quatre maternités sur un seul site afin que les trois autres sites ne servent qu'à l'engraissement. Cela implique de redistribuer les VDR détenus sur les quatre sites actuels vers les trois sites d'engraissement souhaités.

[5] Le 13 février 2026, Couture demande aux Éleveurs l'autorisation de réaménager ses sites de production et de redistribuer ses VDR, ce qu'ils refusent le 13 avril 2026, expliquant que cela contrevient au Règlement.

[6] Le 30 avril 2026, Couture demande à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) de l'exempter de l'application de certaines dispositions du Règlement afin de pouvoir redistribuer les VDR entre ses sites d'engraissement et de procéder à la réorganisation souhaitée.

QUESTION

[7] Est-il opportun d'exempter Couture de l'application des articles 5.7, 5.8, 5.9 et 21.3 du Règlement afin de lui permettre de redistribuer les VDR qu'il détient entre ses sites d'engraissement susceptibles d'être réaménagés?

[8] Pour les motifs qui suivent, la Régie rejette la demande d'exemption.

CADRE NORMATIF DE LA PRODUCTION PORCINE

[9] Le Règlement met en place un système par lequel les Éleveurs attribuent à chaque site un VDR³. Ce dernier correspond à la quantité de porcs produits sur un site au cours d'une période précédente⁴. Un VDR est attaché à un site et ne peut être déplacé d'un site à un autre⁵.

[10] La seule façon d'augmenter les VDR d'un site en particulier est de formuler une demande de VDR *conditionnel*⁶ aux Éleveurs, qui l'analysent en fonction des critères prévus⁷. Lorsque les livraisons de porcs supplémentaires souhaités par le producteur commencent, les Éleveurs ajoutent le VDR *conditionnel* attribué au VDR du site⁸.

³ Art. 5.1 Règlement.

⁴ Art. 1 (23) Règlement.

⁵ Art. 5.7, 5.8 et 5.9 Règlement.

⁶ Art. 5.4 Règlement.

⁷ Art. 5.5 Règlement.

⁸ *Id.*

[11] Les Éleveurs ont mis en place un mécanisme leur permettant de restreindre la production de porcs lorsque la différence entre la demande des acheteurs et l'offre des producteurs est inférieure à certains seuils (gestion équilibrée de la production)⁹. En l'occurrence, depuis le 19 novembre 2021, les Éleveurs n'émettent plus de VDR *conditionnel*¹⁰ et, depuis le 10 février 2022, n'émettent plus de VDR¹¹.

POSITIONS DES PARTIES

[12] Pour appuyer sa demande, Couture invoque les risques de biosécurité induits par la proximité entre les maternités et les sites d'engraissement, notamment ceux liés au syndrome reproducteur et respiratoire porcin (le SRRP). Il évoque une quinzaine d'épisodes de contamination survenus au cours des dix dernières années, qui ont entraîné des coûts importants.

[13] En septembre 2025, un incendie a complètement détruit une maternité située sur l'un des sites de Couture. Il doit reconstruire un bâtiment dans un délai maximal de deux ans et souhaite que celui-ci serve à l'engraissement.

[14] Enfin, Couture invoque l'entrée en vigueur, en 2029, des normes de bien-être animal relatives aux maternités, et la nécessité d'adapter ses bâtiments pour s'y conformer.

[15] Couture explique que son projet, bien qu'il crée de nouvelles places d'engraissement sur trois sites, ne vise pas à augmenter le total de VDR associés à ses quatre sites, mais simplement à les redistribuer. Il insiste sur le fait que le déplacement de VDR qu'il propose est « en circuit fermé ». Il affirme que l'ensemble des facteurs qui l'affectent constituent une situation exceptionnelle justifiant une exemption.

[16] Les Éleveurs comprennent les motivations de Couture et ne s'opposent pas à sa demande, mais expliquent que le Règlement ne permet pas le déplacement de VDR d'un site à un autre. De plus, depuis 2021, la production porcine québécoise est en situation de gestion équilibrée de la production, ce qui empêche les Éleveurs d'émettre à Couture les VDR *conditionnels* qui lui permettraient potentiellement de procéder à son réaménagement.

[17] Ils ajoutent que ces règles ne sont pas nouvelles, qu'elles existent depuis 2011 et qu'elles ont fait l'objet de discussions à maintes reprises. Les Éleveurs ont toutefois fait le choix de les perpétuer au fil du temps, dans une perspective de maintien de différents modèles d'affaires.

ANALYSE ET DÉCISION

[18] L'article 36 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*¹² (la Loi) accorde à la Régie un pouvoir discrétionnaire d'exempter toute personne ou

⁹ Art. 21.2 et 21.6 Règlement.

¹⁰ Préc., note 7.

¹¹ Art. 21.7 Règlement.

¹² RLRQ, c. M-35.1.

société engagée dans la production ou la mise en marché d'un produit agricole de l'application totale ou partielle d'un règlement.

[19] Ce pouvoir, même discrétionnaire, ne peut pas être exercé de façon arbitraire. La Cour suprême du Canada l'exprime clairement : « Un pouvoir discrétionnaire est arbitraire s'il n'y a pas de critère, exprès ou tacite, qui en régit l'exercice. »¹³. Un pouvoir exercé de manière arbitraire peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire, au même titre qu'une décision discriminatoire ou déraisonnable¹⁴.

[20] En l'absence de critères établis par la Loi pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Régie s'est dotée de balises pour l'exercer de manière cohérente, transparente et prévisible. Celles-ci sont résumées dans la décision *Goyette*¹⁵, qui renvoie essentiellement à l'existence d'une situation particulière et imprévue, hors de la volonté du demandeur.

[21] Afin de déterminer s'il est opportun d'accorder à Couture l'exemption demandée, la Régie doit déterminer s'il se trouve dans une circonstance exceptionnelle, une situation particulière, imprévue ou hors de sa volonté.

[22] Au titre des circonstances exceptionnelles, Couture invoque l'incendie de 2025, la biosécurité et l'entrée en vigueur des normes relatives au bien-être animal.

[23] Concernant l'incendie de 2025, il a affecté un bâtiment de type « maternité » qui n'est pas visé par les règles d'attribution des VDR. La décision de Couture de remplacer la maternité par un bâtiment d'engraissement découle d'un choix d'affaires et non de l'incendie.

[24] En ce qui concerne les risques de biosécurité liés à la proximité entre les maternités et les bâtiments d'engraissement, la Régie estime qu'ils ne constituent pas un phénomène unique à Couture, ni nouveau, ni imprévu, ni exceptionnel. Couture a déclaré que ses sites avaient connu une quinzaine de cas de SRRP au cours des dix dernières années. Il n'a pas convaincu la Régie que cette situation était exceptionnelle à son entreprise, au point de justifier une exemption des règles qui s'appliquent à l'ensemble des producteurs.

[25] Enfin, Couture affirme que l'entrée en vigueur de normes de bien-être animal en 2029 l'obligera à modifier ses bâtiments. Or, le *Code de pratiques pour le soin et la manipulation des porcs*¹⁶ (le Code de pratiques) a été adopté en 2014. Les exigences concernant les maternités construites avant 2014 devaient initialement entrer en vigueur en 2024, mais ce délai a été reporté à 2029. La Régie estime qu'il ne s'agit pas d'une circonstance exceptionnelle justifiant l'octroi d'une exemption.

[26] Bien que le projet de Couture soit cohérent et bien fondé, force est de constater que sa demande d'exemption découle essentiellement de ses choix d'affaires : il souhaite transformer la

¹³ *R. c. Hufsky*, [1988] 1 RCS 621, par. 16; *R. c. Ladouceur*, [1990] 1 RCS 1257.

¹⁴ *Construction DJL inc. c. St-Philippe (Municipalité de)*, 2011 QCCA 2016, par. 67. Voir également *Canada (Procureur général) c. Fontaine*, [2017] 2 RCS 205, par. 36.

¹⁵ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, 2024 QCRMAAQ 8 (Décision 12515 rectifiée), par. 41-43.

¹⁶ CONSEIL NATIONAL POUR LES SOINS AUX ANIMAUX D'ÉLEVAGE, *Code de pratiques pour le soin et la manipulation des porcs*, 2014, en ligne : <https://www.nfacc.ca/pdfs/codes/porcs_code_de_pratiques.pdf>.

maternité incendiée ainsi que deux autres bâtiments en site d'engraissement et il souhaite regrouper l'ensemble du cheptel de truies dans un seul bâtiment de type « maternité ».

[27] Deux des trois motifs invoqués pour justifier ces choix d'affaires, à savoir la biosécurité et l'adaptation des bâtiments pour répondre aux exigences du Code de pratiques, existaient déjà bien avant la mise en place du programme de gestion équilibrée, en 2021.

[28] La situation de Couture ne revêt pas le caractère exceptionnel requis; elle relève de ses propres choix. Dans la décision *Boron*¹⁷, la Régie écrit :

La situation actuelle, qui, selon les demandeurs, justifierait une exemption, découle de choix d'affaires faits par des personnes rompues aux investissements. La décision de Murielle d'avoir sa propre entreprise au lieu de rester sur la ferme familiale, celle de François de ne pas reconstruire le bâtiment après l'incendie, l'achat par Piau d'une participation dans Friola après l'incendie, l'agrandissement des infrastructures de Friola, pour lequel le montage financier repose sur François, sont autant de choix d'affaires faits en toute connaissance de cause.

La situation actuelle n'est donc pas le résultat d'un événement incontrôlable comme a pu l'être l'incendie, ce sont les demandeurs eux-mêmes qui se sont placés dans la situation qu'ils invoquent pour obtenir une exemption.

(nos soulignements)

[29] Dans l'exercice de son pouvoir d'exemption, la Régie mentionne régulièrement que celui-ci doit être exercé avec circonspection¹⁸ et qu'elle doit prendre en considération le risque que sa décision crée un précédent pour toute personne se trouvant dans une situation similaire¹⁹. Les Éleveurs ont d'ailleurs attiré l'attention de la Régie sur le risque de précédent que sa décision pouvait créer, et ont clairement exprimé leur souhait qu'elle ne crée pas « une autoroute » permettant d'octroyer des exemptions à tous ceux qui souhaitent réaménager leurs installations.

[30] Les témoignages entendus, y compris celui des Éleveurs, convainquent la Régie que les choix de Couture sont raisonnables. Toutefois, telle n'est pas la question qui se pose. La Régie a mentionné à plusieurs reprises que le pouvoir d'exemption que lui confère l'article 36 de la Loi ne doit pas avoir pour effet de modifier les règlements²⁰. Les productrices et producteurs de porcs ont fait le choix, par le biais de leurs instances démocratiques, d'attribuer les VDR à des sites de production plutôt qu'aux personnes qui élèvent les porcs. Le déplacement des VDR n'est pas permis. Ce choix a été fait en 2011 et a été maintenu depuis.

[31] La Régie ne pense pas que Couture cherche à contourner des éléments essentiels de la réglementation mise en place par les Éleveurs ou à obtenir des avantages indus. Cependant, la flexibilité dont il a besoin pour réorganiser ses sites de production ne devrait pas nécessiter

¹⁷ *Boron et Producteurs de lait du Québec*, 2020 QCRMAAQ 152 (Décision 11914), par. 42-43. Voir également *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, préc., note 15, par. 41.

¹⁸ *Goyette et Producteurs de lait du Québec*, préc., note 15, par. 40. Voir également *Ferme Navigateur inc. et Producteurs de lait du Québec*, 2026 QCRMAAQ 5 (Décision 13038).

¹⁹ *Ferme JD Holstein inc. et Producteurs de lait du Québec*, 2019 QCRMAAQ 42 (Décision 11592).

²⁰ Voir notamment *Larochelle et Producteurs de lait du Québec*, 2021 QCRMAAQ 75 (Décision 12009).

l'intervention de la Régie, car rien dans sa situation ne relève de circonstances exceptionnelles échappant à son contrôle.

[32] La réglementation de la mise en marché collective repose sur une architecture complexe et détaillée. L'initiative réglementaire appartient essentiellement aux producteurs et productrices par le biais des structures représentatives mises en place par leur office. Chaque fois que la Régie exerce son pouvoir d'exemption, elle doit prendre les précautions nécessaires pour ne pas fragiliser cette architecture.

[33] Lorsque des dispositions réglementaires ont des conséquences indésirables, il revient d'abord à l'office de considérer la possibilité d'adapter sa réglementation. L'octroi d'exemptions sur une base individuelle n'est pas la meilleure façon de traiter une problématique générale et de fournir aux producteurs et productrices la prévisibilité nécessaire à la prise de leurs décisions d'affaires.

CONCLUSION

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

[34] **REJETTE** la demande présentée par Alfred Couture limitée.

(s) Frédéric Gouin

(s) Annie Lafrance

(s) Simon Trépanier

M^e Maryse Dubé
Pour Alfred Couture limitée

M^e Mathieu Turcotte
Pour Les Éleveurs de porcs du Québec

Séance publique tenue le 8 juin 2026 par moyen technologique.