

# RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossiers: 115-06-01  
115-12-05-A

Décision : 11432  
Date : 17 juillet 2018  
Présidente : Diane Vincent  
Régisseurs : Daniel Diorio  
Lucille Brisson

---

**OBJET :** Demande d'approbation du Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains et du Règlement modifiant le Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec et contestation de la procédure de vote

---

## PRODUCTEURS DE GRAINS DU QUÉBEC

Organisme demandeur

Et

## LES CÉRÉALIERES DU QUÉBEC

FERME DAROX INC.

VINCENT KELHETTER

## LES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC

Mis en cause

---

## DÉCISION

---

### LE CONTEXTE

[1] Le 1<sup>er</sup> avril 2016, les Producteurs de grains du Québec (les Producteurs) tiennent l'Assemblée générale annuelle (l'AGA) lors de laquelle les délégués du *Plan conjoint des producteurs de grains du Québec*<sup>1</sup> (le Plan conjoint) ont adopté une résolution visant

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 177.

l'imposition d'une nouvelle contribution. Cette contribution est en lien avec l'application du *Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*<sup>2</sup> (le Règlement sur la transmission).

[2] Le Règlement sur la transmission oblige les producteurs à transmettre des renseignements sur leurs ventes de grains. Or, ce règlement est respecté par très peu de producteurs. La nouvelle contribution est à la base d'un projet plus général qui est décrit comme étant un incitatif financier visant à encourager les producteurs à transmettre des informations concernant leurs ventes de grains, tel qu'il est prévu au Règlement sur la transmission.

[3] Le 6 avril 2016, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) reçoit de Ferme Darox inc. (Ferme Darox) une contestation de la procédure de vote suivie pour l'adoption de la résolution. Elle demande également la tenue d'une séance publique pour faire valoir son opposition aux modifications réglementaires découlant de la volonté exprimée par les délégués lors de l'AGA.

[4] Le 12 avril 2016, les Céréaliers du Québec (les Céréaliers), représentés par M. Louis R. Joyal, déposent à la Régie une demande d'intervention pour contester également la procédure de vote ayant mené à l'adoption de la résolution lors de l'AGA. Ils demandent à être entendus en séance publique pour contester les modifications réglementaires à venir.

[5] Le 14 juin 2016, les Producteurs demandent à la Régie d'approuver le *Règlement modifiant le Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec*, en y ajoutant le par. 4.1 qui se lirait comme suit :

4.1 Tout producteur doit de plus payer aux Producteurs une contribution de 0,50\$ la tonne métrique de produit visé mis en marché.

Cette contribution est versée dans le fonds constitué en vertu du Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec (chapitre M-35.1, r. 177.1).

[6] Ils demandent également d'approuver le *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec* en y intégrant plusieurs nouveaux paragraphes. Pour les fins de la présente décision, nous ne reproduirons que trois des nouveaux paragraphes :

3.1 Les Producteurs constituent un fonds avec les contributions versées en vertu de l'article 4,1 du *Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec* (RLRQ, chapitre M. 35, r. 171.1) pour encourager les producteurs à transmettre les renseignements requis dans le cadre du présent règlement et ainsi optimiser les conditions de production et de mise en marché du produit visé par le Plan conjoint.

3.2 Les Producteurs distribuent à chaque producteur, tous les 3 mois et à partir des sommes accumulées au fonds, une somme équivalente à 0,50\$ la tonne métrique de produit visé par le Plan conjoint calculée sur toutes les tonnes mises en marché par le producteur et pour lesquelles il s'est conformé au présent règlement.

---

<sup>2</sup> RLRQ, c. M-35.1, r. 177.1.

3.3 Une fois l'an, les Producteurs distribuent aux producteurs le surplus accumulé au fonds conformément au présent article.

Tout producteur ayant respecté le présent règlement pour 60 % et plus du volume annuel de produit visé par le Plan conjoint qu'il a mis en marché reçoit des Producteurs, pour chaque tonne métrique de produit visé mise en marché pour laquelle il s'est conformé au présent règlement, une somme équivalente au surplus accumulé à distribuer divisé par le nombre total de tonnes métriques de produit visé éligible<sup>3</sup>.

[7] Selon les Producteurs, le but des modifications réglementaires<sup>4</sup> est d'encourager la participation des producteurs de grains au Système de recueil et de diffusion de l'information (SRDI), bien que la transmission des renseignements concernant les transactions de vente du produit visé soit déjà requise par le Règlement sur la transmission.

[8] Ferme Darox et son représentant, M. Danny Messier (M. Messier), dénoncent la procédure de vote et le mode de scrutin à main levée qui a mené à l'adoption de la résolution concernant une nouvelle contribution de 0,50 \$ la tonne métrique de produit visé mis en marché. M. Messier indique qu'il s'est vu refuser un vote secret sur la résolution. Selon Ferme Darox, en appliquant cette procédure, les Producteurs ont empêché l'expression libre du vote lors de l'AGA.

[9] De plus, Ferme Darox allègue que la contribution supplémentaire est une pénalité déguisée et qu'il y a absence d'habilitation législative pour l'introduire. Également, elle allègue qu'il y a contradiction entre les modifications réglementaires proposées, notamment le seuil de 60 % pour la redistribution des surplus et le Règlement sur la transmission qui exige la transmission de renseignements pour chaque contrat de mise en marché de grains, soit 100 %. Selon elle, cette différence marquée introduit une incertitude quant à la norme imposée.

[10] Les Céréaliers s'opposent à la contribution de 0,50 \$ qui selon eux est une pénalité pour les producteurs qui ne se conforment pas au Règlement sur la transmission. Ils contestent la procédure d'adoption de la résolution et affirment qu'il y a absence de soutien réel des producteurs de grains aux modifications réglementaires.

[11] Au cours des séances publiques, tenues les 20 décembre 2016 et 27 janvier, 7 avril, 20 et 22 juin 2017, la Régie reçoit les observations des parties intéressées.

[12] Le 20 décembre 2016, elle reconnaît à M. Vincent Kelhetter (M. Kelhetter) le statut d'intervenant.

[13] Le 6 avril 2017, elle rend la Décision 11207 et déclare que les Céréaliers ont satisfait l'engagement numéro 2, pris au cours de la séance du 27 janvier 2017, de transmettre le nom de leurs membres.

---

<sup>3</sup> Projet de *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*.

<sup>4</sup> Les modifications réglementaires font référence au *Règlement modifiant le Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec* et le *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*.

[14] Le 25 avril 2017, la Régie rend une décision verbalement, avec motifs à suivre<sup>5</sup>, par laquelle elle rejette la demande des Producteurs de lait du Québec (PLQ) de garder confidentielle la liste des membres de leurs comités régionaux, liste demandée par M. Kelhetter. Les motifs au soutien de la décision sont intégrés dans l'analyse aux paragraphes 38 à 43 de la présente.

[15] La Régie reçoit des observations complémentaires des parties, entre les 3 et 12 juillet 2017, à la suite de l'engagement des Producteurs de produire le pourcentage des producteurs qui se conforment au Règlement sur la transmission.

[16] La Régie ne se prononce pas, en la présente, sur la pertinence, le maintien ou la modification du SRDI. Ces questions ont été examinées par la Régie dans sa Décision 10454<sup>6</sup>.

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] La Régie doit répondre aux questions suivantes :

- 1) Lors de l'AGA du 1<sup>er</sup> avril 2016, la procédure suivie pour l'adoption de la résolution visant à mettre en place une contribution spéciale de 0,50 \$ la tonne métrique du produit visé par le Plan conjoint, comporte-t-elle un vice de nature à invalider le résultat du vote?
- 2) L'office est-il habilité à imposer une contribution spéciale, affectée à la mise en place d'un Fonds, dans le but d'encourager la transmission des renseignements au SRDI?
- 3) Dans quelle mesure la proposition des Producteurs vise la restructuration des conditions de production au sens de l'article 100,1 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, et accorde-t-elle une aide financière aux producteurs pour favoriser cette restructuration?
- 4) Est-il opportun et justifié d'approuver les modifications réglementaires?

## L'ANALYSE

### - La validé de la procédure suivie et de la tenue du vote

[18] La Régie débute son analyse par l'examen de la procédure de vote suivie lors de l'AGA, afin de statuer sur la légalité du vote qui a permis l'adoption de la résolution.

---

<sup>5</sup> Procès-verbal de la conférence de gestion du 25 avril 2017.

<sup>6</sup> Décision 10454, le 18 juillet 2014.

[19] Le 1<sup>er</sup> avril 2016, les Producteurs sont réunis en AGA dûment convoquée à cette fin le 10 mars 2016, soit 20 jours avant sa tenue. La proposition d'incitatif financier à la participation au SRDI par l'imposition d'une nouvelle contribution est soumise au vote des délégués. La résolution est adoptée, de façon majoritaire, par un vote à main levée.

[20] Dans la résolution présentée aux délégués<sup>7</sup>, les Producteurs rappellent que le SRDI a été mis en place en 2011, qu'il est :

[...] un outil ayant pour objectif de fournir aux producteurs une information stratégique indépendante et de qualité sur les composantes fondamentales du marché local des grains (volumes transigés, prix, bases, périodes de livraisons) afin de favoriser une plus grande efficacité de la mise en marché des grains.

[21] À cette occasion, les Producteurs soulignent qu'ils veulent inciter plus de producteurs à fournir davantage de données afin que l'information stratégique en provenance du SRDI permette « d'optimiser les conditions de production en offrant la possibilité aux producteurs de planifier plus adéquatement la production de leurs grains » et « de prendre des décisions d'affaires optimales concernant la mise en marché de leurs grains »<sup>8</sup>.

[22] Ferme Darox, les Céréaliers et M. Kelhetter, en plus de contester la procédure de vote, font également valoir que l'adoption de la résolution en AGA par les délégués ne représente pas la volonté des producteurs.

[23] M. Kelhetter remet en question également la représentativité des délégués qui ont voté lors de l'AGA puisque plusieurs d'entre eux exercent des fonctions d'administrateurs, soit au sein de l'Union des producteurs agricoles (UPA) ou d'un autre office qui administre un plan conjoint. Il allègue que le code d'éthique auquel les administrateurs sont soumis, dans leur organisation respective, ne leur permet pas d'exprimer librement leur position au moment d'un vote en assemblée générale, qu'il suggère être une assemblée publique.

[24] De plus, il remet en question le mandat reçu par les délégués nommés au cours des assemblées régionales, tenues à l'hiver 2016, concernant la nouvelle contribution soumise au vote des délégués à de l'AGA d'avril 2016. Pendant l'AGA, avant de disposer de la résolution portant sur la nouvelle contribution, la tenue d'un vote secret a été demandée par M. Messier, au nom de Ferme Darox. Il n'est pas contesté que sa demande a été rejetée par un vote à main levée des délégués. Par la suite, un vote à main levée a été tenu pour disposer de la résolution.

[25] Ferme Darox conteste la pratique du vote à main levée qui, selon elle, ne peut être considérée comme un mécanisme d'expression libre et démocratique des producteurs.

[26] La Régie constate que les règles de régie interne des Producteurs en vigueur, au moment du vote, sont celles approuvées par la Régie dans sa Décision 5401 du 17 juillet 1991. Ces règles sont silencieuses sur la question de la tenue d'un vote secret.

---

<sup>7</sup> Extrait du procès-verbal de l'AGA du *Plan conjoint des producteurs de grains du Québec*, tenue à Drummondville, les 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 2016.

<sup>8</sup> Extraits du procès-verbal de l'AGA.

[27] De plus, la preuve révèle qu'une procédure de vote a été adoptée par les délégués en début d'assemblée, conformément aux règles de procédure d'assemblée qui étaient alors en vigueur.

[28] Plus particulièrement, l'article 2 des Règles de procédure d'assemblée (Règles de procédure) applicables durant cette assemblée prévoit ce qui suit :

2. Vote par scrutin secret :

a) Deux délégués peuvent proposer que la question sous délibération soit mise aux voix par scrutin secret, cette proposition devant être acceptée par la majorité des délégués présents par un vote à main levée.

[29] En la présente, cet article constitue la règle applicable pour la tenue d'un vote secret. Selon la preuve, le vote secret demandé par deux délégués a été rejeté par la majorité des délégués par un vote à main levée. La Régie conclut que les Producteurs ont respecté la procédure de vote prévue dans les Règles de procédure qui sont reproduites au cahier des participants et votées en ouverture d'assemblée.

[30] Ferme Darox invoque le nouveau *Règlement général des producteurs de grains du Québec*<sup>9</sup> contenant une procédure différente pour la tenue d'un vote secret. La Régie ne peut ignorer qu'elle a approuvé cette nouvelle procédure par la Décision 10852 du 18 avril 2016, soit après l'AGA 2016 qui a été tenue le 1<sup>er</sup> avril. Elle ne peut dans la présente instance, disposer de la question de procédure qui est soulevée en s'appuyant sur une règle qui n'était pas en vigueur au moment de l'adoption de la résolution contestée.

[31] M. Messier invoque également la Décision 10643 de la Régie, du 6 mars 2015, dans laquelle on peut lire :

[...] qu'une disposition qui restreindrait indûment le recours au vote secret est de nature à empêcher l'expression libre du vote du producteur et la vie démocratique associée à la mise en marché visée par la Loi.

[32] Il faut distinguer les faits de cette décision et ceux de l'affaire qui nous est soumise. Les commentaires de la Régie ont été faits dans le cadre d'une demande de modification réglementaire qui avait pour effet d'imposer de nouvelles règles pour la tenue d'un vote secret. Il s'agissait pour la Régie d'approuver des règles plus contraignantes que celles qui étaient antérieurement en vigueur. La situation est différente en l'espèce parce que la Régie doit appliquer les règles qui étaient en vigueur au moment du vote.

[33] La Régie a compris que ce qui est préoccupant pour les opposants<sup>10</sup>, c'est qu'un vote imposant une contribution supplémentaire à tous les producteurs, le soit à main levée, alors qu'il est clair, selon eux, que peu de producteurs participent à la transmission d'informations concernant leurs ventes du produit visé, d'où l'impression d'un vote faussé. Cette préoccupation ne permet pas à la Régie d'ignorer les Règles de procédure qui étaient en vigueur au moment du vote pour y substituer des règles différentes qui ont été adoptées postérieurement.

<sup>9</sup> Décision 10852, le 18 avril 2016.

<sup>10</sup> Ferme Darox inc., les Céréaliers du Québec et M. Vincent Kelhetter.

[34] La Régie retient du témoignage de M. Messier que l'assemblée était hostile à ses propositions et qu'il s'est senti intimidé lorsqu'il a demandé la tenue d'un vote secret. Le contenu de son témoignage n'est pas mis en doute. L'ensemble des témoignages entendus indique que les discussions concernant l'incitatif financier ont été houleuses. Cela ne suffit pas dans le présent dossier à invalider la tenue du vote pour ce motif.

[35] La source du mécontentement des opposants n'est pas seulement liée au projet d'incitatif financier des Producteurs, mais également à l'existence même du SRDI, ce qui n'est pas l'objet de la présente demande.

[36] M. Kelhetter souligne, de plus, que certains délégués élus dans les assemblées régionales assument des responsabilités d'administrateurs au sein de l'UPA ou des offices autres que les Producteurs ou au sein même de cet office. Il allègue que leur code d'éthique, à titre d'administrateur, les empêche de voter librement à l'AGA.

[37] Dans le but de faire cette preuve, il a demandé à la Régie d'émettre une assignation à comparaître aux représentants de plusieurs offices de producteurs. Notamment, il a demandé aux Producteurs de lait du Québec (PLQ) de produire la liste des administrateurs du plan conjoint et des représentants des Conseils régionaux. C'est dans ce cadre que la Régie s'est prononcée sur la demande faite par les PLQ de déclarer confidentielle la liste des représentants des Conseils régionaux. Ils demandent à la Régie de rendre diverses ordonnances de confidentialité.

[38] Par sa décision rendue verbalement, la Régie a permis la divulgation de l'information et a refusé de rendre les ordonnances de confidentialité recherchées.

[39] Le procureur des PLQ, dans son argumentation écrite au soutien de la demande de déclarer confidentielle la liste des représentants des Conseils régionaux, rappelle que les PLQ est un organisme visé par la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*<sup>11</sup>.

[40] Toutefois, il a reconnu que la Régie est un organisme ayant pouvoir de contraindre la communication des informations demandées et qu'elle est un tribunal qui peut également requérir la communication de ces informations.

[41] La preuve a démontré que les postes détenus par ces représentants sont des postes électifs. Les représentants des Conseils régionaux sont élus par les membres des comités régionaux au cours des assemblées annuelles régionales<sup>12</sup>.

[42] La Régie considère que la liste des représentants des Conseils régionaux est une information que chacune des personnes, qui s'est portée candidate et qui a été nommée, pouvait s'attendre à ce que cette liste soit divulguée publiquement. Le producteur candidat à un poste électif pour agir comme représentant des producteurs de sa région, s'attend à ce que son

---

<sup>11</sup> RLRQ, c. P-30.1.

<sup>12</sup> *Règlement général des Producteurs de lait du Québec*, articles 42, 46 et 48, Décision 10894 le 6 juillet 2016.

nom et son identité soient rendus publics et non pas gardés confidentiels. C'est l'essence même de la démocratie.

[43] En présence d'un différend où l'une des parties soulève une question en lien avec la représentativité ou l'indépendance de la personne élue, le nom de chaque personne élue est pertinent et ne saurait être qualifié d'information confidentielle.

[44] Après réception des informations demandées, M. Kelhetter a attiré l'attention de la Régie sur plusieurs administrateurs qui occupaient une fonction d'administrateur au sein d'une autre instance de l'UPA ou d'un autre office. Selon lui, ces personnes se seraient retrouvées dans une situation où le code de déontologie auquel elles étaient soumises ne leur permettait pas de voter librement.

[45] Au soutien de sa position, il réfère à l'article 4 e), f), i) et à l'article 10 des *Règles d'éthiques et Code de déontologie des Producteurs de grains du Québec*<sup>13</sup> (Code de déontologie), qui prévoient :

Article 4 : Les devoirs généraux et les règles d'éthique

[...]

e) l'administrateur s'assure que ses prises de position publiques ne sont pas en opposition avec les orientations arrêtées par les Producteurs de grains du Québec et l'Union.

f) L'administrateur évite en tout temps de critiquer publiquement ou de jeter autrement discrédit sur les Producteurs de grains du Québec, ses membres et l'Union.

i) L'administrateur a le droit de faire valoir des idées et opinions. Il est solidaire des décisions prises par les producteurs de grains du Québec et il respecte la volonté majoritairement exprimée.

Article 10 : Les actes dérogatoires

Les actes suivants sont de façon non limitative, dérogatoires et susceptibles d'entraîner pour l'administrateur en défaut les sanctions prévues par l'article 13) du présent code :

a) Toute contravention aux articles 3 à 9

[...]

[46] Les Producteurs soumettent que les articles 4 et 10 du Code de déontologie ne trouvent pas application lors d'un vote à main levée d'un délégué à une assemblée générale du Plan conjoint, même s'il est administrateur dans une autre instance de l'UPA, du Plan en question ou d'un autre plan conjoint.

[47] La Régie constate qu'aucun article du Code de déontologie ne traite du vote d'un administrateur à titre de délégué.

---

<sup>13</sup> *Règles d'éthiques et Code de déontologie des Producteurs de grains du Québec* à l'Annexe 1 au *Règlement général des producteurs de grains du Québec*.



[48] L'assemblée générale des membres d'un plan conjoint est l'instance interne décisionnelle de cet organisme. La Régie considère qu'aucun article au code de déontologie ou d'éthique auquel un délégué est soumis ne peut être interprété comme l'empêchant, ou le forçant, à voter d'une manière ou d'une autre durant une assemblée délibérante.

[49] Pour la Régie, le Code de déontologie, et plus particulièrement les articles auxquels M. Kelhetter fait référence, n'empêche pas un administrateur de voter librement en AGA, et ce, même à l'encontre d'une proposition supportée par l'exécutif, celui d'une autre instance de l'UPA ou d'un autre plan conjoint. Si ce délégué votait effectivement à l'encontre d'une position prise par l'une de ces instances, il n'enfreindrait pas le Code de déontologie auquel il est soumis à titre d'administrateur.

[50] En conséquence, la Régie n'a pas été convaincue que les délégués qui ont voté à main levée en AGA ont été empêchés de voter librement lors du vote qui a été tenu, en raison du Code de déontologie auquel ces délégués étaient soumis. Aucune preuve ne lui a été présentée et aucun article du Code de déontologie ne peut être interprété comme ayant pu les contraindre à voter en faveur de la proposition concernant la contribution spéciale.

[51] Des témoins ont également été entendus concernant le fonctionnement des Assemblées régionales annuelles (ARA), leur convocation et la nomination des délégués par les producteurs.

[52] La Régie constate que tant les ARA que l'AGA ont dûment été convoquées.

[53] De plus, les témoignages entendus permettent de conclure que, dans le cas des délégués des producteurs de grains, ces derniers n'ont pas reçu de consignes précises de vote concernant l'incitatif financier. Par ailleurs, le principe d'une contribution supplémentaire avait été entériné lors des ARA de plusieurs régions.

[54] Pour ces motifs, la Régie rejette la demande de déclarer qu'un vice de procédure a invalidé le résultat du vote qui a mené à la résolution visant la contribution spéciale de 0,50 \$ la tonne métrique de produit visé mis en marché, adoptée lors de l'AGA 2016.

#### **- L'habilitation réglementaire**

[55] L'article 1 du Règlement sur la transmission, oblige tous les producteurs à transmettre des informations concernant la totalité de leurs ventes de grains, dans un délai requis, soit avant 17 heures le jour ouvrable suivant le contrat de mise en marché de leurs grains (le délai requis). C'est ainsi que sont collectées les informations qui constituent la base des données du SRDI. L'article 1 se lit comme suit :

Article 1. Tout producteur visé par le Plan conjoint des producteurs de grains du Québec (chapitre M-35.1, r. 177) est tenu de transmettre aux Producteurs de grains du Québec, par télécopie ou par courriel, avant 17 h le jour ouvrable suivant celui de chaque contrat de mise en marché de grains, un document contenant les renseignements suivants que comporte ce contrat, qu'il soit écrit ou verbal:

1° ses nom et adresse;

- 2° la date de l'entente entre les parties;
- 3° le type de grain, la quantité attendue et la qualité ou la classe attendue du grain vendu;
- 4° Si le grain est vendu FAB Ferme. Par contre, lorsque le grain est vendu livré, le producteur doit indiquer le taux de transport payé ou de marché ou tout critère permettant d'établir ce taux de transport. Les critères permettant d'établir le taux de transport sont notamment le kilométrage parcouru entre la ferme du producteur et le lieu de livraison ou le temps de parcours nécessaire à cette livraison;
- 5° la période ou la date de livraison du grain vendu;
- 6° le classement et le poids reconnus lors de la livraison du grain vendu;
- 7° le prix de vente ou la méthode qui permet de le déterminer, les modalités de paiement et la devise retenue;
- 8° toute prime ou escompte applicable sur le prix de vente selon la qualité ou le classement du grain ou tous autres frais convenus à l'avance entre les parties.

Lorsqu'une modification est apportée à l'un des éléments identifiés au premier alinéa, le producteur doit aviser les Producteurs de cette modification de la même manière et dans le même délai que si la modification était un nouveau contrat.

Décision 9565, a. 1; Décision 9922, a. 1; Décision 10454, a. 1; Décision 10709, a. 4; Décision 10927, a. 1.

[56] Un peu plus de 9500 producteurs sont membres du Plan conjoint. Ils produisent environ 5 millions de tonnes de grains par année.

[57] Les Producteurs indiquent qu'il y a 2606 producteurs qui envoient les informations concernant 1 403 132 tonnes de produit visé mis en marché, soit moins du tiers du volume total des ventes, que ces informations soient envoyées ou non dans le délai requis. Aussi, 18.5 % des producteurs, soit 1762 ont fait parvenir 60 % et plus de données relatives au volume de grains qu'ils ont mis en marché annuellement, sans égard au délai requis.

[58] Par ailleurs, seulement 34 producteurs, soit 0,35 % des producteurs ont envoyé, dans le délai requis, 100 % des renseignements, conformément à l'article 1 du Règlement sur la transmission. Cette donnée reflète la difficulté pour les producteurs, ou l'absence de volonté, de se conformer aux exigences de l'article 1, que ce soit à l'égard de la transmission des informations pour la totalité des ventes du produit visé ou à l'égard du délai requis pour le faire.

[59] Les Producteurs ont, en vain, utilisé plusieurs moyens de promotion au cours des dernières années pour augmenter de façon significative le taux de participation des producteurs à l'envoi des informations requises par le Règlement sur la transmission.

[60] Ils n'appliquent pas de pénalités pour non-conformité ni ne poursuivent les producteurs qui ne se conforment pas à cet article. Ils disent vouloir s'orienter vers des mesures d'encouragement à déclarer plutôt que vers des mesures punitives. Les modifications réglementaires demandées auraient pour effet d'encourager une plus grande participation des producteurs dans le but de bonifier les informations et, ultimement, d'augmenter la fiabilité du SRDI.

[61] La Régie retient que c'est dans ce contexte que les Producteurs ont élaboré le projet d'incitatif financier.

[62] Nous avons vu que la proposition de modifications réglementaires des Producteurs prévoit l'imposition à tous les producteurs d'une nouvelle contribution de 0,50 \$ la tonne métrique de produit visé mis en marché et la création d'un fonds spécial pour sa gestion.

[63] Les modifications réglementaires introduisent également des règles de remboursement de la contribution. Ainsi, sur une base trimestrielle, un montant préliminaire de 0,50 \$ la tonne est remis aux producteurs en fonction de la quantité de produits qui a fait l'objet de la transmission d'informations dans le délai prévu à l'article 1 du Règlement sur la transmission.

[64] Le producteur qui respecte le délai requis de transmission des volumes de produit visé mis en marché se fait rembourser la contribution spéciale de 0,50 \$ la tonne qu'il a payée. Puis, sur une base annuelle, les surplus du fonds seront entièrement partagés entre les producteurs qui ont transmis les informations dans le délai requis, pour au moins 60 % de leur volume annuel de produit visé mis en marché. Ainsi, un producteur peut recevoir plus que l'équivalent de sa contribution.

[65] Les Producteurs allèguent que les articles 100.1, 123 et 124 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*<sup>14</sup> (la Loi), les investissent de l'habilitation réglementaire qu'ils doivent détenir pour adopter les modifications réglementaires dont ils demandent l'approbation par la Régie.

[66] Ces articles prévoient ceci :

Article 100.1. Pour favoriser la restructuration des conditions de production d'un produit agricole, tout office peut, à l'égard du produit visé par le plan qu'il applique, accorder par règlement une aide financière aux producteurs qui satisfont aux conditions que détermine le règlement.(nos soulignements)

Article 123. Les producteurs réunis en assemblée générale convoquée à cette fin peuvent prendre des règlements pour :

[...]

7<sup>e</sup> imposer, à l'ensemble des producteurs ou à ceux qui satisfont à certains critères, une contribution spéciale pour l'application d'un règlement pris en vertu de l'article 100.1 et pour respecter les obligations contractées à l'égard du fonds spécial établi pour l'application de ce règlement.

Article 124. L'office peut, s'il en a été autorisé par les producteurs réunis en assemblée générale convoquée à cette fin, établir par règlement:

[...]

1.1<sup>o</sup> un fonds spécial pour l'application d'un règlement pris en vertu de l'article 100.1;

[...]

---

<sup>14</sup> RLRQ, c. M-35.1.

[67] Tel qu'il est indiqué à l'alinéa 1.1 de l'article 124, pour créer « un fonds spécial pour l'application d'un règlement pris en vertu de l'article 100.1 », il faut qu'un règlement respectant le cadre de l'article 100.1 ait été valablement pris. Voyons si un tel règlement existe ou si les modifications réglementaires proposées rencontrent ces critères.

[68] Dans leur projet de règlement, les Producteurs proposent de modifier le Règlement sur la transmission en introduisant l'article 3.1 qui stipule :

Les producteurs constituent un fonds avec les contributions versées en vertu de l'article 4.1 du Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec (chapitre M.35, r. 171.1) pour encourager les producteurs à transmettre les renseignements requis dans le cadre du présent règlement et ainsi optimiser les conditions de production et de mise en marché du produit visé par le Plan conjoint.

[69] Ce texte mentionne que la création du fonds vise à : « encourager les producteurs à transmettre les renseignements requis et ainsi optimiser les conditions de production et de mise en marché du produit visé par le Plan conjoint ». Cependant, le Règlement sur la transmission ne vise d'aucune façon à « favoriser la restructuration des conditions de production d'un produit agricole » (article 100.1 de la Loi).

[70] Le Règlement sur la transmission est pris en vertu de l'article 97 de la Loi qui permet à un office de déterminer les renseignements et les documents que le producteur du produit visé par le plan doit fournir pour l'application du plan conjoint et des règlements. Il n'a pas été pris en vertu de l'article 100.1 de la Loi. Il est utile de lire l'article 4 du Règlement sur la transmission pour comprendre l'utilisation qui est faite des renseignements.

Article 4. Les Producteurs utilisent les renseignements transmis par le producteur pour appliquer le Plan conjoint, les conventions et les règlements adoptés conformément à la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (chapitre M-35.1).

Décision 9565, a. 4; Décision 10709, a. 4.

[71] Rien dans ce texte ni dans le texte de l'article 1 ne réfère à la restructuration des conditions de production et à une aide financière pour aider le producteur à y faire face. Au contraire, l'article 4 précise que les renseignements obtenus sont utilisés pour appliquer le Plan conjoint, les conventions et les règlements adoptés en vertu de la Loi. Il n'y a aucune référence à une restructuration des conditions de production et encore moins à une aide financière accordée aux producteurs pour faire face à une restructuration des conditions de production.

[72] En séance publique, M. Yves Clavel, directeur général adjoint des Producteurs et responsable pour la gestion opérationnelle du SRDI, indique que la publication des informations sur les marchés a une importance capitale sur les décisions des producteurs, que ce soit pour les aider à s'adapter aux nouvelles demandes de production qui peuvent nécessiter des changements de cultures sur plus d'un an de production, ou pour prendre des décisions lors des semis. Il affirme que deux types de facteurs influencent les décisions des agriculteurs : d'une part, les facteurs agronomiques et techniques et, d'autre part, les facteurs économiques, les informations sur les marchés étant de ce dernier type.

[73] Il témoigne de l'importance des informations concernant les transactions de ventes de grains des producteurs qui reflètent les prix locaux, en plus de l'information qui provient des marchés à terme, de façon à ce qu'un producteur soit mieux informé des prix, au jour le jour, et des conditions de livraisons futures au moment de la récolte.

[74] Il indique également que les modifications réglementaires ne visent pas à restructurer le marché, mais visent à éclairer les producteurs pour initier les changements dans la structure de production. Il souligne qu'ayant une bonne information sur les marchés, les producteurs pourront s'adapter à une nouvelle demande de production, le plan de culture n'étant pas pour une année seulement. Il compare la production à un paquebot qui tourne lentement, ce qui demande une planification sur quelques années.

[75] Il souligne l'importance d'obtenir en temps réel des données concernant le marché. Il indique que le taux de transmission des informations sur les transactions de vente par les producteurs est faible, limitant la fiabilité des données. Selon lui, un seuil de transmission de 60 % des volumes de ventes des producteurs apportera une fiabilité accrue des données.

[76] Selon les chiffres soumis par les Producteurs, 25 % des producteurs transmettent des données avant 17 heures le jour ouvrable suivant la transaction. Pour l'année 2015-2016, la Régie constate que 2606 producteurs ont transmis des données portant sur 1 403 132 tonnes de produit visé mis en marché, que ces données soit transmises ou non dans les délais requis. Rappelons ici, que plus de 9500 producteurs membres du Plan conjoint produisent dans une année environ 5 millions de tonnes.

[77] Les Producteurs affirment qu'une plus grande fiabilité des données permettra : « aux producteurs de structurer et d'optimiser leurs conditions de production et, par la suite, de mise en marché »<sup>15</sup>.

[78] Bien que la transmission des informations sur les transactions de ventes des produits visés soit obligatoire, la Régie constate que seulement 0,35 % des producteurs transmettent 100 % de leurs informations, dans le délai prescrit. C'est dire que seulement 35 producteurs sur 9500 se conforment à toutes les exigences du Règlement sur la transmission.

[79] Il appert que les Producteurs ont de la difficulté à faire respecter le Règlement sur la transmission, notamment le délai. La Régie rejette cependant l'allégation selon laquelle la quasi-totalité des producteurs ne voit aucun bénéfice (ou utilité) à participer à la collecte de données puisqu'ils ne respectent pas le Règlement sur la transmission.

[80] Les parties qui s'opposent aux modifications réglementaires ont par ailleurs témoigné que le SRDI n'était pas utilisé, dans leur entreprise, pour leurs décisions d'ensemencement et que d'autres sources d'information sur les marchés leur étaient disponibles. Également, elles sont d'avis que les modifications réglementaires ne restructurent en rien les conditions de production du secteur des grains. Elles soutiennent aussi que ces modifications sont de nature à créer de l'incertitude et de la confusion concernant l'application du Règlement sur la transmission, puisque ces modifications changent les obligations des producteurs.

---

<sup>15</sup> Observations des Producteurs, courriel du 12 juillet 2017, (Sysgap 64418).

[81] La Régie estime qu'accorder une « aide financière » pour encourager la participation des producteurs à la collecte de données, dans le but d'obtenir une plus grande fiabilité des données du SRDI, ne rencontre pas les exigences de l'article 100.1 de la Loi. Ce constat doit être fait tant en ce qui concerne la qualification « d'aide financière accordée », qui n'est essentiellement qu'un remboursement des contributions, que la fin poursuivie par l'aide, qui n'est pas de « favoriser la restructuration des conditions de production d'un produit agricole ».

[82] La Régie en vient à cette conclusion même si le but est de favoriser la participation des producteurs afin d'obtenir une plus grande fiabilité des données du SRDI. Ici, une analyse rigoureuse des textes en cause s'impose.

[83] La Loi d'interprétation<sup>16</sup>, à son article 41, prévoit ceci :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

(nos soulignements)

[84] L'article 41.1 de la même Loi mentionne que « Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet ».

[85] De plus, la Cour suprême du Canada depuis plusieurs années déjà préconise la méthode d'interprétation suivante :

De nos jours, il n'y a qu'un seul principe ou méthode; il faut interpréter les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens grammatical et ordinaire qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[...]

Dans l'interprétation des lois, on doit donner aux termes leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, ou dans l'objet visé par la loi où ils figurent, ou encore dans les circonstances où ils sont employés, n'indique qu'ils ont été employés dans un sens spécial et différent de leur acception grammaticale ordinaire<sup>17</sup>.

(nos soulignements)

[86] Par conséquent, on doit mettre l'accent sur l'intention du législateur et analyser les mots dans leur contexte, d'après le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise le mieux avec l'esprit de la Loi.

<sup>16</sup> RLRQ, c. I-16.

<sup>17</sup> *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550, par. 13, citant E. A. Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), à la p. 87.

[87] Afin de cerner les tenants et aboutissants de l'article 100.1, la Régie se penche sur la définition des principaux termes de cet article.

### **Conditions de production**

[88] La Loi ne prévoit pas la définition de « conditions de production », mais ce terme est repris aux articles , 45, 92, 112, 118, 136, et 226.

45. Dix producteurs intéressés ou plus peuvent transmettre à la Régie un projet de plan conjoint permettant d'établir les conditions de production et de mise en marché d'un produit agricole provenant d'un territoire désigné ou destiné à une fin spécifiée ou à un acheteur déterminé et de constituer un office de producteurs pour l'application de ce plan.

92. Un office peut, par règlement:

1° déterminer des conditions de production, de conservation, de préparation, de manutention et de transport du produit visé par le plan qu'il applique, des normes portant sur sa qualité, sa forme et sa composition, son contenant ou son emballage et les indications qui doivent apparaître sur ce produit, son contenant ou son emballage;

[...]

112. À la demande d'un office, toute personne ou société engagée dans la mise en marché d'un produit visé par un plan est tenue de négocier avec lui ou avec son agent de négociation toute condition et modalité de production et de mise en marché de ce produit.

118. Si un office, une personne ou une société liés par un plan refusent indûment, de l'avis de la Régie, de négocier les conditions et modalités de production ou de mise en marché du produit visé par un plan, de se présenter ou de participer à la conciliation ou à l'arbitrage après avoir été convoqués ou de signer une entente dont ils ne contestent pas les modalités, la Régie peut, après avoir donné aux intéressés l'occasion de présenter leurs observations, décréter les conditions de production et de mise en marché de ce produit. La Régie peut alors, à la demande de l'un des intéressés, exercer les pouvoirs prévus à l'article 117.

Cette décision tient lieu de sentence arbitrale et en a les mêmes effets.

136. Une chambre de coordination peut prendre toute mesure pour promouvoir, améliorer, coordonner et développer la production et la mise en marché d'un produit agricole ou alimentaire.

À cette fin, elle peut notamment :

1° étudier, coordonner et proposer des moyens de planifier les conditions de production et de mise en marché du produit visé;

[...]

(nos soulignements)

[89] Retenons qu'à l'article 92, le terme « conditions de production » se distingue des autres termes utilisés, comme préparation, transport, normes portant sur la qualité, identification du produit.

[90] De plus, il ressort que les termes « conditions de production » et « conditions de mises en marché » sont deux concepts distincts. À la lumière de la définition de « mise en marché » prévue à l'article 3 de la Loi, il est clair que les conditions de production ne sont pas :

3. [...] 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.

[91] En l'absence d'une définition des termes « conditions de production », il faudra les interpréter dans leur sens grammatical et ordinaire, pour s'harmoniser avec l'économie et l'objet de la Loi tout en tenant compte de l'intention du législateur. Aussi, il faudra garder à l'esprit ce qu'elles ne sont pas à la lumière des articles mentionnés plus haut.

### **Restructuration**

[92] Quant au terme « restructuration » prévu à l'article 100.1, le sens établi par les dictionnaires de la langue française est le suivant :

Restructuration : action de donner une structure nouvelle<sup>18</sup>.

Restructurer : modifier la structure, l'organisation de quelque chose<sup>19</sup>.

Restructuration : opération consistant à réorganiser ou à réaménager un ensemble devenu inadapté / Action de réorganiser quelque chose selon de nouveaux principes, avec de nouvelles structures<sup>20</sup>.

[93] Pour appliquer l'article 100.1 dans un secteur donné, il faut que l'on soit en présence d'une restructuration des conditions de production. Il est nécessaire qu'une nouveauté qui concerne les conditions de production des grains soit présente. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisqu'aucune preuve n'a été apportée pour démontrer un changement ou une nouveauté marquante dans les conditions de production des grains. Contrairement aux fins prévues à l'article 100.1 de la Loi, il n'est nulle part question de « restructuration des conditions de production » ou « d'aide financière pour les producteurs dans le cadre d'une restructuration des conditions de production ».

[94] Il est plutôt question de modifications réglementaires qui visent à encourager les producteurs à fournir des renseignements qu'un règlement les oblige déjà à fournir depuis 2011.

[95] Le but poursuivi est d'augmenter la fiabilité des données reçues et non de restructurer les conditions de production. L'objectif plus lointain de favoriser l'adaptation du secteur aux conditions de marchés réfère davantage à la mise en marché et ne s'inscrit pas dans une restructuration des conditions de production.

<sup>18</sup> *Dictionnaire de Français Larousse*, site consulté le 15 février 2018, Restructuration, en ligne : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/restructuration/68779>, p. 1281.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> *Dictionnaire de Français Larousse*, site consulté le 15 février 2018, Restructuration, en ligne : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/restructuration/68779>.



[96] L'article 100.1 a été inclus à la Loi en 1992, lors de la fusion des plans conjoints du lait de consommation et du lait industriel. Le législateur voulait clairement donner aux offices un outil pour faciliter la restructuration des conditions de production, dans le sens courant de cette expression. C'est la production qui est visée et elle doit être restructurée.

[97] Au moment de l'introduction de l'article 100.1<sup>21</sup>, le débat parlementaire ayant mené à l'adoption du projet de loi numéro 23 fait état des propos du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec :

Il s'agit d'accorder à un office de producteurs la possibilité de venir en aide aux producteurs les plus affectés par des changements profonds qui peuvent frapper leur industrie. Cette disposition vise, dans l'immédiat, les producteurs de lait et fait suite aux recommandations des médiateurs spéciaux relativement au regroupement des quotas. Elle est complétée par les articles 16,17 et 22 de ce projet de loi.

[...]

Ils vont avoir le pouvoir d'imposer pour faire la restructuration de leur domaine, de leur production, le pouvoir d'imposer pour faire de la publicité, le pouvoir d'imposer pour faire la restructuration du milieu, pour éviter que ce domaine-là s'effrite et devienne, finalement, dans une position anormale qui permettrait de mettre en péril beaucoup de gens.

[...]

Si on arrivait plus tard avec un autre domaine où il y a nécessité de le faire, on aura une loi qui nous permettra de le faire dans l'autre domaine, avec un rapport de médiation pareil, et ce sera ajustable et ajusté en fonction des problèmes qu'on a à régler, mais toujours avec une loi existante<sup>22</sup>.

(nos soulignements)

[98] La Régie estime que l'intention du législateur est de donner une aide financière pour répondre à une problématique vécue par les producteurs d'un secteur lors d'une restructuration véritable des conditions de production dans ce secteur.

[99] Deux secteurs de production se sont prévalus d'un règlement pris en vertu de l'article 100.1 de la Loi, soit le lait et les ovins<sup>23</sup>. Dans le secteur de la pomme, la Régie a rappelé que l'entreposage ne constitue pas une condition de production.

[100] Dans le secteur des ovins, dans sa Décision 9312<sup>24</sup>, la Régie approuve un *Règlement modifiant le Règlement sur la vente en commun des agneaux lourds* qui introduit en vertu de l'article 100.1, l'article suivant :

<sup>21</sup> 1992, c. 28, article 13.

<sup>22</sup> Commission permanente de l'Agriculture, de Pêcheries et de l'Alimentation, Index du *Journal des débats* – Projets de loi numéro 23.

<sup>23</sup> Le secteur des ovins est le seul qui détient encore un tel règlement.

<sup>24</sup> Décision 9312, le 16 décembre 2009.

42.5. La Fédération constitue un fonds avec les contributions versées en vertu de l'article 2.2 du Règlement sur les contributions des producteurs d'ovins (Décision 3451, 82-12-09) pour encourager les producteurs à mettre en marché les agneaux lourds par engagement annuel et favoriser ainsi la production continue des agneaux lourds tout au long de l'année. Elle distribue deux fois par année les sommes accumulées dans ce fonds aux producteurs pour les agneaux lourds qu'ils ont mis en marché par engagement annuel.

[...]

(nos soulignements)

[101] Il est clair que la modification réglementaire visant à accorder une aide financière destinée à favoriser la production d'agneaux lourds, tout au long de l'année, s'inscrit dans une restructuration des conditions de production. Généralement, dans ce secteur, les agneaux lourds n'étaient pas produits tout au long de l'année. Une aide financière attribuée à un producteur pour produire, tout au long de l'année, constitue vraiment une aide destinée à restructurer la production.

[102] Dans la Décision 10081, la Régie doit, entre autres, déterminer la qualification d'un prélèvement par minot de pommes d'une somme de 0,35 \$ pour financer un projet de mise en marché équitable. Ce projet, proposé par la Fédération des producteurs de pommes du Québec, vise à établir « un système de remboursement des frais d'entreposage en chambre à atmosphère contrôlée (chambre AC) financé »<sup>25</sup> par ladite somme qui devait être prélevée sur « les minots de pomme de variétés tardives destinées à la mise en marché à la récolte ou après réfrigération, avant classement »<sup>26</sup>. La qualification de la somme visée a une importance cruciale puisque, soit le prélèvement représente des frais de mise en marché devant être pris par un conseil d'administration conformément à l'article 98 de la Loi, soit une contribution qui est du ressort des producteurs selon l'article 123 de la Loi.

[103] La Fédération plaide que ce projet viserait à restructurer la mise en marché des pommes<sup>27</sup>. Dans sa Décision, la Régie tranche au paragraphe 75 en ces termes : dans le cas sous étude, il ne s'agit pas de conditions de production puisque l'entreposage relève de la mise en marché selon l'article 3 de la Loi.

[104] La Régie ne peut pas limiter son analyse à la qualification des objectifs visés qui aurait été faite par un office. Au-delà des mots utilisés, elle doit constater l'attribution d'une aide financière véritable, qui répond à un besoin en lien avec une restructuration véritable des conditions de production.

[105] Bien que les Producteurs affirment que l'article 100.1 permet la mise en place d'une contribution « afin de favoriser la restructuration des conditions de production », les modifications proposées ne le démontrent pas. Les Producteurs n'ont pas démontré que la contribution supplémentaire exigée pour constituer le fonds serait versée aux producteurs pour les aider à faire face à une restructuration des conditions de production du secteur.

---

<sup>25</sup> Décision 10081, 25 juillet 2013, paragraphe 59.

<sup>26</sup> Idem, par. 2.

<sup>27</sup> Décision 10081, 25 juillet 2013, paragraphe 74.

[106] En la présente, les Producteurs n'ont pas identifié les changements profonds qui frappent l'industrie du grain de manière à rendre nécessaire une restructuration des conditions de production et à devoir accorder une aide financière aux producteurs pour assurer leur survie à la suite de cette restructuration, au sens du texte de l'article 100.1.

[107] Au contraire, la Régie constate que si tous les producteurs se conforment à la réglementation, à laquelle ils ont par ailleurs l'obligation de se conformer, aucune « aide financière » ne sera accordée. Dans un tel cas, chacun des producteurs paiera sa contribution et chacun sera remboursé. Il est clair que les modifications réglementaires n'assurent pas « une aide financière aux producteurs qui satisfont aux conditions que détermine le règlement » (article 100.1) pour faire face à une restructuration de leurs conditions de production.

[108] Ce n'est que dans le cas où le Règlement sur la transmission n'est pas respecté par un nombre significatif de producteurs qu'une « aide financière » pourra être accordée à ceux qui ont respecté le *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*. En réalité, il ne s'agit pas d'une aide financière, mais plutôt du remboursement des contributions supplémentaires qu'ils auraient payées. Même si un producteur reçoit plus que ce qu'il a payé, dans les circonstances que nous venons d'évoquer, comment qualifier ce paiement comme étant une aide pour faire face à une restructuration de ses conditions de production?

[109] Si nous étions vraiment en présence d'une restructuration des conditions de production et qu'une aide financière était attribuée pour permettre à un producteur d'y faire face, cette aide ne devrait pas dépendre du respect ou non du règlement que tous les producteurs ont par ailleurs l'obligation de respecter.

[110] C'est ce qui fait dire aux opposants qu'il s'agit d'une pénalité pour les producteurs qui ne se conforment pas à un règlement déjà existant. En effet, c'est à même les contributions supplémentaires payées par tous les producteurs et en prenant pour acquis qu'un règlement, qui a force obligatoire, ne sera pas respecté par un nombre significatif de producteurs, que l'office pourra « aider » les producteurs qui se conforment au *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*. Même si la contribution supplémentaire destinée à être remboursée n'est pas considérée comme une pénalité, le remboursement des contributions ne constituera jamais une « aide financière » pour faire face à « une restructuration des conditions de production ».

[111] L'incitatif à déclarer n'est pas de recevoir une aide financière. Il s'agit plutôt d'éviter de payer la contribution prévue au *Règlement modifiant le Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec*, en se mettant dans une situation où elle sera remboursée. Dans ce sens, la contribution devient effectivement une pénalité pour ceux qui ne déclarent pas. La Régie constate que le fonds que l'on veut constituer n'est pas pour aider financièrement les producteurs. Un règlement qui prévoit à la fois le paiement d'une contribution et son remboursement n'a pas pour objectif premier d'accorder une aide financière à un producteur pour faire face à une restructuration de sa production.

[112] Non seulement ces constatations révèlent-elles que l'aide n'est pas accordée en lien avec une véritable restructuration des conditions de production, mais les modifications réglementaires qui imposent une contribution supplémentaire n'assurent aucunement qu'il y aura « une aide financière » à tous ceux qui respectent le règlement. Les modifications

réglementaires ne sont donc pas conformes à la clause habilitante puisqu'elles ne sont pas conformes à l'article 100.1.

[113] Le professeur Patrice Garant, dans son livre *Droit administratif*, a identifié les règles de fonds applicables en matière de législation déléguée. Parmi les règles fondamentales, il identifie la 2<sup>e</sup> règle comme étant la nécessité d'une loi habilitante<sup>28</sup>, alors que la 10<sup>e</sup> règle est de prévoir un règlement qui est conforme à la clause habilitante<sup>29</sup>. La Régie constate que ces règles ne sont pas respectées dans la proposition des Producteurs.

[114] De plus, la Régie constate qu'en vertu des modifications réglementaires, certains producteurs peuvent être remboursés même s'ils omettent de se conformer à un règlement qui a force obligatoire. En effet, si le règlement impose au producteur l'obligation de déclarer 100 % des ventes, dans un délai précis, celui qui n'en déclare que 60 % enfreint ce règlement, de même que celui qui ne respecte pas le délai.

[115] Il est de l'essence d'un règlement d'avoir force obligatoire à l'égard de tous les aspects qu'il vise. Dans les circonstances, il est vrai que les modifications réglementaires ont pour effet de créer de la confusion et de l'incertitude quant aux obligations des producteurs.

[116] Selon la règle 11 telle qu'elle est énoncée par Garant : « Les dispositions ne peuvent aller à l'encontre d'une autre règle de droit de manière à la modifier ou à la restreindre<sup>30</sup>. Comme conséquence et par analogie, les règlements doivent être compatibles entre eux. »

[117] À cet égard, la Régie constate que les modifications réglementaires affectent une autre règle de droit, soit l'obligation faite au paragraphe 1 du Règlement sur la transmission de déclarer toutes les ventes dans un délai précis. D'autant que l'article 8 de ce règlement stipule que :

Tout défaut par le producteur de transmettre aux Producteurs les renseignements prévus à l'article 1 de la manière et dans les délais fixés constitue une infraction visée à l'article 193 de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche (chapitre M-35.1).

[118] Les modifications réglementaires sont donc de nature à introduire une incertitude, une imprécision et un manque de cohérence. Ce faisant, elles contreviennent aux règles de base applicables en droit réglementaire.

[119] En conséquence de ce qui précède, la Régie est d'avis que les modifications réglementaires proposées par les Producteurs ne respectent pas le cadre de l'article 100.1 de la Loi et qu'ils ne sont pas habilités à imposer la contribution supplémentaire de 0.50 \$ par tonne de produit visé mis en marché ni à utiliser la contribution de la manière prévue aux modifications réglementaires. Il en découle qu'ils ne sont pas habilités à créer un fonds spécial pour administrer les sommes perçues.

---

<sup>28</sup> Garant Patrice, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> Édition, Édition Yvon Blais, page 270.

<sup>29</sup> Ibid note 28, page 280.

<sup>30</sup> Ibid note 28, pages 290 et 291.

[120] De plus, pour tous les motifs mentionnés plus haut la Régie vient également à la conclusion qu'il n'est pas opportun, dans les circonstances révélées par la preuve, d'approuver les modifications réglementaires.

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

**REJETTE** la demande de Ferme Darox inc., Les Céréaliers du Québec et M. Vincent Kelhetter de déclarer qu'un vice de procédure a invalidé le résultat du vote qui a mené à la résolution visant la contribution spéciale de 0,50 \$ la tonne métrique de produit visé mis en marché, adoptée au cours de l'Assemblée générale annuelle du *Plan conjoint des producteurs de grains du Québec*, tenue le 1<sup>er</sup> avril 2016;

**REJETTE** la demande d'approbation du *Règlement modifiant le Règlement sur la transmission des renseignements des producteurs de grains du Québec*;

**REJETTE** la demande d'approbation du *Règlement modifiant le Règlement sur les contributions des producteurs de grains du Québec*.

---

(s) Diane Vincent

---

(s) Daniel Diorio

---

(s) Lucille Brisson

Maître Nancy Lemaire  
BHLF, avocats  
Pour Les Producteurs de grains du Québec

Maître Sylvain Unvoy  
Tourigny Mallette Thibodeau Charette  
Pour M. Danny Messier, Ferme Darox inc.

Monsieur Louis R. Joyal  
Pour Les Céréaliers du Québec

Monsieur Vincent Kelhetter

Maître Nathan Williams  
TSL Avocats SENC  
Pour Les Producteurs de lait du Québec