

*En vertu de la Loi sur la mise en marché des produits agricoles,
alimentaires et de la pêche (L.R.Q., c. M-35.1)*

Numéro : 8190
Du : 30 décembre 2004
Dossier : 041-07-01

**SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DE
LA BEAUCE**

3500, 6^e Avenue
Saint-Georges-de-Beauce (Québec) G5Y 3Y9

Demandeur

ET

**GROUPEMENT FORESTIER ET AGRICOLE DE
BEAUCE-SUD INC.**

34, 4^e Rue Nord
Saint-Martin (Québec) G0M 1B0

et

**GROUPEMENT FORESTIER ET AGRICOLE DE
LA VALLÉE DE LA CHAUDIÈRE INC.**

356, Route 108
Saint-Victor (Québec) G0M 2B0

et

**GROUPEMENT FORESTIER DU SUD DE
DORCHESTER INC.**

1506, 25^e Avenue
Saint-Prosper (Québec) G0M 1Y0

Intervenants

OBJET : *Demande d'approbation du Règlement sur les
contingents du bois des producteurs de la
Beauce*

ÉTAIENT PRÉSENTS :

Président : Monsieur Gaétan Busque

Régisseurs : Monsieur Jean-Claude Blanchette
Monsieur Denys Duchaine

1. LA DEMANDE

Le 24 novembre 2003, M^e Étienne Parent, procureur du Syndicat des producteurs de bois de la Beauce (Syndicat), transmet à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (Régie) une demande d'approbation d'un nouveau *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce* (Règlement) adopté par le conseil d'administration du Syndicat le 12 novembre 2003. Ce Règlement remplace le *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce* actuellement en vigueur (règlement actuel).

Dans une lettre datée du 2 décembre 2003, M^e Richard Cliche, agissant au nom du Groupement forestier et agricole de Beauce-Sud inc. (GF Beauce-Sud), au nom du Groupement forestier et agricole de la Vallée de la Chaudière inc. (GF Chaudière) et au nom du Groupement forestier du Sud de Dorchester inc. (GF Dorchester), ci-après tous trois appelés ensemble « les Groupements », s'oppose à ce que la Régie approuve ce Règlement et il réclame la tenue d'une séance publique pour permettre à ses clients d'être entendus et de faire leurs représentations.

2. LA SÉANCE PUBLIQUE

Le 28 janvier 2004, la Régie transmet les avis de séance publique requis par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (la Loi).

La Régie reçoit les observations des personnes intéressées par cette demande au cours d'une séance publique qui se tient les 11, 12, 13 et 18 février 2004 à l'Auberge-Motel Benedict Arnold de Saint-Georges-de-Beauce.

Le Syndicat est représenté par M^e Étienne Parent, avocat, M. André Lantagne, président, M. Raymond Racine, directeur général et secrétaire, M. Simon Rodrigue, directeur de la mise en marché et M. Simon Giguère, directeur du secteur forestier.

Les Groupements sont représentés par M^e Richard Cliche, avocat, M. Robert Joly (GF Beauce-Sud), M. Alain Sénéchal (GF Chaudière) et M. Gaston Samson (GF Dorchester).

Interviennent également, l'Union des producteurs agricoles (UPA), représentée par le président, M. Laurent Pellerin; la Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ), représentée par le président, M. Adéodat Saint-Pierre et par le directeur général, M. Jean-Pierre Dansereau; le Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM), représenté par le président, M. Jean-Guy Rioux, et par le directeur général, M. Eugène Gagné; la Fédération de l'UPA de la Beauce, représentée par M. Mario Turenne, le 1^{er} vice-président, et M. Denis Lacasse, directeur régional.

3. LE CADRE JURIDIQUE

Les dispositions suivantes de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* peuvent trouver application dans le présent dossier :

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

Selon M^e Parent, il n'est pas exact de dire, comme l'a fait M^e Cliche, que la région du Saguenay–Lac–Saint–Jean est la seule où il n'y a pas de contingent global. Les règlements de contingent de quatre ou cinq autres régions ont été déposés à cet effet. Il est faux, selon M^e Parent, de prétendre que l'absence de contingent global entraînera une hécatombe parmi les groupements forestiers. Si ça va bien ailleurs, tant mieux. Ce que souhaite le Syndicat c'est que ça aille encore mieux dans la Beauce. M^e Parent rappelle le témoignage de M. Benoit, de la région Outaouais-Laurentides, qui cumule des fonctions de dirigeant aux conseils d'administration du GF Outaouais-Laurentides, du SPB Outaouais-Laurentides et d'une entreprise de conseiller forestier dont il est actionnaire. On peut ainsi facilement en déduire que cela puisse bien aller pour lui.

M^e Parent invite la Régie à prendre connaissance du paragraphe 16^o de l'article 93 de la Loi relativement aux « 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 ».

M^e Parent conclut que le fardeau de la preuve n'est pas du côté du Syndicat, compte tenu des pouvoirs que lui confère la Loi, notamment ceux qui lui sont dévolus par l'article 93 à l'égard du contingentement de la production et de la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint qu'il est chargé d'appliquer.

12. L'ANALYSE ET LA DÉCISION

Le Syndicat demande à la Régie d'approuver le *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce*. Ce Règlement, adopté par le Syndicat en vertu de l'article 93 de la Loi, vise à continger la production et la mise en marché du bois à pâte récolté par les producteurs de bois de la Beauce, en établissant les conditions et modalités de répartition du marché disponible entre eux. Les Groupements s'opposent à l'approbation de ce Règlement par la Régie et, moyennant quelques améliorations, ils souhaitent le maintien du règlement actuellement en vigueur et ils ont demandé à la Régie d'entendre leurs représentations à cet effet. La Régie a donné à toutes les personnes intéressées l'occasion de présenter leurs observations au cours d'une séance publique qui s'est étendue sur quatre journées.

L'article 101 de la Loi prévoit que tout règlement pris par un office de producteurs doit être soumis à l'approbation de la Régie. La Régie exerce ce pouvoir dans le cadre de la fonction régulatrice que la Loi lui confie, dont l'objectif est de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires (article 5). La Loi donne également à la Régie le pouvoir de régler les litiges qui surviennent dans le cadre de l'application d'un plan conjoint (article 26).

Ce double rôle de la Régie a été reconnu par la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec c. La Fédération des producteurs de porc du Québec*²⁰, où le juge Chamberland décrit la fonction régulatrice et la fonction quasi-judiciaire de la Régie. Plus récemment, le juge André Rochon, de la Cour d'appel, saisi d'une requête pour casser une ordonnance de sursis à l'égard d'une décision de la Régie²¹, qualifiait le rôle régulateur de la Régie en ces termes :

[29] Il ne fait aucun doute, en l'espèce, que la Régie joue un rôle d'agent régulateur dont l'objectif est de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires. Pour assumer cette fonction, la Régie fait appel à des considérations de convenance, d'opportunité ou de politique administrative. Elle jouit, dans ce cas, d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce en fonction de la notion large de l'intérêt public.

[...]

[31] Dans sa fonction régulatrice, la Régie ne tranche pas un débat entre les parties. Elle n'exerce pas un pouvoir juridictionnel.

²⁰ *La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec c. La Fédération des producteurs de porc du Québec et als*, C.A., Montréal, 500-09-002081-966, 9 juin 1997.

²¹ *La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec c. Ferme John Houley et Fils Ltée*, C.A., Montréal, 500-09-014972-046, 25 octobre 2004, p. 8

Ainsi, dans la présente affaire, la Régie n'est pas chargée de trancher un différend qui existe entre des parties, même si des intervenants ne sont pas d'accord avec les dispositions du règlement soumis pour approbation. La Régie n'est donc pas tenue aux mêmes règles qu'en matière juridictionnelle. C'est ce qu'a reconnu le juge Rochon dans l'arrêt précité. Après avoir donné aux parties qui le désirent l'occasion de se faire entendre, la Régie peut apprécier leurs observations et celles des autres intervenants au cours d'une séance publique tenue à cet effet. La Régie possède ainsi toute la discrétion nécessaire pour rendre sa décision en fonction de considérations reliées à l'objectif d'une mise en marché efficace et ordonnée du produit visé par un plan conjoint.

À cet égard, la Régie rappelle que les tribunaux ont reconnu que l'autorité de la chose jugée ne s'applique pas aux décisions qu'elle rend en tant que tribunal administratif et, comme l'a fait la Cour d'appel récemment²², qu'elle n'est pas liée par la règle du *stare decisis*.

En l'occurrence, la Régie doit se demander si le Syndicat détient le pouvoir d'adopter le Règlement en question et, advenant le cas, si ce pouvoir a été exercé à l'intérieur des limites que la loi prévoit. La Régie s'assure ensuite que les dispositions du Règlement pris par le Syndicat sont compatibles avec l'objectif de mise en marché efficace et ordonnée du produit visé. À cet égard, la Régie note que les termes de l'article 93 de la Loi confèrent au Syndicat le pouvoir de continger la production et la mise en marché du produit visé par le Plan conjoint et, à cette fin, de les assujettir à toutes les conditions, restrictions et prohibitions qu'il détermine par règlement.

Aussi, après avoir entendu les observations des parties, celles des témoins et des intervenants, après avoir examiné les documents déposés, la Régie répond par l'affirmative aux questions précédentes. La Régie note que le Syndicat a transmis à tous les producteurs une copie du règlement et un numéro spécial de son journal, *Le Bulletin forestier*, qui fournissait les explications détaillées des principaux éléments du Règlement. Le Règlement a aussi été présenté à tous les représentants des syndicats de base de l'UPA de la Beauce auprès desquels il a reçu un accueil positif. Les producteurs visés par le Plan conjoint ont eu le temps et l'opportunité de réagir. La Régie constate que le Syndicat possède toute la légitimité nécessaire pour prendre un tel Règlement.

La Régie rappelle que le contexte de la production et de la mise en marché du bois, en Beauce comme ailleurs au Québec, n'est plus le même que celui qui a présidé à la naissance des OGC. Les changements constatés ont été portés à la connaissance de la Régie au cours des séances publiques qu'elle a tenues dans le cadre de l'examen périodique des interventions des plans conjoints du secteur forestier et ils sont tirés de l'analyse des rapports annuels des offices de producteurs. Plusieurs d'entre eux ont été corroborés par les représentants des Groupements au cours de la présente séance publique. Rappelons notamment :

- le profil des producteurs qui s'est modifié considérablement depuis 15 ans;
- la baisse constante et généralisée de la demande de bois à pâte et la hausse correspondante de la demande de bois de sciage dues à l'intégration des industriels;
- la proximité des marchés de sciage par rapport à l'éloignement des marchés de pâtes et papiers dans certaines régions;
- les réglementations municipales de plus en plus contraignantes;
- les préoccupations environnementales;
- les exigences des acheteurs : billes, essences, périodes de coupe, etc.

En outre, le Syndicat et les Groupements ont reconnu que le règlement actuel était inapplicable. Dès son entrée en vigueur en 1992, les parties ont décidé de passer outre à certaines dispositions de ce règlement en signant une entente qui fut renouvelée d'année en année jusqu'en 2002.

²² Citadelle, coopérative de producteurs de sirop d'érable c. La Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec et als, C.A., Québec, 200-09-007461-042, 3 décembre 2004, p. 16

Au cours de la séance publique ayant mené à sa décision 7934 du 6 novembre 2003, la Régie a pu se rendre compte des difficultés d'application du règlement actuel lorsqu'elle a constaté le refus ou la négligence des Groupements de fournir au Syndicat les renseignements requis pour lui permettre d'établir avec un minimum de certitude le contingent global qu'il délivre à chacun d'eux. La Régie a aussi constaté que certains agissements des Groupements ont eu pour effet de gonfler indûment, et ce, pendant plusieurs années, les données relatives aux superficies forestières servant au calcul de leur contingent global respectif.

D'autres faits de même nature, qui ont été mis en évidence au cours de la présente séance publique, amènent la Régie à conclure que le règlement actuel ne permet pas au Syndicat de répartir de manière équitable les parts de marché disponibles ni d'assurer une mise en marché efficace et ordonnée du bois à pâte des producteurs de la Beauce. La Régie est d'avis que le statu quo, même amélioré, ne permettrait pas de corriger les distorsions constatées dans le passé.

Par ailleurs, les Groupements prétendent que, en vertu des conventions d'aménagement et des « ententes de droit de coupe » signées avec leurs actionnaires, ils sont producteurs et propriétaires du bois récolté sur les lots faisant l'objet de ces contrats. Ils soutiennent que cette situation est reconnue par le règlement actuel. Ils font également valoir que ces contrats leur donnent le droit d'obtenir du Syndicat un contingent global ou regroupé, calculé à partir de la somme de toutes les superficies des lots boisés faisant l'objet de ces contrats. La Régie n'est pas de cet avis.

En considérant les critères requis pour être assujéti au Plan conjoint, tel que mentionnés aux articles 3 et 4 du Plan conjoint, la Régie constate que, sauf pour les propriétés forestières qu'ils détiennent en propre, les Groupements ne peuvent pas être reconnus comme des producteurs visés par le Plan conjoint :

3. Produits visés: Le plan vise la mise en marché du bois résineux et feuillu et la biomasse de l'if du Canada de la région de la Beauce, provenant des boisements des producteurs intéressés, à l'exclusion des érablières exploitées pour y produire du sirop et du sucre d'érable, ainsi que le bois provenant des boisements pour lesquels une association de personnes engagées dans la coupe du bois, selon la formule des chantiers coopératifs, détient un permis de coupe du ministère des Ressources naturelles.

4. Qualité requise pour être un producteur intéressé: Aux fins des présentes, un producteur intéressé est toute personne, propriétaire d'un boisement d'au moins 4 hectares situé à l'intérieur du territoire décrit à l'article 2, qui met en marché des bois feuillus et résineux et de la biomasse de l'if du Canada provenant de ce boisement, ainsi que toute association de personnes engagées dans la coupe du bois, selon la formule des chantiers coopératifs, et qui détient un permis de coupe du ministère des Ressources naturelles. (Les soulignés sont de la Régie)

Ces textes sont clairs. Seuls les propriétaires de lots boisés d'au moins 4 hectares peuvent obtenir le statut de producteurs intéressés au sens du Plan conjoint et, de façon corollaire, avoir le droit de détenir un contingent. La Régie estime en outre que, ni le statut de producteur, ni le droit de détenir un contingent ne sont transférés ou cédés aux Groupements lorsque des propriétaires-actionnaires leur confient un lot boisé pour fins d'aménagement.

D'une part, l'examen des conventions d'aménagement et des ententes de droit de coupe déposées par le Syndicat permet à la Régie de conclure que ces contrats n'ont pas pour effet de céder aux Groupements la propriété du fonds de terre ni celle du bois qui y est récolté. En effet, le propriétaire qui signe une convention d'aménagement ou une entente en vertu de laquelle il s'engage à rémunérer un Groupement par le versement d'un pourcentage des sommes obtenues de la vente du bois coupé sur ses lots en contrepartie de l'exécution de travaux d'aménagement forestiers comprenant la récolte de bois commerciaux, ne cède ni ne transfère son droit de propriété, son statut de producteur ou son droit de détenir un contingent délivré par le Syndicat. Les propriétaires-actionnaires ne peuvent donc transférer aux Groupements leur droit de détenir un contingent autrement qu'en cédant la propriété du lot boisé elle-même.

D'autre part, dans sa décision 8030 du 7 mai 2004, la Régie a statué « qu'on ne peut échapper de consentement à l'application de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, d'un plan conjoint, d'un règlement qu'elle a approuvé ou d'une convention qu'elle a homologuée », qui relèvent tous de l'ordre public.

Dans la présent dossier, la Régie ne peut conclure différemment. Ainsi, les conventions d'aménagement ou ententes de droit de coupe signés entre un propriétaire-actionnaire et un groupement n'ont pas pour effet, à l'égard des lots boisés visés par ces conventions ou ententes, de retirer à ce propriétaire son statut de producteur au sens du Plan conjoint ni de le soustraire à l'application d'une disposition du Plan conjoint ou d'un des règlements pris sous son autorité. Le propriétaire, actionnaire d'un des Groupements, est et demeure un producteur intéressé au sens du Plan conjoint pour tous les lots faisant l'objet d'une convention d'aménagement et il ne peut convenir de renoncer au statut qui lui donne le droit de détenir un contingent délivré conformément au Règlement.

La Régie estime que le Syndicat doit demeurer directement responsable de l'attribution des contingents aux producteurs visés le Plan conjoint pour leur assurer une répartition équitable et transparente des parts du marché disponible. Elle considère également que les dispositions du Règlement ne compromettent pas le rôle important joué par les Groupements dans l'aménagement et l'exploitation des forêts privées de leurs actionnaires, compte tenu de la réserve pour fins d'aménagement et du faible pourcentage des travaux forestiers que représente la récolte de bois à pâte.

ATTENDU QUE le Syndicat des producteurs de bois de la Beauce administre le *Plan conjoint des producteurs de bois de la Beauce* (R.R.Q., 1981, c. M-35, r. 61);

ATTENDU QUE les membres du conseil d'administration du Syndicat ont adopté, lors d'une réunion tenue le 12 novembre 2003, un nouveau *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce*;

ATTENDU QUE le Syndicat a apporté des modifications au texte initial du Règlement pour tenir compte de commentaires reçus des intervenants au cours de la séance publique;

ATTENDU QUE le Syndicat demande à la Régie d'approuver ce Règlement;

ATTENDU QUE la Régie considère opportun d'accéder à cette demande pour assurer une mise en marché efficace et ordonnée du bois à pâte des producteurs de bois de la Beauce;

VU les dispositions des articles 93 et 101 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (L.R.Q., c M-35.1);

EN CONSÉQUENCE, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

APPROUVE le *Règlement sur les contingents du bois des producteurs de la Beauce* dont le texte est joint à la présente décision pour en faire partie intégrante.

Gaétan Busque

Jean-Claude Blanchette

Denys Duchaine