

# COUR SUPÉRIEURE

(Chambre civile)

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE KAMOURASKA

DATE : 11 juin 2025

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE PIERRE SOUCY, J.C.S.**

---

N° : 250-17-001945-240

**ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DE BOISÉS PRIVÉS DES APPALACHES  
INC.**

Demanderesse

c.

**SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD**

Défendeur

et

**RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC**

et

**CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC**

et

**BENOÎT CÔTÉ**

et

**GROUPEMENT FORESTIER DE BELLECHASSE-LÉVIS INC.**

et

**GROUPEMENT FORESTIER GRAND-PORTAGE INC.**

et

**LE GROUPEMENT FORESTIER MONTMAGNY-L'ISLET INC.**

et

**ASSOCIATION DES TRANSPORTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD INC.**

Mis en cause

---

N° : 250-17-001946-248

**LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRES DU QUÉBEC**

Demandeur

c.

**RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC**

Défenderesse

et  
**SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD**  
et  
**ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DE BOISÉS PRIVÉS DES APPALACHES INC.**  
et  
**ASSOCIATION DES TRANSPORTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD INC.**  
et  
**BENOÎT CÔTÉ**  
et  
**GROUPEMENT FORESTIER DE BELLECHASSE-LÉVIS INC.**  
et  
**GROUPEMENT FORESTIER GRAND-PORTAGE INC.**  
et  
**LE GROUPEMENT FORESTIER MONTMAGNY-L'ISLET INC.**  
Mis en cause

---

N° : 250-17-001947-246

**GROUPEMENT FORESTIER DE BELLECHASSE-LÉVIS INC.**  
et  
**GROUPEMENT FORESTIER GRAND-PORTAGE INC.**  
et  
**LE GROUPEMENT FORESTIER MONTMAGNY-L'ISLET INC.**  
Demandeurs  
c.  
**RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC**  
Défenderesse  
et  
**SYNDICAT DES PRODUCTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD**  
et  
**ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES DE BOISÉS PRIVÉS DES APPALACHES INC.**  
et  
**ASSOCIATION DES TRANSPORTEURS DE BOIS DE LA CÔTE-DU-SUD INC.**  
et  
**BENOÎT CÔTÉ**  
Mis en cause

---

**JUGEMENT**

(Sur trois demandes de pourvoi en contrôle judiciaire)

---

## L'APERÇU

[1] Les demandeurs, l'Association des propriétaires de boisés privés des Appalaches inc. (« APBPA »), le Conseil de l'Industrie Forestière du Québec (« CIFQ »), Groupement forestier de Bellechasse-Lévis inc., Groupement forestier Grand-Portage inc. et le Groupement forestier Montmagny-l'Islet inc. (« les Groupements »), ont chacun déposé une demande de pourvoi en contrôle judiciaire dans trois dossiers distincts<sup>1</sup>, lesquels ont été réunis pour les fins de l'audition.

[2] Ces demandes visent à contester la décision rendue le 27 juillet 2024<sup>2</sup> par la *Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec* (« la Régie »), ayant approuvé, avec modifications, le *Règlement sur l'agence de vente du bois de sciage et de déroulage des producteurs de bois de la Côte-du-Sud* (« le Règlement »).

## LE CONTEXTE LÉGISLATIF ET LES PARTIES

### **La Régie et la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche***

[3] La *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*<sup>3</sup> (« la Loi ») constitue la pierre angulaire du régime québécois encadrant la production et la mise en marché des produits agricoles.

[4] L'article 1 de cette *Loi* en précise l'objectif :

1. La présente loi établit des règles permettant d'organiser de façon ordonnée la production et la mise en marché des produits agricoles et alimentaires et la mise en marché des produits de la pêche et de la fourrure des animaux sauvages, que ces opérations soient faites à des fins de vente ou non.

[5] Elle a pour fonction de favoriser une mise en marché efficace et ordonner des produits agricoles, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public<sup>4</sup>.

[6] C'est principalement par le biais de plans conjoints, de conventions de mise en marché et de règlements que le législateur a prévu la mise en œuvre de ces objectifs.

[7] La Cour d'appel du Québec, sous la plume de madame la juge France Thibault, résume bien le mécanisme mis en œuvre à la suite de l'entrée en vigueur d'un plan conjoint<sup>5</sup> :

<sup>1</sup> 250-17-001945-240, 250-17-001946-248 et 250-17-001947-246.

<sup>2</sup> Décision n° 12673.

<sup>3</sup> RLRQ, c. M-35.1.

<sup>4</sup> Article 5 de la *Loi*.

<sup>5</sup> *Syndicat des producteurs de bleuets du Québec c. Oxford Frozen Foods Ltd.*, 2000 Canlii 5767.

[12] L'entrée en vigueur du plan conjoint entraîne des obligations importantes pour toute personne engagée dans la production et la mise en marché du produit qui y est visé, tel qu'il appert des articles 58 et 59 de la Loi:

**Art. 58. Toute personne ou société engagée dans la production ou la mise en marché du produit visé par un plan est, dès son entrée en vigueur, tenue aux obligations prévues à la présente loi.**

**Art. 59. La personne ou société qui est à la fois un producteur du produit visé par le plan et engagée dans la mise en marché de ce produit, est assujettie aux droits et obligations de l'un et de l'autre.**

[13] L'office de producteurs est chargé de l'application du Plan conjoint (art. 64); dans le cadre de ses fonctions, il jouit d'un pouvoir réglementaire qui lui permet 1° de déterminer les conditions de production, de conservation, de préparation, de manutention et de transport du produit visé par le Plan; 2° d'en prescrire le classement et l'identification du produit visé (art. 92); 3° d'en continger la production et la mise en marché (art. 93); 4° d'établir les modalités de fixation de son prix (art. 96) et 5° d'établir une procédure de mise en vente en commun et de déterminer le mode et les conditions de mise en marché et de vente en commun (art. 98). Il faut noter que la Régie doit approuver tout règlement pris par l'office (art. 101) avant de le publier à la *Gazette officielle du Québec* (art. 102).

[14] La loi permet aussi à l'office de producteurs d'initier le processus de négociation et de conclusion d'une convention de mise en marché avec toute personne ou société engagée dans la mise en marché d'un produit visé par le Plan (art. 112); la convention conclue doit, pour être valable, être homologuée par la Régie (art. 114); à défaut d'entente, une conciliation s'engage (art. 115); dans l'éventualité de l'échec de la conciliation, la Régie arbitre le différend à la demande de l'un des intéressés (art. 116); la sentence arbitrale est exécutoire et lie les parties (art. 117); en cas de refus indu de négocier, de se présenter ou de participer à la conciliation ou à l'arbitrage, la Régie peut décréter les conditions de production et de mise en marché du produit (art. 118).

[Reproduction intégrale]

[8] Lorsqu'elle agit dans ses fonctions administratives/législatives, comme en l'espèce, la Régie approuve des règlements pris par des offices de producteurs<sup>6</sup>.

[9] Elle remplit alors des fonctions discrétionnaires à contenu politique et jouit d'un large pouvoir dans la poursuite des objectifs identifiés à l'article 5 de la *Loi*, pour assurer une mise en marché efficace et ordonnée des produits, de même que pour le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants.

[10] Dans cette perspective, elle peut<sup>7</sup> vérifier l'opinion des producteurs sur le Règlement soumis à son approbation et entendre les observations de toutes les personnes intéressées.

---

<sup>6</sup> Article 101 de la *Loi*.

<sup>7</sup> Nos soulignements.

[11] Elle agit comme le législateur devant lequel les personnes intéressées font valoir leurs positions et jouit donc d'un large pouvoir sur la manière de recevoir leurs observations<sup>8</sup>.

[12] En effet, elle peut soit approuver, refuser ou approuver avec des modifications le projet de règlement soumis<sup>9</sup>.

[13] C'est justement une telle décision qu'elle a rendue le 26 juillet 2024<sup>10</sup> – approuvant avec modifications le règlement pris par l'office<sup>11</sup> sur l'agence de vente du bois de sciage et de déroulage des producteurs de bois de la Côte-du-Sud – dont les demandeurs recherchent aujourd'hui le contrôle judiciaire.

[14] À titre d'organisme de régulation économique, la Régie possède de très vastes pouvoirs et compétences en raison de cette mission qui lui est confiée par le législateur.

[15] Les décisions de la régie sont aussi protégées par une clause privative – souvent appelée clause de renfort<sup>12</sup> – en raison du haut degré d'expertise qu'elle possède dans l'administration du corpus réglementaire dans lequel elle évolue.

[16] Elle s'appuie sur une expertise pointue, ce qui incite généralement les tribunaux de droit commun à faire preuve d'une grande retenue à l'égard des décisions qu'elle rend.

### **Le Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud et le Plan conjoint**

[17] Les producteurs de bois de la Côte-du-Sud ont déposé à la Régie un Plan conjoint (« le Plan »). Ils y ont identifié le Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud (« le Syndicat ») pour l'appliquer et l'administrer<sup>13</sup>.

[18] Le Syndicat est donc un « office de producteurs » au sens de la *Loi*<sup>14</sup>.

[19] Il est, à ce titre, l'agent de négociation et de vente des producteurs visés par ce Plan.

[20] En vertu de la *Loi*, le Syndicat administre le Plan conjoint. Il est responsable de réglementer et d'organiser la production et la mise en marché du produit visé par le plan en vertu des pouvoirs que lui confère la *Loi*<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Article 28 de la *Loi*; *Règles de procédures de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, RLRQ, c. M-35.1, r. 4, art. 2, 19 et ss.

<sup>9</sup> Article 28 de la *Loi*.

<sup>10</sup> Décision n° 12673.

<sup>11</sup> Le Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud.

<sup>12</sup> Articles 21 et 22 de la *Loi*.

<sup>13</sup> Article 6 du Plan conjoint; RLRQ, c. M-35.1, r.73.

<sup>14</sup> Article 64 de la *Loi*.

<sup>15</sup> Articles 92, 93, 96, 98, 100 et 122 de la *Loi*.

[21] Pour ce faire, il jouit de large pouvoir qui sont notamment prévus aux articles 92 à 102 de la *Loi*.

[22] Le pouvoir règlementaire dont dispose le Syndicat traite de plusieurs matières concernant la production et la mise en marché et est en adéquation avec la Convention de mise en marché, un outil important prévu à la *Loi*<sup>16</sup>.

[23] Cette Convention de mise en marché est prévue à l'article 112 de la *Loi* qui se lit comme suit :

*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*<sup>17</sup>.

[24] Les articles 113 à 119 de la *Loi* prévoient différentes modalités, notamment concernant la négociation, la conciliation et l'arbitrage menant à la conclusion de cette Convention.

[25] Il est important de noter qu'une Convention de mise en marché, pour être valable, doit être homologuée par la Régie.

[26] Ainsi, la *Loi* permet aux offices d'utiliser deux pouvoirs pour la gestion de la mise en marché : régler et conclure des conventions<sup>18</sup>.

[27] En l'espèce, le Syndicat a choisi d'utiliser ces deux pouvoirs pour déterminer le mode et les conditions de mise en marché du bois de sciage et de déroulage.

[28] Le *Règlement sur l'agence de vente du bois de sciage et déroulage des producteurs de bois de la Côte-du-Sud*<sup>19</sup> oblige les producteurs à mettre en marché leurs bois sous la direction et la surveillance exclusive du Syndicat, alors que la convention en fixera les modalités d'application<sup>20</sup>.

[29] Le Tribunal tient à souligner que le Plan conjoint permet au Syndicat :

16. Le Syndicat peut également négocier avec toute personne tenue de le faire en vertu de la *Loi*, tout accord de mise en marché et, spécialement :

a) les prix, les conditions et modalités de vente et de paiement du produit visé;

<sup>16</sup> 2024 QCRMAAQ 92.

<sup>17</sup> Nos soulignements.

<sup>18</sup> *Fédération des producteurs de pommes du Québec et Pierre Dagenais et Fils inc.*, 2000 QCRMAAQ 48.

<sup>19</sup> RLRQ, c. M-35, r. 72.

<sup>20</sup> Article 7 du Règlement joint à la décision dont la révision est demandée.

- b) les conditions, modalités et prix du transport du produit visé, ainsi que tout autre service relatif à sa production, son rassemblement, son stockage et à sa mise en marché;
- c) les normes de qualité, de classification et de mesurage du produit visé, ainsi que leur surveillance par un représentant attitré du Syndicat;
- d) les modalités et conditions de l'approvisionnement des acheteurs et de la livraison du produit visé;
- e) les conditions relatives à la réception du produit visé lors de la livraison;
- f) les modes de retenue par toute personne engagée dans la production ou la mise en marché du produit visé, de la contribution décrétée en vertu du Plan ou d'un règlement, et sa remise au Syndicat, ainsi que de toute somme que peut requérir le paiement d'un service rendu par un intermédiaire;
- g) la durée des contrats et les conditions de leur renouvellement, ainsi que celles permettant la réouverture des négociations;
- h) tant à l'occasion de la signature d'un contrat qu'au cours de son exécution, une procédure de règlement et d'arbitrage des griefs et différends.

[Reproduction intégrale]

### **Le Conseil de l'Industrie Forestière du Québec (« CIFQ »)**

[30] Le CIFQ est une personne morale sans but lucratif constitué en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies*<sup>21</sup>. Sa mission est de représenter les intérêts de l'industrie du bois et de soutenir ses membres dans des enjeux relatifs à la foresterie, à l'environnement, à la réglementation et au développement des marchés<sup>22</sup>.

[31] Le CIFQ est accrédité en vertu de l'article 111 de la *Loi* aux fins d'assister ses membres dans leur relation avec les offices et les syndicats de producteurs de bois qui administrent des plans conjoints au Québec.

[32] Il est autorisé à négocier et à conclure des conventions portant sur des conditions de mise en marché du bois de sciage et déroulage avec le Syndicat<sup>23</sup>.

[33] Le CIFQ a pris part au processus consultatif mis en place par la Régie et a formulé ses observations sur le projet de règlement.

---

<sup>21</sup> RLRQ, c. C-38.

<sup>22</sup> Pièce P-2 (CIFQ).

<sup>23</sup> Article 110 de la *Loi*.

[34] Ces observations ont été encadrées par la Régie lors des conférences préparatoires auxquelles a participé Me Lemieux, l'avocate du CIFQ<sup>24</sup>, comme tous les autres avocats impliqués dans le présent litige<sup>25</sup>.

**Les Groupements Forestiers de Bellechasse-Lévis inc., Grand-Portage inc., et Montmagny-L'Islet inc. (« Les Groupements »)**

[35] Les Groupements forestiers sont des personnes morales à but lucratif offrant des services forestiers aux propriétaires de boisés privés par qui ils sont contrôlés.

[36] Ils ont comme principale responsabilité de fournir des services de mise en valeur des lots de leurs membres, dans le but d'aménager collectivement les ressources forestières sur les terres privées dans un esprit de développement durable.

[37] Parmi leurs fonctions, les Groupements forestiers récoltent et mettent en marché le bois de leurs membres producteurs auprès d'acheteurs<sup>26</sup>.

[38] De plus, le Tribunal note – dans le document de travail utilisé pour la consultation publique tenue par la Régie<sup>27</sup> – que le Groupement forestier Grand-Portage est aussi actionnaire de deux usines de sciage de bois, soit une activité spécifiquement visée par le Règlement soumis à l'approbation de la Régie.

[39] Certains de leurs membres sont des producteurs visés par le Plan conjoint. Toutefois, les données fournies à la Régie ne permettaient pas de déterminer leur nombre exact.

[40] Les Groupements ont participé aux conférences préparatoires et aux consultations publiques des 7 et 8 novembre 2023, à l'instar des autres intervenants. Ils ont soumis des observations dans le cadre défini par la Régie.

**Association des propriétaires de boisés privés des Appalaches (« l'APBPA »)**

[41] L'APBPA est une association de producteurs forestiers de la Côte-du-Sud constituée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* du Québec<sup>28</sup>.

[42] Elle a pris part aux consultations publiques de la Régie, en déposant des observations écrites<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Pièces P-1 et P-16 (CIFQ).

<sup>25</sup> Me Coallier pour le Syndicat, Me Savard pour l'APBA et le prédécesseur de Me Renaud, Me Lauzière, pour les Groupements.

<sup>26</sup> Pièce P-14 (Groupements).

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> Pièce P-1 (APBPA)

<sup>29</sup> Pièce P-6 (APBPA).

[43] L'APBPA conteste « *l'exclusivité revendiquée par le Syndicat*<sup>30</sup> » pour agir à titre d'agent de négociation des producteurs de bois de la Côte-du-Sud et comme agent de vente du produit visé par le Plan conjoint, dénonçant « *l'inaction du Syndicat depuis plusieurs années dans le domaine du bois de sciage et de déroulage*<sup>31</sup> ».

[44] Ayant été autorisée par la Régie à présenter des observations, elle estime légitime de contester la décision rendue et d'intervenir dans le cadre du présent pourvoi.

## LES POSITIONS DES PARTIES ET LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE

### Dossier-001946 – CIFQ

[45] Le CIFQ soumet que la décision de la Régie rendue le 27 juillet 2024 – dont elle demande la révision – contredit une décision antérieure qu'elle a rendue en 2021 par laquelle elle rejetait une demande d'approbation réglementaire soumise par le Syndicat.

[46] Cette décision de 2021 faisait suite à une demande du Syndicat de modifier les règlements existants afin d'assujettir le bois de sciage et de déroulage au *Règlement sur la mise en marché du bois des producteurs de la Côte-du-Sud*<sup>32</sup> de manière à permettre aux Syndicats d'en négocier le prix avec les acheteurs.

[47] Selon le CIFQ, la décision dont elle demande aujourd'hui le contrôle judiciaire est déraisonnable au motif que :

- a) La Régie aurait fait défaut de motiver pourquoi elle s'écarte de sa décision antérieure rendue en 2021 ;
- b) La Régie n'aurait pas tenu compte de l'opinion des producteurs et n'aurait pas suffisamment motivé sa décision quant à l'opinion favorable qu'elle retient des producteurs au sujet du projet de règlement soumis à son approbation ;
- c) La Régie aurait approuvé un règlement avec des modifications substantielles au sujet desquelles les producteurs n'auraient pas été consultés par le Syndicat.

[48] Enfin, il considère que la Régie aurait fait défaut de respecter les exigences de l'équité procédurale dans le contexte des séances publiques de consultation tenues dans le cadre du processus d'approbation réglementaire soumis par le Syndicat.

[49] Il demande aujourd'hui le contrôle judiciaire de cette décision selon la norme de la décision raisonnable.

---

<sup>30</sup> À titre d'office.

<sup>31</sup> Paragraphe 18 de son mémoire.

<sup>32</sup> Préc., note 20.

**Dossier-001947 – Les Groupements**

[50] Les Groupements, à l'instar du CIFQ, soutiennent que la Régie n'a pas suffisamment motivé sa décision notamment quant aux motifs qui l'auraient « *poussée à occulter les préoccupations qu'elle avait manifestées dans* » la décision antérieure qu'elle a prononcée en 2021 au sujet d'un règlement soumis à son approbation par le Syndicat.

[51] Ils considèrent aussi – pour les mêmes raisons soutenues par le CIFQ – que la décision de la Régie est déraisonnable au motif qu'elle ne se serait pas assurée de l'approbation des producteurs aux modifications qu'elle a apportées au règlement approuvé.

[52] Ils soumettent de plus que la Régie a excédé sa compétence en approuvant un règlement qui ne contient – à toutes fins pratiques – aucune procédure de mise en vente ou de conditions, ou modalités, de mise en marché pour atteindre l'objectif visé par le règlement.

[53] Ce faisant, plaide-t-elle, la Régie aurait laissé au Syndicat la discrétion d'en dicter le contenu dans une convention de mise en marché, alors que cela devait être prévu au règlement soumis à l'approbation, comme le prescrit l'article 98 de la Loi.

[54] Ces trois questions doivent, selon les Groupements, être analysées suivant la norme de la décision raisonnable.

[55] Un quatrième motif de contestation de la décision est allégué par les Groupements. Ceux-ci considèrent que la Régie a omis de retourner le règlement qu'elle a approuvé au Syndicat pour fins d'approbation, et ce, contrairement à ce que prescrit la Loi sur les règlements<sup>33</sup>, ce qui invaliderait ainsi la décision qu'elle a rendue.

[56] Ce motif de contestation doit être analysé à travers le prisme de la norme de la décision correcte, suivant ce qu'avancent les Groupements.

**Dossier-001945 – L'APBPA**

[57] L'APBPA considère que la décision de la Régie est déraisonnable.

[58] En décidant que l'APBPA n'a pas démontré – par ses observations déposées lors des séances de consultation publique – sa représentativité ni son implication dans la production de bois de sciage et de déroulage, la Régie aurait erré.

[59] Ce faisant, soutient l'APBPA, la Régie aurait statué sur des exigences ou des critères de représentativité qui ne lui ont pas été dénoncés ou exigés lors de la tenue des conférences de gestion préalables aux consultations publiques.

---

<sup>33</sup> Loi sur les règlements, c. R-18.1, art. 6 et 7.

[60] L'association en infère « qu'il existe une forte présomption à l'effet que les observations déposées à la Régie lors des séances de consultation publique ont toutes été ignorées sinon mises de côté violant ainsi la règle *Audi alteram partem* ».

[61] Selon elle, la Régie lui a imposé des critères de représentativité qu'elle aurait dû imposer aussi au Syndicat en application des règles de l'équité procédurale.

[62] Enfin, elle reproche à la Régie de ne pas lui avoir permis de présenter « *une preuve* » lors des séances publiques de consultation, étant limité à ne présenter que des observations.

[63] La Régie aurait ainsi violé les règles de l'équité procédurale, en plus de faire preuve « *d'une certaine partialité* » en faveur du Syndicat. Selon elle, c'est la norme de décision raisonnable qui s'applique à ces questions.

### **CONCLUSIONS RECHERCHÉES**

[64] Les trois demandeurs recherchent l'annulation de la décision de la Régie rendue le 27 juillet 2024 – portant le numéro 12673 – et à faire déclarer invalide les modifications réglementaires approuvées par la régie à l'annexe de sa décision.

#### **Dans tous les dossiers - Le Syndicat**

[65] Le Syndicat fait valoir que la Régie a agi dans le cadre de sa compétence spécialisée et qu'elle n'a commis aucun excès de pouvoir.

[66] Il soutient que la décision contestée est suffisamment motivée, particulièrement en raison de son caractère purement administratif et du fait que la Régie dispose d'une grande discrétion.

[67] Le Syndicat estime que le Règlement approuvé est suffisamment précis. Il affirme que les règlements relatifs à une agence de vente ne sont pas tenus d'énumérer exhaustivement tous les éléments énoncés aux paragraphes 1 à 9 de l'article 98 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

[68] Selon lui, ce sont les conventions de mise en marché qui ont pour fonction de détailler ces modalités.

[69] À son avis, la *Loi sur la mise en marché* est d'abord et avant tout une loi conçue *par et pour* les producteurs, leur permettant d'organiser collectivement la mise en marché de leur production.

[70] Il rappelle que c'est la convention de mise en marché, qui établit les conditions et modalités de production et mise en marché du bois.

[71] En conséquence, le Syndicat soutient que les demandeurs ont peu d'intérêt direct à l'égard du mécanisme d'approbation du règlement de l'agence de vente, de même que dans le contenu précis de celui-ci.

[72] Il ajoute que les demandeurs ont pleinement exercé leur droit de déposer, sans restriction, tous les observations écrites et documents qu'ils jugeaient pertinents dans le contexte des séances publiques de consultation tenues par la Régie.

[73] En ce qui concerne le CIFQ, le Syndicat soutient qu'il n'a pas d'intérêt juridique à intervenir dans le processus d'approbation d'un règlement de producteurs, puisqu'il agit en tant qu'association représentant des acheteurs<sup>34</sup> et non des producteurs.

[74] Le Syndicat conteste également l'intérêt juridique de l'Association et des Groupements. Il fait valoir que le fait d'avoir été autorisé à présenter des observations dans un cadre administratif ne suffit pas, en soi, à conférer un intérêt juridique suffisant pour contester la décision devant la Cour supérieure.

[75] Le Syndicat soutient que la décision administrative rendue par la Régie est raisonnable et suffisamment motivée au regard de la jurisprudence applicable en matière de contrôle judiciaire.

[76] Le Syndicat a soumis certains moyens d'irrecevabilité dont certains relèvent davantage du fond de cette affaire et qui seront tranchés au terme des questions en litige identifiées par le Tribunal.

[77] Cependant, l'opposition du Syndicat aux modifications apportées par les Groupements à sa demande de pourvoi – au motif qu'il en résulterait une demande entièrement nouvelle soumise tardivement – sera traitée distinctement.

### **Dans tous les dossiers – la Régie**

[78] Les interventions de l'avocat de la Régie au cours de l'audience se sont limitées à des clarifications d'ordre juridique portant sur le cadre institutionnel et fonctionnel dans lequel évolue la Régie.

[79] Ces explications visaient à préciser le rôle, la mission et les modalités de fonctionnement de la Régie, tant dans l'exercice de ses fonctions administratives/législatives — comme c'est le cas en l'espèce — que dans l'exercice de ses fonctions quasi judiciaires.

[80] La Régie a fait valoir devant le Tribunal que le *Code de procédure civile* du Québec ne s'applique pas à ses procédures et qu'elle n'est pas assujettie aux mêmes exigences de formalisme procédural que les tribunaux de droit commun<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Nos soulignements.

<sup>35</sup> *Règles de procédure de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, c. M-35.1, r. 4, art. 3.

[81] Il a été précisé que la tenue de consultations publiques dans le cadre du processus d'approbation d'un règlement constitue une mesure facultative, relevant de la discrétion de la Régie, et non une exigence imposée par la Loi.

[82] Aussi, soutient la Régie, le rôle qu'elle a joué dans le cadre du présent dossier s'inscrit donc dans une fonction purement administrative. Dans ce contexte, les principes applicables au *stare decisis*, propres au système judiciaire, ne trouvent pas application au processus réglementaire ici en cause.

[83] Enfin, aucune preuve ne permet de conclure à une atteinte à l'équité procédurale dans le cadre du processus suivi par la Régie. Celle-ci a permis aux parties intéressées de faire valoir leurs observations et a exercé sa compétence conformément à la Loi.

### **LES QUESTIONS EN LITIGES**

[84] En résumé, les questions litiges se résument ainsi qu'il suit :

- 1) Les demandeurs ont-ils l'intérêt juridique pour se pourvoir en contrôle judiciaire de la décision de la Régie?**
- 2) Les modifications à la demande de pourvoi des Groupements doivent-elles être autorisées?**
- 3) La décision de la Régie est-elle suffisamment motivée et cohérente en regard de la décision qu'elle a rendue antérieurement?**
- 4) L'opinion des producteurs a-t-elle été prise en compte par la Régie?**
- 5) Le Règlement approuvé par la décision de la Régie est-il suffisamment précis au sens de la Loi?**
- 6) La Régie a-t-elle contrevenu à la *Loi sur les règlements* en omettant de retourner au Syndicat le règlement modifié pour fins d'approbation avant de rendre sa décision?**
- 7) Les règles d'équité procédurale ont-elles été suivies?**

[85] La norme de contrôle applicable aux questions 3, 4, 5 et 7, selon les parties, est celle de la décision raisonnable. Le Tribunal est d'accord.

[86] Concernant la question numéro 6, c'est la norme de la décision correcte qui s'applique, puisqu'il s'agit d'une question liée aux délimitations des compétences. En effet, selon les Groupements, la Régie a outrepassé sa compétence et se serait attribué celle du Syndicat en ne lui retournant pas le Règlement modifié pour fin d'approbation.

[87] Enfin, lorsqu'il est question de manquement aux règles de l'équité procédurale<sup>36</sup>, il n'existe pas de norme de contrôle puisque le rôle du Tribunal, en pareille circonstance, consiste à déterminer si la procédure suivie par la Régie était équitable, compte tenu des circonstances particulières de cette affaire<sup>37</sup>. Sauf, bien sûr, si cette question se pose dans le cadre précis de l'interprétation par la Régie de sa loi constitutive, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[88] Il y a donc consensus entre les parties sur les normes applicables aux pourvois soumis à l'examen.

## L'ANALYSE

### LE PRÉAMBULE

[89] Tout règlement adopté en vertu de la Loi par un office ou par les producteurs réunis en assemblée générale doit être soumis à l'approbation de la Régie. Cette exigence découle expressément de l'article 101 de la Loi.

[90] La Loi, tout comme les règlements pris en vertu de celle-ci, ne définit pas de manière détaillée le cadre applicable à cette approbation. Cependant, une analyse plus large du régime législatif, des décisions rendues par la Régie et de la jurisprudence des tribunaux supérieurs permet d'identifier les balises qui orientent l'exercice de ce pouvoir.

[91] Il convient d'abord de souligner que le pouvoir d'approbation exercé par la Régie est de nature strictement administrative<sup>38</sup>, y compris lorsqu'elle choisit de consulter les producteurs — dans le cadre d'une séance publique ou autrement — comme lui permet l'article 101 de la Loi, ou toute autre personne concernée.

[92] Ce constat est essentiel, notamment en ce qui concerne le régime procédural applicable, lequel se révèle nécessairement plus souple et moins formaliste que celui qui s'applique à l'exercice d'un pouvoir de nature judiciaire ou quasi judiciaire.

[93] Ainsi, la Régie dispose d'un large pouvoir discrétionnaire quant à la manière dont elle souhaite recueillir les renseignements pertinents pour éclairer son appréciation du règlement soumis à son approbation.

[94] La consultation publique ne relève pas d'un processus formel au sens juridique et ne s'apparente pas à l'exercice d'un pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire, qui est encadré par des règles procédurales plus rigoureuses.

[95] Par ailleurs, en ce qui concerne l'expertise de la Régie ainsi que la déférence que le Tribunal doit observer lorsqu'il est appelé à se prononcer sur le caractère raisonnable d'une décision rendue par celle-ci, la Cour d'appel a souligné à de nombreuses reprises

---

<sup>36</sup> Question en litige n° 5.

<sup>37</sup> *Robert c. PF Résolu Canada inc. (Sciage Mistassini)*, 2022 QCCA 735, par. 6.

<sup>38</sup> Nos soulignements.

que la Régie constitue un organisme spécialisé disposant d'une expertise approfondie en matière de mise en marché des produits agricoles.

[96] À ce sujet, le juge Chamberland, dans l'arrêt 2903133 *Canada inc. et Fédération des producteurs de porcs c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, précise ce qui suit<sup>39</sup> :

[...] La Régie exerce une compétence spécialisée qui fait appel à une expertise très pointue dont l'article de la Loi illustre, en quelques mots, la complexité: mise en marché efficace et ordonnée, harmonie entre intervenants aux intérêts souvent opposés, les intérêts des consommateurs et, au sens large, la protection de l'intérêt public. Ce sont là autant de concepts qui illustrent le caractère très spécialisé des fonctions qu'exerce la Régie.

[97] Comme le précise également la Cour d'appel<sup>40</sup> :

[37] L'objet de la *Loi* milite également ici en faveur d'une grande retenue. La Cour suprême, dans l'arrêt *Dr. Q. c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, rappelle que :

Une loi dont l'objet exige qu'un tribunal choisisse parmi diverses réparations ou mesures administratives, qui concerne la protection du public, qui fait intervenir des questions de politiques ou qui comporte la pondération d'intérêts ou de considérations multiples, exige une plus grande déférence de la part de la cour de révision : [...]

[Reproduction intégrale]

[98] Conformément aux principes énoncés par la Cour suprême du Canada dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*<sup>41</sup>, la norme de contrôle applicable à l'égard des décisions administratives demeure, par défaut, celle de la raisonnable.

[99] Cette norme impose la déférence envers les décideurs administratifs, lesquels sont présumés agir dans les limites de leur compétence et avec une connaissance spécialisée de leur régime juridique.

[100] Le Tribunal ne doit donc pas substituer sa propre analyse à celle du décideur.

[101] Il lui incombe plutôt d'évaluer si la décision contestée est justifiée, transparente et intelligible, et si elle repose sur un raisonnement cohérent en regard du cadre légal et factuel applicable.

<sup>39</sup> 1997 CanLII 10706 (QC CA); Voir, également : *Fédération des producteurs acéricoles du Québec c. Nadeau*, J.E. 2001 -1711 (C.A.); *Mouvement de la relève laitière établie inc. c. Fédération des producteurs de lait du Québec*, J.E. 2001-389 (C.A.); *Olivier c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, J.E. 92-381 (C.A.).

<sup>40</sup> *Citadelle, coopérative de producteurs de sirop d'érable c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, J.E. 2005-193 (C.A.).

<sup>41</sup> 2019 CSC 65.

[102] C'est donc à travers le prisme de ces enseignements que le Tribunal répond aux questions suivantes, telles que soumises par les parties.

### **1) L'intérêt juridique des Demandeurs**

[103] Il est désormais reconnu, à la lumière de l'interprétation libérale de l'article 529 (2) C.p.c. et des enseignements de la jurisprudence<sup>42</sup>, que le contrôle judiciaire d'une décision administrative peut être demandé non seulement par une « partie » au sens procédural strict, mais également par toute personne ayant un intérêt suffisant au sens de l'article 85 C.p.c.

[104] Cet intérêt s'apprécie selon les critères classiques : il doit être juridique, direct, personnel, né et actuel.

[105] Dans le cas présent, la Loi – à son l'article 5 – impose à la Régie une obligation explicite de tenir compte des intérêts des consommateurs ainsi que de la protection de l'intérêt public dans l'exercice de ses fonctions.

[106] Ce cadre légal confirme que les décisions de la Régie entraînent des répercussions qui dépassent les seuls acteurs directement visés, et que des personnes ou groupes s'exprimant dans une perspective de défense de l'intérêt public peuvent, de ce fait, avoir un intérêt suffisant pour en contester la légalité.

[107] Reconnaître un tel intérêt s'inscrit dans l'objectif d'une justice administrative accessible, transparente et responsable, tel que le commande l'article 41 de la *Loi d'interprétation*<sup>43</sup>, qui prescrit une interprétation large et libérale des lois favorisant l'exercice des droits.

[108] En conséquence, les demandeurs, en tant que personnes ou organismes invoquant un impact tangible sur l'intérêt public ou sur celui des producteurs, disposent d'un intérêt suffisant pour saisir la Cour d'une demande de pourvoi en contrôle judiciaire de la décision administrative attaquée, surtout qu'ils ont été considérés comme personnes intéressées à l'instance administrative initiale.

[109] Les demandeurs ont donc l'intérêt suffisant pour introduire leur demande de pourvoi.

### **2) Les modifications à la demande de pourvoi des Groupements doivent-elles être autorisées?**

[110] Lorsqu'il est saisi d'une demande de pourvoi en contrôle judiciaire, le Tribunal n'a pas pour fonction d'apprécier la preuve présentée devant l'instance administrative, mais plutôt de se prononcer sur la raisonnable de sa décision, comme en l'espèce.

---

<sup>42</sup> *Fédération des employés du préhospitalier du Québec c. CISSS des Laurentides*, 2018 QCCS 3975; *Bissou c. Comité d'indemnisation de l'OACIQ*, 2020 QCCS 1515.

<sup>43</sup> RLRQ, c. I-16.

[111] Ici, les Groupements ne présentent pas une preuve nouvelle, mais un moyen de droit dans une procédure modifiée en janvier 2025, plus de 30 jours après la décision attaquée.

[112] Pour le syndicat, cela fait en sorte que les Groupements n'ont pas exercé ou présenté les moyens qu'ils avancent dans leur procédure modifiée dans les délais raisonnables dont fait état l'article 529 C.p.c.

[113] Devant cette opposition, les Groupements ont demandé, séance tenante, la permission de modifier leur procédure selon l'article 208 C.p.c.

[114] Le Tribunal fait droit à cette demande.

[115] L'article 206 C.p.c. prévoit qu'une partie peut avant jugement modifier son acte de procédure en autant qu'il n'en résulte pas une demande entièrement nouvelle sans rapport avec la demande initiale.

[116] En matière d'amendement d'une procédure introductive d'instance, madame la juge Dominique Bélanger, alors qu'elle siégeait à la Cour supérieure, a jugé qu'il est permis de modifier les fondements juridiques d'un recours, pourvu que la demande repose toujours sur les mêmes faits.

[117] Elle souligne qu'il est dans l'intérêt de la justice que l'ensemble des litiges et des moyens invoqués par les parties soient soumis au Tribunal dès que possible, afin de favoriser une résolution complète et efficace du différend, dont la portée se dégage à la lecture des procédures<sup>44</sup>.

[118] En l'espèce, les moyens avancés reposent sur la décision dont on demande le contrôle et le Syndicat a eu tout le temps nécessaire pour produire ses motifs de contestation à leur encontre.

[119] Le Tribunal autorise les modifications à la procédure du 27 janvier 2025.

### **3) La décision de la Régie est-elle suffisamment motivée et cohérente en regard de la décision qu'elle a rendue antérieurement?**

[120] Les demandeurs soutiennent que la décision de la Régie n'est pas suffisamment motivée en ce qu'elle n'explique pas les raisons pour lesquelles elle s'écarte des conclusions de la décision qu'elle a rendues le 9 juillet 2021<sup>45</sup>.

[121] Dans cette affaire, que les demandeurs souhaitent voir considérer par le Tribunal comme un précédent ou comme une jurisprudence bien établie de la Régie, le décideur avait refusé d'approuver les modifications réglementaires proposées par le Syndicat.

---

<sup>44</sup> *Carrier c. Omégachem*, JE 2006-173 C.S., par. 31.

<sup>45</sup> La décision n° 12031 rendue le 9 juillet 2021; Pièce P-12 (Groupements).

[122] Après avoir analysé cette décision — la seule présentée par les demandeurs à titre de précédent — le Tribunal estime qu'elle a été rendue dans un contexte factuel nettement distinct de celui qui caractérise la décision actuellement soumise à son contrôle judiciaire.

[123] Le fait pour une autorité administrative de procéder à une appréciation factuelle et d'en tirer certaines conclusions ne saurait, à lui seul, constituer une analyse juridique ou une interprétation normative d'un texte législatif pour tenir lieu de précédent au sens de l'arrêt *Vavilov*<sup>46</sup>.

[124] La décision invoquée ne peut dès lors être considérée comme un précédent exigeant une justification particulière en cas d'écart.

[125] Cela est d'autant plus vrai qu'elle a été rendue dans un contexte factuel distinct et à la lumière d'un dossier lacunaire et différent de celui examiné dans la décision faisant l'objet du présent contrôle judiciaire.

[126] À titre d'exemple, dans la décision tenant supposément lieu de précédent – selon les demandeurs – la Régie avait conclu que le Syndicat n'avait pas valablement justifié le bien-fondé de sa position consistant à limiter son intervention à la seule négociation du prix du bois<sup>47</sup>.

[127] La Régie avait notamment souligné que le prix net du bois demeurait tributaire des ententes individuelles conclues entre les producteurs et les transporteurs et que le règlement adopté permettait un traitement différencié entre les producteurs<sup>48</sup>.

[128] La Régie avait également souligné que le sondage mené par le Syndicat avait été réalisé dès le début du processus, à une étape essentiellement préparatoire, et qu'il n'était donc pas étonnant que les questions posées aux producteurs soient de nature plutôt générale<sup>49</sup>.

[129] En conséquence, la Régie ne pouvait considérer que ce sondage constituait une démonstration valable de l'appui des producteurs aux modifications réglementaires proposées par le Syndicat<sup>50</sup>.

[130] Cette situation contraste avec celle de la décision actuellement contestée, dans laquelle le sondage présenté repose sur une méthodologie rigoureuse, revêt un caractère scientifique, jugé probant par la Régie et qui reflète, selon elle, adéquatement la volonté des producteurs.

[131] De plus, le nouveau règlement prévoit une uniformisation des conditions de vente. En effet, le Règlement annexé à la décision de la Régie prévoit que pour une même

<sup>46</sup> Préc., note 41, par. 129 à 132.

<sup>47</sup> Paragraphe 49 de la décision P-1.

<sup>48</sup> *Id.*, par 32 et 34.

<sup>49</sup> *Id.*, par 26

<sup>50</sup> *Id.*, par 27.

période, tous les producteurs reçoivent un prix identique pour une quantité et une qualité de bois équivalentes, selon des spécifications communes.

[132] Ces éléments démontrent que le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'inscrit la décision contestée diffère de manière significative de celui ayant donné lieu à la décision antérieure.

[133] Ainsi, le Tribunal conclut que rien n'imposait à la Régie de motiver expressément toute divergence par rapport à cette décision antérieure qui ne peut tenir lieu de précédent.

[134] Au demeurant, comme le rappelait la Cour d'appel dans l'arrêt *Citadelle*<sup>51</sup> :

[54] [...] Il se peut que la Régie, selon les circonstances et les aléas de l'industrie acéricole, modifie à l'occasion ses décisions antérieures, mais les tribunaux administratifs ne sont pas liés par la règle du *stare decisis*. La Cour suprême a appelé dans l'arrêt *Weber c. Ontario Hydro*<sup>[5]</sup> que lorsqu'ils agissent dans le cadre de leur compétence, ils peuvent résoudre le conflit dont ils sont saisis de la manière qu'ils estiment la plus appropriée.

[135] Comme la Loi confère à la Régie le pouvoir de mettre en place les mesures qu'elle estime nécessaires pour favoriser une mise en marché efficace du bois de sciage et déroulage – et que cela se rattache à son expertise – le Tribunal considère que la Régie n'a pas commis d'erreur en décidant comme elle l'a fait.

[136] Enfin, il n'est pas requis que la Régie revienne sur chaque observation ou réponde à chaque argument invoqué par les demandeurs<sup>52</sup>. Ce qui est exigé, c'est que les motifs permettent de comprendre le raisonnement suivi et qu'ils soient intelligibles, transparents et justifiables pour les personnes concernées.

[137] En l'espèce, même si la décision attaquée aurait pu être écrite autrement que sous forme de « *Considérant* », il n'en demeure pas moins que les motifs permettent de comprendre la démarche de la Régie, les éléments pris en compte ainsi que les considérations qui ont guidé l'analyse.

[138] Dans l'arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union*<sup>53</sup>, la Cour suprême du Canada a précisé l'approche applicable en matière d'analyse de la raisonnable des décisions administratives.

[139] Elle a confirmé que les motifs d'une décision administrative n'ont pas à être parfaits ni à répondre à tous les arguments ou éléments de preuve. L'essentiel est qu'ils

---

<sup>51</sup> Préc., note 40, par. 54.

<sup>52</sup> *Comité exécutif de l'Ordre des ingénieurs du Québec c. Roy*, 2011 QCCA 1707.

<sup>53</sup> *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62.

permettent au Tribunal de comprendre le fondement de la décision et de déterminer si celle-ci fait partie des issues possibles acceptables selon le cadre établi dans *Dunsmuir*<sup>54</sup>.

[140] La Cour a souligné l'importance d'adopter une approche respectueuse envers les motifs rendus ou pouvant être donnés à l'appui de la décision.

[141] Même si les motifs sont lacunaires ou imparfaits, les tribunaux doivent d'abord chercher à leur donner un sens raisonnable avant de les rejeter. De toute façon, l'imperfection des motifs – qui n'est pas le cas de la décision attaquée – ne constitue pas une lacune fondamentale ni ne révèle une analyse déraisonnable au sens de la norme de la décision raisonnable<sup>55</sup>.

[142] Ainsi, l'examen de la raisonnable exige une lecture globale et contextuelle des motifs, en lien avec le résultat final. Une décision est raisonnable si elle repose sur un raisonnement justifiable et si la conclusion se situe dans le champ des issues acceptables en regard du droit et des faits.

[143] Il est important de rappeler qu'il ne revient pas à la cour de révision de substituer ses propres motifs à ceux du décideur, sauf en présence d'une déficience majeure affectant la justification de la décision, ce qui ne se retrouve pas dans la décision contestée.

[144] Elle respecte les exigences définies par la Cour suprême, notamment dans *Vavilov*, et demeure raisonnable dans son résultat comme dans sa justification. Elle conserve le droit à la déférence.

#### **4) L'opinion des producteurs a-t-elle été prise en compte par la Régie?**

[145] Les demandeurs reprochent à la Régie de ne pas s'être penchée de manière suffisamment sérieuse et approfondie sur la question de l'approbation des producteurs relativement au projet de règlement qui lui était soumis.

[146] Ils soutiennent que la Régie aurait dû accorder une plus grande importance à l'opinion des producteurs, comme elle l'avait fait dans sa décision antérieure rendue en 2021.

[147] Selon les demandeurs, le sondage mené par le Syndicat ne permettait pas à la Régie de conclure que le projet de règlement soumis à son approbation avait reçu un appui suffisant des producteurs concernés.

[148] Ils font également valoir que la Régie a omis d'exercer les pouvoirs que lui confère l'article 101 de la Loi pour vérifier elle-même l'opinion des producteurs.

---

<sup>54</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9.

<sup>55</sup> *Syndicat national de l'automobile (TCA-Canada) c. Brideau*, 2007 QCCA 805.

[149] À leur avis, la Régie n'explique pas de manière satisfaisante comment elle a pu juger suffisante l'approbation recueillie, alors même que la participation des producteurs aux assemblées était, selon eux, relativement faible.

[150] Pour sa part, la Régie – dans sa décision – considère que le Syndicat a démontré, notamment par un sondage scientifique réalisé par une firme externe, que le projet de mise en marché collective avait été adéquatement expliqué aux producteurs — que ce soit lors de réunions, par l'entremise du journal du Syndicat, ou encore lors des assemblées générales annuelles et extraordinaires — et qu'il avait, de ce fait, obtenu une approbation suffisante.

[151] Ici, la décision contestée relève du pouvoir discrétionnaire de la Régie dans l'exercice de ses fonctions administratives.

[152] La Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Mason*<sup>56</sup> rappelle que la norme de la décision raisonnable découle du principe de retenue judiciaire envers les décideurs administratifs, lesquels exercent un pouvoir conféré par le législateur.

[153] La Cour insiste également sur le fait que les motifs du décideur administratif doivent être lus de manière contextuelle et globale, et non évalués selon une norme de perfection.

[154] Ainsi, la raisonnable de la décision rendue à propos de la question de « *l'approbation suffisante des producteurs* » doit être évaluée à l'aune de sa justification, de sa transparence, de son intelligibilité, ainsi que de sa conformité au cadre législatif et factuel applicable.

[155] En l'espèce, la Régie pouvait<sup>57</sup> s'assurer que le projet de règlement qu'elle approuvait bénéficiait d'un appui suffisant de la part des producteurs visés, conformément à l'article 101 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. Elle s'est effectivement acquittée de cette tâche.

[156] Elle a estimé que les démarches entreprises par le Syndicat pour évaluer l'intérêt et le soutien des producteurs à l'égard du projet de règlement étaient suffisantes.

[157] Exerçant sa discrétion, la Régie n'a pas jugé nécessaire d'exiger que le projet de règlement soit soumis de nouveau à l'assemblée des producteurs après son approbation.

[158] Elle a considéré que cette étape avait déjà été franchie de manière satisfaisante.

[159] La Régie a motivé sa décision en s'appuyant sur plusieurs éléments, notamment :

- a) Un sondage réalisé par une firme indépendante ;

---

<sup>56</sup> *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 CSC 21.

<sup>57</sup> Nos soulignements.

- b) Des séances d'information auprès des producteurs ;
- c) La diffusion de contenu explicatif dans les publications du syndicat ;
- d) Ainsi que le processus d'adoption formel lors d'assemblées générales.

[160] Ces éléments démontrent un effort réel d'information et de consultation des producteurs.

[161] Même si la version du règlement finalement approuvée par la Régie différerait, sur certains points, de celle initialement soumise, cette situation demeure conforme aux pouvoirs que lui confère la Loi.

[162] En effet, dans l'exercice de sa compétence, la Régie peut approuver un règlement, le rejeter ou encore l'approuver avec modifications<sup>58</sup>.

[163] Dans le cas présent, il ressort du paragraphe 17 de la décision contestée que la Régie a tenu des séances de travail avec le Syndicat – auteur du projet de règlement – en vue d'en améliorer le contenu.

[164] Dans ce contexte, les modifications apportées au projet initial s'inscrivent dans l'exercice légitime du pouvoir conféré à la Régie.

[165] Bien que d'autres approches auraient pu être envisagées, la décision de la Régie repose sur une base factuelle suffisante et s'inscrit dans une logique cohérente avec l'objet de la Loi.

[166] Elle respecte par ailleurs le rôle attribué à la Régie.

[167] Par conséquent, la Cour est d'avis que la décision de la Régie, bien que contestée sur le plan de l'appréciation de la participation des producteurs, satisfait aux exigences de la raisonnable.

[168] Elle est justifiée, transparente et intelligible au regard du contexte légal et factuel.

##### **5) Le Règlement approuvé par la décision de la Régie est-il suffisamment précis au sens de la Loi?**

[169] Les Groupements soutiennent que la Régie aurait outrepassé les limites de sa compétence en approuvant un règlement qui, en pratique, ne contient aucune procédure concrète de mise en vente ni de conditions ou modalités précises de mise en marché, telle que l'exige l'article 98 de la *Loi*.

---

<sup>58</sup> Article 28 de la *Loi*.

[170] Selon eux, le degré d'imprécision du Règlement à ce chapitre équivaut à une absence de réglementation véritable et constitue, en quelque sorte, une délégation illégale du pouvoir réglementaire au Syndicat.

[171] À leur avis, le règlement aurait dû énoncer les procédures de mise en vente collective du bois, ainsi que les modes, conditions et modalités de mise en marché et de vente, conformément à l'article 98 de la *Loi*.

[172] Les Groupements font valoir que le Règlement approuvé avec modifications par la Régie se contente de renvoyer à une convention de mise en marché pour définir ces conditions et modalités, sans les établir directement.

[173] Voici l'extrait pertinent du règlement annexé à la décision :

7. La détermination du prix de vente, les modalités de classement du produit et la perception sont établies par une convention de mise en marché ou en vertu d'une sentence arbitrale en tenant lieu.

Le Syndicat peut modifier la destination des bois choisie par le producteur lorsque requis pour assurer l'approvisionnement d'un acheteur autorisé.

8. Chaque producteur dont le bois est vendu pendant la même période reçoit, sur le produit des ventes, le même prix pour une même quantité de produits d'une même qualité avec des spécifications identiques.

Sont déduits du versement :

1. les contributions exigées en vertu des règlements en vigueur pour le produit qu'il a mis en marché;
2. les sommes nécessaires à la mise en marché du produit;
3. les frais de transport, le cas échéant

[Reproduction intégrale]

[174] Toujours selon les Groupements, par ce Règlement, le Syndicat se voit déléguer à lui-même le pouvoir de réglementer, par l'entremise d'une convention, ce qui constituerait une délégation illégale de ses pouvoirs réglementaires.

[175] Le Tribunal n'est pas de cet avis.

[176] Dans un premier temps, c'est le Plan conjoint qui précise ce que l'on entend par la mise en marché des produits du bois provenant des producteurs visés par ce Plan.

[177] Le Plan conjoint définit la mise en marché comme suit :

[...] la vente la classification la transformation l'achat l'entreposage et l'expédition pour fins de vente l'offre de vente et le transport du produit visé ainsi que la publicité et le financement des opérations et apprêt à l'écoulement de ce produit.

[178] En outre, le Plan conjoint prévoit que le Syndicat « *peut exercer tout pouvoir et accomplir les devoirs qui résultent d'une délégation de pouvoirs de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec ou d'une autre autorité*<sup>59</sup> ».

[179] Le Plan prévoit aussi que « Le Syndicat peut également négocier [...], tout accord de mise en marché, et spécialement :

- a) les prix, les conditions et modalités de vente et de paiement du produit visé ;
- b) les conditions, modalités et prix du transport du produit visé, ainsi que tout autre service relatif à sa production son rassemblement son stockage et sa mise en marché ;
- c) les normes de qualité de classification et de mesurage du produit visé ainsi que leur surveillance par un représentant attitré du syndicat ;
- d) les modalités et conditions de l'approvisionnement des acheteurs et de la livraison du produit visé ;
- e) les conditions relatives à la réception du produit visé lors de la livraison ;
- f) les modes de retenue par toute personne engagée dans la production ou la mise en marché du produit visé de la contribution décrétée en vertu du plan ou d'un règlement et sa remise aux syndicats ainsi que de toute somme que peut requérir le paiement d'un service rendu par un intermédiaire ;

[...] »

[180] Ainsi, les offices de commercialisation, tels que le Syndicat, sont habilités à organiser la mise en marché collective des produits et à négocier des ententes collectives avec les acheteurs accrédités, au nom des producteurs.

[181] Tel que mentionné précédemment, l'office agit à la fois comme agent de négociation des producteurs et agent de vente du produit visé par le Plan conjoint<sup>60</sup>.

[182] Pour assumer ce rôle stratégique et celui d'administrateur du Plan conjoint, le Syndicat dispose de plusieurs outils juridiques : d'une part, le Règlement et d'autre part, la Convention de mise en marché, un outil juridique important prévu à la *Loi* et complémentaire de la réglementation.

[183] La Régie elle-même, dans une décision relative à la *Fédération des producteurs de pommes du Québec*<sup>61</sup>, a souligné que la *Loi* permet aux offices d'exercer deux types

<sup>59</sup> Article 15 a) du Plan conjoint; Pièce P-3 (Groupements).

<sup>60</sup> Article 65 de la *Loi*.

<sup>61</sup> 2000 QCRMAAQ 48.

de pouvoirs pour gérer la mise en marché : le pouvoir de réglementer et celui de conclure des conventions.

[184] Ce sont là, de manière concrète, les deux mécanismes que le législateur a mis à la disposition des offices pour établir le mode et les conditions de mise en marché d'un produit.

[185] Le Tribunal partage cette interprétation.

[186] La *Loi* prévoit effectivement que l'office peut<sup>62</sup>, par règlement, déterminer le mode et les conditions de mise en marché du produit visé.

[187] Toutefois – et cela est fondamental – elle précise également que ce sont les conventions de mise en marché qui déterminent les conditions et modalités de production et de mise en marché du produit visé.

[188] L'emploi du terme « peut » à l'article 98 de la *Loi* est révélateur. Le législateur n'a pas imposé l'usage exclusif du règlement pour fixer ces conditions. Il a sciemment laissé la possibilité que ces éléments puissent aussi être établis par convention.

[189] Ce choix linguistique indique clairement une intention d'offrir une souplesse aux offices dans la mise en œuvre de leurs pouvoirs.

[190] Enfin, le Tribunal relève que la Convention de mise en marché était annexée au projet de règlement soumis à l'approbation de la Régie, comme cela ressort expressément de la décision dont la révision est demandée.

[191] Dans les circonstances, le Tribunal considère que la décision de la Régie est raisonnable et ne peut être révisée pour les motifs suggérés par les Groupements.

**6) La Régie a-t-elle contrevenu à la *Loi sur les règlements* en omettant de retourner au Syndicat le règlement modifié pour fins d'approbation avant de rendre sa décision?**

[192] Les Groupements ne contestent pas que la Régie puisse apporter des modifications au projet de règlement soumis à son approbation, comme le prescrit l'article 28 de la *Loi*.

[193] Toutefois, ils soulèvent que la véritable autorité approbatrice du règlement demeure le Syndicat et ses instances délibérantes; la Régie n'ayant – selon eux – qu'un pouvoir d'approbation des règlements.

[194] Dans cette optique, les Groupements estiment que la Régie aurait dû s'assurer de l'approbation des producteurs et, une fois le projet de règlement modifié et approuvé par elle, le retourner devant l'autorité réglementaire compétente – à savoir le Syndicat et ses organes délibérants – pour examen.

---

<sup>62</sup> Nos soulignements.

[195] En l'espèce, selon eux, la Régie aurait empiété sur la compétence du Syndicat et de ses assemblées délibérantes en approuvant un règlement modifié sans le soumettre à l'examen de l'assemblée générale des producteurs, comme le commandait l'article 7 de la *Loi sur les règlements*<sup>63</sup>.

[196] Il en résulterait que la décision n° 12673, présentement contestée, serait *ultra vires* et par conséquent, nulle.

[197] Les Groupements appuient leurs prétentions sur les articles 1 à 7 de la *Loi sur les règlements* qui s'applique aux règlements approuvés par la Régie au terme de l'article 203 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*.

[198] Cet argument ne résiste toutefois pas à l'analyse.

[199] En effet, l'article 28 de la *Loi* prévoit expressément que la Régie peut, dans l'exercice de son pouvoir d'approbation, modifier le projet de règlement qui lui est soumis.

[200] Elle n'est pas tenue, après avoir apporté de telles modifications, de renvoyer le projet modifié à l'assemblée générale des producteurs pour examen comme le prétendent les Groupements.

[201] Ce pouvoir de modification s'inscrit dans son rôle. En l'espèce, la Régie a exercé son pouvoir conformément à l'article 28 de la *Loi*.

[202] De plus, la *Loi sur les règlements* n'a pas la portée que lui donnent les Groupements.

[203] L'avocat de la Régie a soumis au Tribunal la pièce RMA-1, essentielle à l'analyse des articles 4, 5, 6 et 7 de la *Loi sur les règlements*.

[204] Il est utile d'en reproduire le contenu :

#### DÉSIGNATION

Tout avocat ou notaire qui, à la régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, occupe, à titre permanent ou par intérim, la fonction de secrétaire ou de conseiller juridique est, par la présente, désignée pour donner la vie prévue par l'article 6 de la *Loi sur les règlements* ( L.R.Q., chapitre R-18.1) à l'égard de tout plein conjoint au projet des règlements devant être pris en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles alimentaires et de la pêche*(L.R.Q., chapitre M-35.1) par une assemblée générale de producteurs ou de pêcheurs, un office de producteurs ou de pêcheurs ou une association accréditée, et approuvée par la Régie.

---

<sup>63</sup> RLRQ, c. R-18.1.

La présente désignation est faite en application de l'article 4 de la Loi sur les règlements et a effet à compter de la date de signature de la présente désignation.

Le ministre de la Justice,

/ signé / 11-03-03

[205] L'auteur Richard Tremblay, dans son ouvrage *Éléments de Légistique – comment rédiger les lois et les règlements*<sup>64</sup> – écrit ce qui suit au sujet de la *Loi sur les règlements* et du contrôle de l'exercice réglementaire par le ministre de la Justice :

L'exercice du pouvoir réglementaire peut être soumis à différentes formes de contrôle. Le contrôle le plus fréquent consiste en un examen, par le ministère de la Justice, des projets de règlement assujettis à la Loi sur les règlements. Les autres formes de contrôle sont imposées par loi particulière. Il peut s'agir soit d'une recommandation interministérielle, soit d'une approbation par une autorité de tutelle, soit encore d'un pouvoir de substitution d'office ou de désaveu.

[...]

Suivant l'article 4 de ladite loi, cet examen est fait par « le ministre de la Justice » ou par les personnes de celui-ci désigne. Jusqu'à tout récemment, le juriste de la Direction des affaires législatives était désigné à cette fin. Depuis l'abolition de cette direction, en juin 2010, l'examen des règlements élaborés par les différents ministères se fait au sein même de ces ministères. Quant aux règlements des organismes, ils sont vérifiés, sur le plan de leur légalité, par une équipe de juristes de la Direction du droit public du ministère de la Justice. Notons cependant que certains juristes d'organismes demeurent habilités à faire l'examen des règlements pris par l'organisme auquel ils se rattachent dans la mesure où le règlement n'est pas soumis à l'approbation du gouvernement.

Au terme de l'examen du projet, un avis motivé est donné à l'autorité réglementaire. Dans l'éventualité où, postérieurement à cet avis, celle-ci modifie son projet autrement que pour donner suite à l'avis, le projet doit à nouveau être transmis pour examen.

[Reproduction intégrale]

[206] Les propos de Me Tremblay trouvent écho dans les débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la *Loi*.

[207] Les Groupements soutiennent à tort que le projet de règlement modifié devrait être retourné au Syndicat ou à ses instances délibérantes pour approbation.

[208] Or, ce que précisent plutôt les articles 6 et 7 de la *Loi sur les règlements*, c'est que le projet de règlement doit être soumis à l'examen du Ministre ou à un légiste désigné par lui<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> 2010, Éditions Yvon Blais, Cowansville, p.132 et 133.

<sup>65</sup> Pièce RMA-1.

[209] À l'issue de cet examen, le Ministre – ou le légiste – émet un avis motivé destiné à l'autorité réglementaire.

[210] Si des modifications sont apportées au projet de règlement après cet avis, le texte modifié doit être soumis de nouveau à l'examen du Ministre ou du légiste qu'il a désigné<sup>66</sup>.

[211] En revanche, rien dans la *Loi* n'exige qu'il soit renvoyé à l'assemblée générale des producteurs ou aux instances du Syndicat, contrairement à ce que prétendent les Groupements.

[212] Le Tribunal conclut donc que la décision contestée ne saurait être qualifiée – pour les motifs suggérés par les Groupements – d'*ultra vires*. Elle repose sur une interprétation correcte des pouvoirs de la Régie et respecte le cadre procédural prévu par la *Loi*.

[213] Pour tous ces motifs, ce moyen doit aussi être rejeté.

### 7) L'équité procédurale

[214] La Cour rappelle que l'obligation d'équité procédurale s'applique à l'exercice des fonctions administratives, son contenu étant toutefois souple et variable selon le contexte dans lequel s'inscrit la décision<sup>67</sup>.

[215] Ici, cette obligation visait à assurer que les personnes intéressées puissent avoir l'occasion de présenter à la Régie leurs observations dans le contexte de la demande d'approbation réglementaire que soumettait le Syndicat.

[216] Les articles pertinents des Règles de procédure de la Régie édictent ce qui suit :

1. Les présentes règles s'appliquent aux affaires de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec lorsqu'elle reçoit des observations.

La Régie reçoit, dans le respect des règles d'équité procédurale et de justice naturelle applicables, des observations lors d'une séance publique ou par écrit selon les modalités qu'elle détermine.

2. Les présentes règles doivent être interprétées de manière à assurer la conduite simple et rapide des affaires soumises à la Régie de même que l'élimination des dépenses et des délais injustifiés. Ces règles, y compris celles relatives aux délais, peuvent être assouplies ou mises de côté par la Régie lorsque leur respect risquerait de créer une injustice ou un résultat manifestement indésirable.

La Régie peut en tout temps suppléer aux présentes règles d'une manière compatible avec les objectifs énoncés précédemment.

[Reproduction intégrale]

<sup>66</sup> Nos soulignements.

<sup>67</sup> Préc., note 42, par. 77.

[217] Devant les arguments soumis par les demandeurs, l'analyse exige de prendre en compte plusieurs facteurs, notamment la nature de la décision, les termes de la loi habilitante ainsi que les choix procéduraux faits par l'organisme<sup>68</sup>.

[218] En l'espèce, la décision contestée a été précédée de séances de gestion et de consultations publiques auxquelles les demandeurs ont effectivement participé.

[219] La Régie, agissant dans le cadre de sa fonction administrative et législative, disposait de la latitude requise pour décider de la manière dont devait être conduite cette affaire qui lui était soumise.

[220] Ce faisant, le Tribunal conclut qu'elle a tenu compte de l'économie générale de la *Loi* pour traiter la demande de la manière la plus efficace et en établissant un protocole permettant aux parties intervenantes – les demandeurs – de connaître le temps dont ils disposaient pour présenter leurs observations.

[221] La participation des demandeurs à ces consultations, combinée à l'ouverture du processus et à la prise en compte de leurs représentations, satisfait, dans les circonstances, aux exigences de l'équité procédurale.

[222] Il est bien établi qu'une grande déférence s'impose à l'égard des choix de procédure faits par un organisme administratif lorsqu'il agit dans les limites de ses pouvoirs.

[223] Comme le rappelle la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada inc.*<sup>69</sup> :

Il faut faire montre d'une grande déférence à l'égard des décisions procédurales d'un tribunal qui a le pouvoir de contrôler sa propre procédure. La détermination de la portée et du contenu de l'obligation d'agir équitablement est fonction des circonstances et peut bien dépendre de facteurs qui relèvent de l'expertise et des connaissances du tribunal, notamment la nature du régime législatif ainsi que les attentes et pratiques des personnes et organismes régis par l'Office. L'analyse des procédures requises par l'obligation d'équité dans une affaire donnée devrait « prendre en considération et respecter les choix de procédure que l'organisme fait lui-même, particulièrement quand la loi laisse au décideur la possibilité de choisir ses propres procédures, ou quand l'organisme a une expertise dans le choix des procédures appropriées dans les circonstances.

[224] Ainsi, le processus suivi par la Régie était équitable, transparent et conforme aux attentes légitimes des parties. Rien ne permet de conclure que les droits procéduraux des demandeurs ont été violés.

[225] La décision contestée s'inscrit donc dans les balises d'une décision raisonnable.

<sup>68</sup> *Baker c. Canada*, [1999] 2 R.C.S. 817, par 23 à 27.

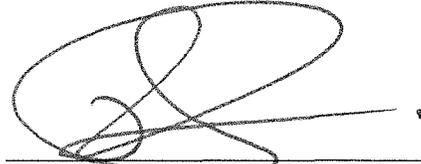
<sup>69</sup> 2007 CSC 15, par. 230.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[226] **REJETTE** les demandes de pourvois en contrôle judiciaire;

[227] **REJETTE** les demandes en irrecevabilités du Syndicat;

[228] **LE TOUT**, avec les frais de justice.



PIERRE SOUCY, J.C.S.

M<sup>e</sup> Gilles Savard  
Avocat de l'Association des propriétaires de boisés privés des Appalaches inc.

M<sup>e</sup> Madeleine Lemieux  
Avocate du Conseil de l'Industrie Forestière du Québec

M<sup>e</sup> Guillaume Renaud  
THERRIEN COUTURE JOLI-CŒUR S.E.N.C.R.L.  
Avocats des Groupements forestiers de Bellechasse-Lévis inc., Groupement forestier  
Grand-Portage inc. et Le Groupement forestier Montmagny-L'Islet inc.

M<sup>e</sup> Louis Coallier  
DHC AVOCATS INC.  
Avocats du Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud

M<sup>e</sup> Xavier Leroux  
Avocat de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec

Date d'audience : 8 et 9 mai 2025