

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-018810-085
(500-17-040378-070)

DATE : 3 juin 2011

**CORAM : LES HONORABLES FRANÇOIS PELLETIER, J.C.A.
FRANÇOIS DOYON, J.C.A.
MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.**

ROCK BOMBARDIER
et
FERME AVICOLE RODIER-BOMBARDIER INC.
APPELANTS – Demandeurs
c.

LES ÉLEVEURS DE VOLAILLES DU QUÉBEC
INTIMÉ – Mis en cause

et
VOLAILLES GIANNONE INC.
INTIMÉE – Mise en cause

et
RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE – Défenderesse

et
FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE LAIT DU QUÉBEC

et
FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE BOVINS DU QUÉBEC

et
FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS ACÉRIQUES DU QUÉBEC

et
UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES
INTERVENANTES

ARRÊT

-
- [1] **LA COUR**; — Statuant sur l'appel d'un jugement de la Cour supérieure (l'honorable Sylviane Borenstein), du district de Montréal en date du 9 juin 2008, ayant rejeté la requête en révision judiciaire des appelants;
- [2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré;
- [3] Pour les motifs du juge Pelletier, auxquels souscrivent les juges Doyon et Bich :
- [4] **ACCUEILLE** l'appel sans frais;
- [5] **INFIRME** le jugement de la Cour supérieure;
- [6] **ACCUEILLE** la requête en révision judiciaire des parties demanderesse, sans frais, et **DÉCLARE** la défenderesse, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, sans compétence pour entendre les demandes principales et en garantie;
- [7] **REJETTE** les interventions, sans frais.

FRANÇOIS PELLETIER, J.C.A.

FRANÇOIS DOYON, J.C.A.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

Me Jean-Claude Beauchamp
Pour les appelants

Me Pierre Brosseau
Brosseau Lemaire
Pour l'intimé Les éleveurs de volailles du Québec

Me Madeleine Renaud
McCarthy, Tétrault
Pour l'intimée Volailles Giannone inc.

Me France Dionne
Nepveu, Dionne
Pour la mise en cause

Me Claude Savoie
Tremblay, Savoie, Lapiere
Pour les intervenantes Fédération des producteurs de lait du Québec et
Fédération des producteurs de Bovins du Québec

Me Louis Coallier
Me Mathieu Turcotte
Miller, Thomson, Pouliot
Pour l'intervenante Fédération des producteurs acéricoles du Québec

Me Nancy Lemaire
Brodeur, Hotte
Pour l'intervenante Union des producteurs agricoles

Date d'audience : 9 juin 2010

MOTIFS DU JUGE PELLETIER

[8] L'intimé, Les Éleveurs de Volailles du Québec inc. [ci-après les Éleveurs], est un office de producteurs au sens de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles*¹ [la Loi]. Il réclame aux producteurs appelants, Roch Bombardier et Ferme avicole Rodier-Bombardier inc. [ci-après les Fermes, lorsque désignés conjointement], des pénalités pour avoir produit une quantité de poulets supérieure à celle qu'autorise leur contingent.

[9] Le litige qu'il faut trancher porte sur la compétence de la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec [la Régie] de se saisir de ces réclamations et aussi de trancher les appels en garantie que les Fermes désirent introduire contre un acheteur de volailles, l'intimée Volailles Giannone inc. [Giannone].

[10] Voici un bref rappel des faits saillants de la cause.

[11] En 2004, après de multiples tentatives pour parvenir à une entente à l'amiable, les Éleveurs s'adressent à la Régie pour que celle-ci ordonne aux Fermes de leur payer des pénalités totalisant plus de 200 000 \$. Les Éleveurs soutiennent que tant Roch Bombardier que Ferme avicole Rodier Bombardier inc. ont produit au-delà des quantités autorisées au cours de diverses périodes en 2000 et 2001. Ces dernières contestent, mais prétendent de façon subsidiaire que si la surproduction devait être prouvée, il faudrait en attribuer la cause à un défaut de leur acheteur Giannone. Selon les Fermes, Giannone aurait acheté une quantité de poulets ne devant pas être comptée dans le contingent de production parce que destinée à l'exportation. Mais voilà que, au mépris de ses obligations, Giannone n'aurait pas informé les Éleveurs en bonne et due forme de l'existence de ces ententes verbales de production. De là découlerait donc le défaut à l'origine de la réclamation pour pénalités.

[12] C'est ainsi qu'en mars 2007, les Fermes introduisent dans le dossier de la Régie des appels en garantie contre Giannone. Il s'agit toutefois de procédures hybrides, puisqu'elles recherchent également le rejet de certaines réclamations des Éleveurs. La prescription figure au nombre des moyens plaidés pour conclure au rejet.

[13] Il ressort du dossier que le débat a évolué de façon constante depuis le dépôt des requêtes originaires auprès de la Régie.

[14] Ainsi, à l'audience devant cet organisme, les avocats font dévier en partie la contestation en débattant du caractère civil ou pénal de la pénalité réclamée par les Éleveurs. Cette discussion s'engage en marge du moyen résultant de la prescription,

¹ L.R.Q., c. M-35.1.

les Fermes soutenant que la créance des Éleveurs est assujettie à la prescription d'un an que prévoit le *Code de procédure pénale*². C'est donc au regard de ce volet du problème que s'amorce un débat qui entraînera les plaideurs sur le terrain de la compétence de la Régie.

[15] En novembre, la Régie se prononce. Elle tient pour acquise sa compétence à entendre la réclamation principale portant sur le paiement de la pénalité réclamée par les Éleveurs. En ce qui a trait aux réclamations en garantie dirigées contre Giannone, elle écrit sous la rubrique *Compétence de la Régie* :

Les parties ont plaidé unanimement que la Régie n'a pas compétence pour octroyer des dommages-intérêts comme le font les tribunaux de droit commun, le procureur des mis en cause plaidant d'ailleurs qu'il ne s'agissait pas d'un recours en dommages-intérêts mais d'un appel en garantie sur la base des règles applicables en vertu du Programme de développement des exportations de poulets au Québec et de la réglementation afin de déterminer les obligations de chaque partie dans le cadre de ce programme.

Bien que la Régie puisse avoir juridiction pour se pencher sur l'application de programmes touchant la mise en marché d'un produit agricole et éventuellement d'en régler les problèmes d'application qui entreraient dans le cadre de ses pouvoirs en vertu de l'article 26 de sa Loi, il n'en demeure pas moins que la solution demandée dans la requête en appel en garantie est d'octroyer des dommages-intérêts. La Régie est en accord avec les prétentions des parties à l'effet qu'elle ne possède pas le pouvoir d'octroyer une telle réparation. Il s'agit d'un pouvoir qui revient aux tribunaux de droit commun sauf si le législateur a accordé ce pouvoir spécifique de façon statutaire dans la loi constitutive d'un tribunal, ce qui n'est pas le cas de la Régie.

Dans le cas qui nous occupe, la solution recherchée par l'appel en garantie est donc inaccessible pour les mis en cause Bombardier, la Régie étant dans l'impossibilité de rendre l'ordonnance demandée à l'encontre de Giannone à indemniser les mis en cause Bombardier dans l'éventualité où ils étaient forcés de verser des pénalités dans le cadre de la demande principale.

[soulignement ajouté]

[16] Par ailleurs, elle décide que la réclamation des Éleveurs est de nature civile :

La Régie conclut, à la lecture de la doctrine et de la jurisprudence qui lui ont été soumises, que les recours des Éleveurs à l'encontre de Rock Bombardier et Rodier Bombardier ne sont pas de l'ordre d'un recours pénal et ne sont pas visés par le Code de procédure pénale et ainsi soumis à la prescription d'un an.

² L.R.Q., c. C-25.1, art. 14.

Comme l'indique la Cour d'appel, bien qu'une instance de nature civile, comme le sont les instances devant la Régie, puisse entraîner des effets juridiques importants assimilables parfois à des conséquences pénales, elle n'en perd pas pour autant sa nature civile et ne devient pas soumise aux règles de preuve et de procédure du système pénal. Le droit des Éleveurs de réclamer les pénalités en vertu du Règlement est un droit personnel qui se prescrit par trois ans. Le recours visant à faire reconnaître ce droit est de nature civile.

[soulignement ajouté]

[17] Insatisfaites, les Fermes demandent à la Cour supérieure de réviser ces décisions. À cette occasion, elles poussent plus loin l'argument fondé sur le prétendu caractère pénal de la réclamation des Éleveurs. Selon elles, l'affaire n'est pas du ressort de la Régie, mais relève plutôt de la chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec. Au soutien de leur requête en révision, elles allèguent :

[2] La Régie défenderesse n'a pas juridiction pour entendre et disposer de ces poursuites contre les demanderesses puisqu'il s'agit d'un recours de nature pénale qui relève exclusivement de la juridiction de la Cour du Québec, chambre pénale, conformément aux dispositions des articles 1, 2 et 3 du Code de procédure pénale du Québec.

[18] La Cour supérieure rejette l'argument. Appliquant la norme de la décision correcte, parce que s'agissant d'une question de droit hors du champ d'expertise spécialisé de la Régie, la juge Borenstein se dit d'accord avec l'analyse et les conclusions dégagées par cette dernière concernant le caractère civil de la réclamation des Éleveurs.

[19] Les Fermes s'adressent alors à un juge de notre cour pour obtenir la permission d'interjeter appel et ma collègue, la juge Duval-Hesler, fait droit à leur requête.

[20] En cours d'instance d'appel, l'Union des producteurs agricoles [U.P.A.] et plusieurs offices de producteurs³ se manifestent. À l'origine de leur intérêt dans le litige, la question fondamentale de la compétence de la Régie de condamner les producteurs intimés, les Fermes, au paiement de la pénalité que prévoit le règlement des Éleveurs. Selon ces intervenants, cette question renvoie à celle encore plus générale concernant la compétence de la Régie à condamner une partie au paiement de quelque somme d'argent que ce soit.

[21] Le juge Morissette reconnaît l'importance du problème et l'intérêt des intervenants dans sa résolution. Il autorise donc ces interventions, soulignant au

³ La Fédération des producteurs de lait du Québec [F.P.L.Q.], la Fédération des producteurs de bovins du Québec [F.P.B.Q.], la Fédération des producteurs acéricoles du Québec [F.P.A.Q.].

passage l'absence de contestation des appelants, les Fermes, et des intimés les Éleveurs et Giannone.

[22] C'est donc dans ce cadre élargi que les parties s'affrontent devant notre cour. Toutes, y compris la Régie, produisent un exposé écrit et plaident oralement à l'audience.

Analyse

a) Le cadre du débat

[23] La Régie se manifeste devant notre cour pour l'inviter à ne pas trancher des questions qui ne l'ont pas été devant elle ou devant la Cour supérieure.

[24] L'argument est loin d'être sans mérite, mais j'estime inopportun d'y faire droit dans les circonstances de l'espèce.

[25] La question de compétence a été soulevée devant la Régie et devant la Cour supérieure, même si les parties l'ont alors abordée sous un angle plus restreint, je le concède sans peine. Par ailleurs, on ne peut perdre de vue que sa véritable ampleur se profilait déjà derrière le débat portant sur le caractère civil ou pénal de la réclamation des Éleveurs.

[26] De leur côté, les intervenantes en appel ont saisi toute la portée des questions en litige, d'où l'autorisation que leur a donnée le juge Morissette.

[27] Dans ce contexte, alors que tous les intéressés sont présents et qu'ils ont été entendus, j'estime qu'un retour à la case départ pour que le même débat soit repris devant la Régie constituerait un exercice trop coûteux, autant en énergie qu'en argent, par rapport au bénéfice que les parties pourraient en retirer.

b) La norme de contrôle

[28] Au regard de la question portant sur le caractère civil ou pénal de la réclamation des Éleveurs, la juge Borenstein est parvenue à la conclusion que la norme de la décision correcte devait recevoir application. Je partage les vues qu'elle exprime à ce sujet.

[29] Relativement à la seconde question, celle qui consiste à déterminer si la Régie a compétence pour se saisir de la réclamation des Éleveurs ou même pour prononcer une condamnation au paiement d'une somme d'argent, l'organisme lui-même plaide la norme de la décision raisonnable. Plusieurs intervenantes appuient sa prétention.

[30] Personne, de dire la Régie, ne remet en cause sa compétence de régler les différends qui surviennent dans l'application d'un plan conjoint⁴. La question de savoir comment elle exerce cette compétence commande, à son avis, l'application de la norme de la décision raisonnable.

[31] Dans l'arrêt récent *Bourgoin c. Fédération des producteurs acéricoles du Québec*⁵, la Cour a déterminé que la question de savoir s'il était du ressort de la Régie de condamner une partie à des dommages-intérêts en était une de compétence au sens strict. Elle a en conséquence appliqué la norme de la décision correcte. Je note qu'il s'agissait pourtant d'un débat concernant directement le contenu et l'application d'une convention de mise en marché d'un produit agricole.

[32] Je ne puis me rendre aux raisons avancées au soutien de la thèse selon laquelle il conviendrait ici d'appliquer la norme de la décision raisonnable. À mon avis, le cas à l'étude présente de grandes similitudes avec celui que la Cour a tranché dans *Bourgoin*⁶. La même solution s'impose.

[33] Ce n'est pas parce que le fondement de la réclamation se trouve dans le règlement d'un office de producteurs plutôt que dans une convention comportant une clause pénale que le législateur a nécessairement octroyé à la Régie le pouvoir de condamner le contrevenant au paiement. En l'espèce, comme dans *Bourgoin*⁷, nous sommes en présence d'une question de compétence au sens strict.

[34] C'est donc en appliquant la norme de la décision correcte que je procéderai à l'étude des deux grands enjeux que soulève le pourvoi, en l'occurrence l'identification du caractère civil ou pénal des réclamations des Éleveurs et celle de la compétence de la Régie à se saisir des litiges qui opposent les Éleveurs aux Fermes, d'une part, et les Fermes à Giannone, d'autre part.

c) Les réclamations introduites par les Éleveurs ont-elles un caractère civil ou pénal?

[35] Les réclamations se fondent sur l'article 92 *du Règlement sur la production et la mise en marché du poulet*⁸ pris par les Éleveurs en vertu des pouvoirs que leur confère le paragraphe 6 de l'article 93 de la Loi. Je reproduis les dispositions dont il s'agit :

i) Règlement sur la production et la mise en marché du poulet :

⁴ *Supra*, note 1, art. 26.

⁵ 2010 QCCA 1593; requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada rejetée avec dépens (2010-12-23), 33903, [2010] S.C.C.A. No. 375.

⁶ *Supra*, note 5.

⁷ *Ibid.*

⁸ c. M-35.1, r. 362, depuis remplacé par le r. 292.

92. Tout producteur qui produit et met en marché des poulets en quantité supérieure à son contingent individuel tel qu'ajusté selon les dispositions du Chapitre III doit, en plus de subir la réduction imposée en vertu de l'article 90, verser aux Éleveurs de volailles du Québec :

1 0,35 \$/kg de poulet en poids vif sur toute production effectuée jusqu'à 3 % de son contingent individuel;

2 0,55 \$/kg de poulet en poids vif sur toute la production excédant 3 % de son contingent individuel.

ii) *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche :*

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 :

[...]

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

[36] La sanction que prévoit le règlement est-elle de nature pénale ou civile, au sens large du terme? L'intervenante, la Fédération des producteurs acéricoles du Québec [F.P.A.Q.], plaide que les critères de base permettant de répondre à cette question se retrouvent dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*⁹. Je partage cet avis.

[37] Au nom de la majorité de la Cour suprême, madame la juge Wilson écrit :

23 À mon avis, si une affaire en particulier est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors cette affaire est du genre de celles qui relèvent de l'art. 11. Elle relève de cet article de par sa nature même. Il faut distinguer cela d'avec les affaires privées, internes ou disciplinaires qui sont de nature réglementaire, protectrice ou correctrice et qui sont principalement destinées à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à

⁹ [1987] 2 R.C.S. 541.

réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée: voir, par exemple, *Re Law Society of Manitoba and Savino*, précité, à la p. 292, *Re Malartic Hygrade Gold Mines (Canada) Ltd. and Ontario Securities Commission* (1986), 54 O.R. (2d) 544 (H.C.), à la p. 549, et *Re Barry and Alberta Securities Commission*, précité, à la p. 736, le juge Stevenson. [...]

24 [...] À mon avis, une véritable conséquence pénale qui entraînerait l'application de l'art. 11 est l'emprisonnement ou une amende qui par son importance semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée. [...]

[38] Dans un arrêt subséquent, *Martineau c. Ministre du Revenu national*¹⁰, le juge Fish, au nom de la Cour suprême unanime, précise la démarche à suivre pour parvenir à la réponse. Il s'agit en l'occurrence de cerner :

- i) les objectifs de la Loi et de la disposition particulière qui prévoit la pénalité,
- ii) le but visé par la sanction,
- iii) le processus menant à son imposition.

i) L'objectif de la Loi et de l'article 93

[39] L'article 1 de la Loi définit l'objectif général poursuivi par le législateur :

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.

[40] La Régie a pour mission de favoriser cette mise en marché de façon efficace et ordonnée¹¹ :

5. La Régie a pour fonctions de favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires, le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants, la résolution des difficultés qui surviennent dans le cadre de la production et la mise en marché de ces produits en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public.

[41] C'est dans cette perspective que, par secteur de production, les personnes engagées dans la production des produits visés par la Loi peuvent se regrouper pour se

¹⁰ [2004] 3 R.C.S. 737.

¹¹ *Supra*, note 1, art. 5.

doter d'un plan conjoint de mise en marché¹². Lors de l'entrée en vigueur d'un tel plan, un office de producteurs est constitué et se voit chargé de son application.

[42] Les pouvoirs d'un office sont subordonnés à la volonté de l'assemblée des producteurs, laquelle est elle-même soumise à l'autorité de la Régie¹³.

[43] De façon générale, on peut donc affirmer que le législateur a voulu que les producteurs, sous l'autorité de la Régie et, le cas échéant sous sa direction, gèrent par l'entremise de leurs fondés de pouvoirs, office, syndicat professionnel, agent de vente ou autres, la production et la mise en marché de leurs produits. Conscient qu'une mise en marché ordonnée et efficace doit prendre en compte des éléments contextuels parfois complexes qui requièrent de la rigueur dans la façon de faire, le législateur a prévu la mise en place de mesures d'autodiscipline des producteurs, d'où le pouvoir des offices de producteurs de contingenter la production¹⁴.

ii) Le but visé par la sanction

[44] En l'espèce, il s'agit à coup sûr d'assurer l'efficacité du règlement de contingentement. Tous doivent le respecter, dans l'intérêt commun des producteurs.

[45] Dans cette perspective, la pénalité, comme le plaide l'intervenante F.P.A.Q., poursuit l'objectif d'autodiscipline des producteurs de poulets dans leur sphère d'activité. Celle-ci est limitée au sens de l'arrêt *Wigglesworth*¹⁵.

[46] Cette pénalité ne poursuit aucun but de stigmatisation du contrevenant ni ne cherche à réparer un tort causé à la société. Bref, elle ne revêt pas les caractéristiques habituelles des sanctions à saveur pénale.

iii) Le processus conduisant à l'imposition de la sanction

[47] Ici, il diffère fondamentalement de celui auquel les tribunaux de droit commun sont soumis lorsqu'ils déterminent une peine. La hauteur de la pénalité est le fruit d'une opération mathématique exécutée à partir des paramètres prévus par la Loi :

93. [...]

[...], un office peut, par règlement :

[...]

¹² *Ibid*, art. 45.

¹³ *Ibid*, art. 81.

¹⁴ *Supra*, note 1, art. 93.

¹⁵ *Supra*, note 9.

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

[soulignement ajouté]

[48] Dans *Martineau*¹⁶, le juge Fish commente ainsi la différence entre l'amende et la confiscation compensatoire, deux sanctions prévues dans la *Loi sur les douanes*¹⁷ :

62. [...] L'une, l'amende, est manifestement pénale et tient donc compte des facteurs et des principes pertinents en matière de détermination de la peine; l'autre, de nature civile et purement économique, est plutôt déterminée par un simple calcul mathématique.

[49] En conclusion, je suis d'avis qu'il résulte de l'application à l'espèce de la grille d'analyse proposée dans *Martineau*¹⁸ que la sanction prévue à l'article 92 du *Règlement sur la production et la mise en marché du poulet* est de nature administrative ou, si l'on veut, civile et non pénale. Dès lors, se révèle sans fondement la proposition des Fermes selon laquelle la poursuite des Éleveurs relèverait de la chambre criminelle et pénale de la Cour du Québec.

[50] Selon moi, la Régie et la Cour supérieure ont correctement décidé cette question.

d) La Régie a-t-elle compétence pour entendre les demandes principales des Éleveurs et les demandes en garantie des Fermes?

[51] Les parties concentrent leurs arguments principaux sur la portée de deux dispositions de la Loi, les articles 26 et 43 :

26. La Régie peut résoudre les différends qui surviennent dans le cadre de l'application d'un plan conjoint ou du fonctionnement d'une chambre de coordination et de développement.

[...]

43. La Régie peut, de son propre chef ou à la demande d'une personne intéressée, ordonner à un office ou à une personne engagée dans la production ou la mise en marché d'un produit visé par un plan, d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte déterminé si elle constate que l'omission ou l'action risque d'entraver l'application de ce plan, d'un règlement, d'une convention homologuée ou d'une sentence arbitrale. Toute décision prise par la Régie en application du

¹⁶ *Supra*, note 10, paragr. 62.

¹⁷ L.R.C. 1985, ch. 1 (2e suppl.).

¹⁸ *Supra*, note 10.

premier alinéa peut être homologuée par la Cour supérieure sur requête de la Régie ou d'une personne intéressée et devient, après homologation, exécutoire comme un jugement de cette cour.

[52] Cela dit, il y a un flottement certain quant à la source précise de la compétence de la Régie de prononcer une condamnation au paiement d'une somme d'argent, même entre tenants de la thèse qui reconnaît cette compétence. Voici comment chacune des parties aborde le problème.

La Régie

[53] Dans la décision attaquée en révision judiciaire, la Régie tient en pratique pour acquise sa compétence à entendre les réclamations des Éleveurs. Elle s'estime cependant non investie du pouvoir de prononcer une condamnation au paiement de dommages-intérêts, d'où sa décision de ne pas se saisir de l'appel en garantie.

[54] À l'occasion de décisions antérieures, la Régie s'est toutefois penchée de façon plus précise sur l'étendue de sa compétence.

[55] Dans sa décision 6568¹⁹, elle exprime l'avis que l'article 43 de la Loi lui confère le pouvoir d'ordonner le paiement de contributions. Elle réitère plus tard cette prise de position en précisant que sa compétence est subordonnée au fait que le paiement soit prévu dans la Loi, un plan conjoint, un règlement ou une convention de mise en marché²⁰ :

Cependant, la Régie est d'avis que le pouvoir d'ordonner un paiement est subordonné au fait que ce paiement soit prévu dans la Loi, un plan conjoint, un règlement ou une convention de mise en marché. Ce peut être le paiement de contributions, le paiement du prix de vente d'un produit agricole et des intérêts courus prévus dans un règlement de vente, le paiement de dommages liquidés prévus dans une convention de mise en marché. Dans tous les cas, ces paiements sont soutenus par une disposition législative, réglementaire ou conventionnelle. [...]

À défaut d'une disposition expresse dans la Loi où les textes qui en découlent et prévoyant le paiement d'une somme d'argent, la Régie n'a pas juridiction pour rendre une telle ordonnance qui, dans un tel cas, relève des tribunaux de droit commun. [...]

¹⁹ *Fédération des producteurs de pommes de terre du Québec c. Goulet*, Décision n° 6568, 9 janvier 1997.

²⁰ *Fédération des producteurs acéricoles du Québec et Érablière de l'Amitié SENC et al.*, Décision n° 8882, 11 octobre 2007.

[56] La décision attaquée par les Fermes constitue une application concrète de cette approche.

Les Éleveurs

[57] Ceux-ci alignent leur position sur celle de la Régie.

L'U.P.A.

[58] De l'avis de l'U.P.A., la procédure introduite par les Éleveurs n'en est pas une judiciaire. Il s'agit plutôt d'une procédure administrative qui relève du pouvoir de régler les différends que l'article 26 de la Loi confère à la Régie et de son pouvoir de prononcer des ordonnances en vertu de l'article 43. Le cas échéant, l'ordonnance qui sera prononcée pourra être homologuée par la Cour supérieure, ce qui la rendra exécutoire. Sous ce rapport, l'U.P.A. estime que l'arrêt *Tomko*²¹ de même que celui prononcé dans *L'Autorité des marchés financiers c. Assomption, compagnie mutuelle d'assurance-vie*²² appuient sa thèse. Selon l'U.P.A., il faudrait donc considérer que, malgré les apparences, la Régie n'agit pas ici à titre de tribunal quasi judiciaire, mais plutôt comme un organisme administratif de régulation hautement spécialisé doté de pouvoirs diffus, mais larges, qui lui permettent d'exercer sa mission de surveillance.

[59] L'U.P.A. invoque de surcroît la doctrine de la compétence par déduction nécessaire dégagée notamment dans l'arrêt *Atco*²³ de la Cour suprême.

La F.P.A.Q.

[60] Pour la F.P.A.Q., la jurisprudence québécoise aurait reconnu à la Régie *une juridiction prioritaire, voire exclusive, d'arbitrer les litiges et les différends qui touchent à l'interprétation ou à l'application des instruments prévus à la Loi*. C'est principalement l'article 26 qui serait à l'origine de la compétence de la Régie, qui, contrairement à ce que plaide l'U.P.A., exercerait ici une fonction quasi judiciaire.

[61] Elle souligne qu'en quelques occasions, la Cour supérieure a reconnu expressément à la Régie le pouvoir de prononcer une condamnation au paiement d'une somme d'argent²⁴.

²¹ *Tomko c. Labour Relations Board (N.S.) et al.*, [1977] 1.R.C.S. 112.

²² 2007 QCCA 1062.

²³ *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4. [2006] 1 R.C.S. 140.

²⁴ Voir notamment *Fédération des producteurs de pommes de terre du Québec c. Patates Turcot*, 705-05-002004-979, (juge Bilodeau), 1997-09-05; *L'Érablière aux versants inc. c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 200-05-009675-989, (juge Lemelin), 1998-08-07; *Isoporc inc. c. Fédération des producteurs de porcs du Québec*, 505-05-008134-022, (juge Chabot), 2002-12-11.

[62] Quoi qu'il en soit, la F.P.A.Q. fait surtout reposer ses prétentions sur la théorie de la compétence par déduction nécessaire, rejoignant sur ce point la proposition de l'U.P.A. Selon elle, le législateur lui-même accrédite cette doctrine à l'article 57 de la *Loi d'interprétation*²⁵ :

57. L'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin.

La F.P.B.Q. et la F.P.L.Q.

[63] Ces deux fédérations s'appuient sur l'article 26 de la Loi de même que sur la doctrine de la compétence par déduction nécessaire.

Discussion

[64] Quelque temps après l'audience dans le cas à l'étude, la Cour a prononcé l'arrêt *Bourgoin*²⁶.

[65] Le débat dans cette affaire présente de nombreuses similitudes avec celui que nous sommes appelés à trancher. Les échanges à l'audience dans *Bourgoin* ont d'ailleurs, dans une certaine mesure, provoqué les demandes d'intervention dans notre dossier.

[66] Je me sens lié par les constats dégagés dans *Bourgoin*, mais il ne s'agit pas d'une réelle contrainte, puisque je partage entièrement les vues exprimées par le juge Bouchard au nom de tous les membres de la formation.

[67] Il ressort de l'analyse globale faite dans cet arrêt que l'article 43 de la Loi ne peut d'aucune façon conférer à la Régie la compétence de prononcer une condamnation à des dommages-intérêts. Le juge Bouchard :

57 Il faut donc comprendre que pour la Régie et la Fédération « accomplir un acte déterminé » peut signifier de payer des dommages-intérêts, une interprétation de l'article 43 avec laquelle je suis en parfait désaccord.

58 À mon avis, le pouvoir que le législateur avait en vue d'octroyer à la Régie à l'article 43 est un pouvoir de la nature de l'injonction. C'est la raison d'ailleurs pour laquelle toute décision prise par la Régie en vertu de cette disposition doit être homologuée par la Cour supérieure, l'injonction étant un pouvoir réservé à cette cour en vertu de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867.

²⁵ L.R.Q., c. I-16.

²⁶ *Supra*, note 5.

59 Je note également que le pouvoir de la Régie d'ordonner à quelqu'un d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte déterminé ne peut être exercé que lorsqu'il y a un "risque" que l'application d'un plan, d'un règlement, d'une convention homologuée ou d'une sentence arbitrale soit entravée, la notion de risque étant davantage compatible avec le remède de l'injonction que le paiement de dommages-intérêts.

60 En résumé, je ne trouve donc aucune assise dans la loi permettant à la Régie de condamner un acheteur à payer des dommages-intérêts liquidés pour avoir contrevenu à une convention de mise en marché décrétée par la Régie à défaut d'entente entre les parties.

[68] Avec égards pour l'opinion contraire, je ne vois pas comment ce même article 43 pourrait conférer à la Régie compétence pour ordonner le paiement d'une pénalité civile, fût-elle prévue dans le règlement d'un office de producteurs. Au demeurant, il n'y a pas de dissemblance fondamentale entre cette pénalité civile décrétée par règlement et la clause pénale, dont la F.P.A.Q. recherchait l'exécution dans *Bourgoin*. En pratique, voici deux moyens qui visent à sanctionner l'obligation des producteurs de se conformer aux règles mises en place dans leur secteur d'activité.

[69] Pour en terminer sur ce sujet, il serait plus qu'étonnant que le législateur ait voulu accorder à la Régie la compétence de prononcer une condamnation au paiement d'une somme d'argent par le truchement d'un pouvoir de donner des ordres. C'est ce que la Cour a conclu dans *Bourgoin* et je me rallie sans peine à cette opinion.

[70] Si l'article 43 ne peut servir de fondement à la compétence de la Régie, l'article 26 serait-il alors le texte attributif lui permettant d'entendre et de trancher les réclamations des Éleveurs et des Fermes?

[71] Je note en premier lieu que la formulation utilisée par le législateur ne favorise pas une réponse affirmative. Aux fins de commodité, je reproduis de nouveau le texte de l'article 26 et j'y ajoute cette fois celui de l'article 26.1 aux fins de compléter la mise en contexte :

26. La Régie peut résoudre les différends qui surviennent dans le cadre de l'application d'un plan conjoint ou du fonctionnement d'une chambre de coordination et de développement.

26.1. La Régie peut, si les signataires d'une convention homologuée ou les personnes visées par une sentence arbitrale y consentent, désigner une personne pour entendre et disposer d'un grief né de l'application de cette convention.

[72] Les termes « différends » et « griefs », qui sont au cœur de la portée de ces deux dispositions, sont aussi ceux que le législateur utilise dans le *Code du travail*²⁷. Mais, faut-il le préciser, ce code en propose une définition :

1. Dans le présent code, à moins que le contexte ne s'y oppose, les termes suivants signifient :

[...]

e) « différend » : une mésentente relative à la négociation ou au renouvellement d'une convention collective ou à sa révision par les parties en vertu d'une clause la permettant expressément;

f) « grief » : toute mésentente relative à l'interprétation ou à l'application d'une convention collective;

[73] Le législateur n'a pas choisi de définir les mêmes termes dans la Loi. Je note par ailleurs qu'une seule autre disposition, l'article 116, traite de différends alors qu'aucune autre ne mentionne le terme « grief ».

[74] Je reproduis ici l'article 116 avec les dispositions qui l'entourent et qui permettent de mieux en apprécier le sens :

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.

113. Si un office négocie avec une personne ou société engagée dans la mise en marché du produit visé par le plan qu'il applique, la Régie peut, si elle le juge à propos, exiger que cet office négocie avec les autres personnes ou sociétés qui y sont également engagées.

114. Toute convention conclue en application des articles 112 et 113 doit, pour être valable, être homologuée par la Régie. Elle prend effet à la date qui y est indiquée ou que la Régie détermine lors de l'homologation.

115. À défaut d'entente entre l'office et une autre personne ou société engagée dans la mise en marché du produit visé par un plan, la Régie, à la demande de l'un des intéressés, nomme un conciliateur chargé de conférer avec les parties en vue d'en arriver à une entente.

Le conciliateur fait rapport à la Régie dans le délai qu'elle détermine ou dont les intéressés conviennent par écrit.

²⁷ L.R.Q., c. C-27.

116. Si la conciliation n'a pas permis de parvenir à une entente, la Régie arbitre le différend à la demande de l'un des intéressés.

La Régie peut établir un mode d'arbitrage différent si elle le juge opportun dans les circonstances; en ce cas, elle peut nommer un ou plusieurs arbitres et fixer le délai dont ils disposent pour rendre leur décision.

117. Une sentence arbitrale tient lieu de convention homologuée; elle est exécutoire à la date qui y est indiquée et lie les parties intéressées jusqu'à ce que, à la demande de l'une d'elles et après avoir donné aux autres l'occasion de présenter leurs observations, la Régie juge à propos d'en suspendre l'application, d'y mettre fin ou de la modifier.

[75] Comme on peut le voir, lorsqu'elle entend un différend portant sur une convention de mise en marché, la Régie rend *une sentence arbitrale qui tient lieu de convention homologuée*²⁸. Par comparaison, l'arbitre qui entend un différend en vertu du *Code du travail* rend une sentence arbitrale qui *a l'effet d'une convention collective signée par les parties*²⁹. Sous cet éclairage, l'acception du terme « différend » choisi par le législateur paraît donc se rapprocher sensiblement de celle que ce même terme reçoit dans le *Code du travail*.

[76] En ce qui concerne les griefs, seul l'article 26.1 en traite. En l'espèce, aucune partie ne renvoie à cette disposition pour prétendre à la compétence de la Régie. Je n'estime donc pas utile de m'y attarder autrement que pour souligner qu'*un grief né de l'application d'une convention homologuée* ne peut s'entendre de la réclamation d'une pénalité fixée par le règlement d'un office.

[77] Si donc on s'en tient à la formulation retenue par le législateur, force est de conclure que le texte de l'article 26 de la Loi n'attribue pas expressément compétence à la Régie de se saisir de la réclamation pour pénalité qu'un office entend introduire contre un producteur en vertu d'un règlement. Cette disposition paraît plutôt avoir pour objet principal de confier à la Régie la compétence d'établir le contenu de conventions de mise en marché ou de règles reliées au fonctionnement des chambres de coordination et de développement à défaut d'entente entre les intéressés. J'y vois donc au premier chef le pendant quasi judiciaire des vastes pouvoirs régulateurs de la Régie en matière de mise en marché.

[78] Dans une telle perspective, il faudrait étendre considérablement le sens du mot différend pour conclure à une attribution implicite de compétence de la Régie à entendre les réclamations des Éleveurs, et, à plus forte raison, celles en garantie que les Fermes veulent faire valoir.

²⁸ *Supra*, note 1, art. 117.

²⁹ *Supra*, note 27, art. 93.

[79] Dans une approche téléologique, faut-il néanmoins déduire de la Loi dans son ensemble la volonté du législateur de confier compétence à la Régie en matière de réclamation de pénalités prescrites par règlement d'un office de producteurs? Rien ne me semble moins sûr.

[80] À mon avis, la doctrine de la compétence par déduction nécessaire ne peut venir au secours des tenants de la compétence de la Régie. L'application de cette doctrine présuppose la réunion de certains éléments. Le juge Bastarache écrit³⁰ :

73 La Ville semble tenir pour acquis que la doctrine de la compétence par déduction nécessaire s'applique tout autant aux pouvoirs "définis largement" qu'à ceux qui sont "biens circonscrits". Ce ne saurait être le cas. Dans sa décision *Re Consumers' Gas Co., E.B.R.O.* 410-II/411-II/412-II, 23 mars 1987, par. 4.73, la Commission de l'énergie de l'Ontario a énuméré les situations dans lesquelles s'applique la doctrine de la compétence par déduction nécessaire :

[TRADUCTION]

1. la compétence alléguée est nécessaire à la réalisation des objectifs du régime législatif et essentielle à l'exécution du mandat de la Commission;
2. la loi habilitante ne confère pas expressément le pouvoir de réaliser l'objectif législatif;
3. le mandat de la Commission est suffisamment large pour donner à penser que l'intention du législateur était de lui conférer une compétence tacite;
4. la Commission n'a pas à exercer la compétence alléguée en s'appuyant sur des pouvoirs expressément conférés, démontrant ainsi l'absence de nécessité;
5. le législateur n'a pas envisagé la question et ne s'est pas prononcé contre l'octroi du pouvoir à la Commission.

[81] En l'espèce, je ne vois pas, par exemple, en quoi la compétence de prononcer la condamnation au paiement d'une pénalité soit nécessaire à la réalisation des objectifs du régime législatif et essentielle à l'exécution du mandat de la Régie. Plus encore, il y a des indices qui donnent à penser que, par son silence, le législateur n'a pas voulu lui attribuer cette compétence alors qu'il lui octroie de vastes pouvoirs régulateurs de même qu'aux offices de producteurs.

[82] À ce sujet, l'analyse dans *Bourgoin* est fort pertinente et conduit à une réponse négative. Le juge Bouchard souligne notamment ce caractère insolite du silence du législateur³¹ :

³⁰ *Supra*, note 23, paragr. 73.

49 Bref, j'ai de la difficulté à m'expliquer comment le législateur, qui a pris soin de préciser la possibilité pour un office d'imposer une pareille pénalité, ait voulu faire la même chose au regard de la Régie en demeurant éminemment silencieux, notamment aux articles 112 et suivants qui portent sur les conventions de mise en marché. Déjà, j'y vois là un premier indice important que le législateur n'a pas voulu accorder ce pouvoir à la Régie.

50 Le second indice qui va dans le même sens et résulte lui aussi d'une lecture de la loi est que nulle part ne retrouve-t-on dans celle-ci une disposition accordant à la Régie le pouvoir de condamner quelqu'un à payer des dommages-intérêts.

[83] S'il est étonnamment muet sur la compétence de la Régie de se saisir des réclamations dont il s'agit, le législateur a, au contraire, envisagé expressément la capacité d'un office de s'adresser aux tribunaux civils de droit commun³² :

68. L'office peut exercer tous les recours d'un producteur en vertu d'une convention homologuée, d'une sentence arbitrale ou d'un règlement pris en application du présent titre sans avoir à justifier d'une cession de créance de ce producteur.

69. Les recours de plusieurs producteurs contre la même personne peuvent être cumulés dans une seule demande et, malgré les dispositions de l'article 67 du Code de procédure civile (chapitre C-25), le montant total de la réclamation détermine la compétence du tribunal tant en première instance qu'en appel.

[soulignement ajouté]

[84] Je note au passage que les Éleveurs se sont déjà adressés eux-mêmes aux tribunaux de droit commun pour réclamer les pénalités prévues par leur règlement de contingentement³³.

[85] L'arrêt de notre cour dans *Régie des Marchés agricoles c. Fédération des producteurs de porcs du Québec*³⁴, dont se réclament les tenants de la compétence de la Régie, traite bien sûr des larges pouvoirs conférés à la Régie dans sa mission de favoriser la mise en marché des produits agricoles. Il ne porte cependant pas sur sa compétence quasi judiciaire en matière de condamnation pour pénalité découlant de l'application d'un règlement pris par un office de producteurs.

³¹ *Supra*, note 5.

³² *Supra*, note 1, art. 68-69.

³³ Voir notamment *Éleveurs de volailles du Québec c. André Pelland*, 2007 QCCS 4335.

³⁴ SOQUIJ AZ-97011595, 1997-06-09, (C.A.).

[86] Je conclus que la Régie n'a pas compétence pour se saisir des réclamations des Éleveurs contre les Fermes. Par voie de conséquence, elle ne peut se saisir des appels en garantie formés par ces dernières. À ce propos, la Régie souligne elle-même, et avec justesse, qu'elle n'a pas compétence pour prononcer une condamnation à des dommages-intérêts.

[87] J'estime toutefois inapproprié dans les circonstances de pousser le raisonnement plus loin et de trancher, de façon générale, la question de savoir si la Régie possède ou non le pouvoir de prononcer une condamnation au paiement d'une somme d'argent. Une déclaration de cette nature n'est pas nécessaire à la solution du litige.

[88] Je propose en conséquence d'accueillir l'appel, d'infirmier le jugement de première instance, d'accueillir la requête des appelants en révision judiciaire et de déclarer la Régie sans compétence pour entendre les demandes principales et en garantie. J'estime toutefois qu'il n'y a pas lieu d'accorder les dépens en faveur des appelants, tant en première instance qu'en appel, puisque leur moyen principal concernant le caractère pénal des réclamations se révèle non fondé et que la facture de leur exposé en appel, non conforme aux règles de la Cour, n'a pas facilité l'étude du dossier.

[89] Quant aux interventions, il y a lieu selon moi de les rejeter, mais sans frais.

FRANÇOIS PELLETIER, J.C.A.