

RÉGIE DES MARCHÉS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DU QUÉBEC

Dossier : 270-05-08-10

Décision : 11188
Date : 8 mars 2017
Présidente : France Dionne
Régisseurs : Daniel Diorio
Lucille Brisson

OBJET : Demande d'enquête concernant l'utilisation par les Producteurs de bovins du Québec de la contribution imposée en vertu du Règlement sur les contributions des producteurs de bovins

PHILIPPE LEROUX

RUDOLF BINGGELI

Demandeurs

Et

LES PRODUCTEURS DE BOVINS DU QUÉBEC

Mis en cause

Et

ADRIEN BREault

JEAN-LOUIS TINANT

Intervenants

DÉCISION INTERLOCUTOIRE CONCERNANT
LA PRODUCTION DE DOCUMENTS

DEMANDE

[1] Vers le 27 février 2015, les demandeurs, Philippe Leroux et Rudolf Binggeli, qui sont des producteurs de bovins, déposent à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (la Régie) une demande d'enquête concernant l'utilisation, par les Producteurs de bovins du

Québec¹ (les PBQ), de la contribution imposée aux producteurs qui mettent en marché des bovins de réforme en vertu du paragraphe 2 de l'article 6 du *Règlement sur les contributions des producteurs de bovins*² (le Règlement).

[2] La Régie entend les personnes intéressées par cette demande lors d'une séance publique qu'elle tient le 19 mai 2016.

[3] Les PBQ sont présents à cette séance et représentés par M^e Natham Williams, lequel est accompagné de Jean-Philippe Deschênes-Gilbert, directeur général, de Chantal Bruneau, directrice administrative et de Josée-Anne Désautels, agente d'administration.

[4] Philippe Leroux et Rudolf Binggeli sont également présents et se représentent seuls.

[5] Au cours de la séance, la Régie reconnaît la qualité d'intervenant à Adrien Breault et à Jean-Louis Tinant, personnellement à titre de producteurs.

[6] Lors de la séance, les demandeurs réclament la communication de plusieurs documents qui font soit l'objet d'engagements de produire des PBQ ou d'objections basées sur l'absence de pertinence de ces documents et sur le caractère confidentiel des informations qui y sont contenues.

[7] Ceux-ci invoquent que les documents suivants ne devraient pas être transmis aux demandeurs et aux intervenants parce qu'ils seraient non pertinents et confidentiels :

- la Convention de crédit de 19 M \$, du 24 novembre 2005 intervenue entre la FPBQ et Investissement Québec (Convention de crédit);
- l'entente de modification de cette convention intervenue le 20 février 2009, entre la FPBQ et Investissement Québec pour la capitalisation des intérêts sur le prêt de 19 M \$ (Entente de modification);
- la convention de prêt de 50 M \$ du 24 novembre 2005 intervenue entre la FPBQ et Levinoff-Colbex S.E.C (Levinoff) (Prêt de 50 M \$);
- l'acte de cautionnement de la FPBQ du 31 juillet 2009 en faveur de la Banque Nationale du Canada (Acte de cautionnement);
- le renouvellement de la marge de crédit auprès de la Banque Nationale du Canada, en mars 2010 dans lequel la FPBQ acceptait de ne percevoir aucun intérêt de Levinoff-Colbex (Renouvellement de la marge de crédit);
- la demande du 1^{er} avril 2010 de la FPBQ à Investissement Québec pour suspendre le paiement des intérêts et la réponse du 9 avril 2010 d'Investissement Québec (Demande/Réponse d'avril 2010).

[8] La présente décision dispose des objections des PBQ. Pour ce faire, il convient de préciser la nature de l'enquête demandée et d'en circonscrire la portée.

¹ Le 22 avril 2016, la Fédération des producteurs de bovins du Québec change de nom et devient les Producteurs de bovins du Québec. Pour faciliter la lecture de la présente décision, le nouveau nom sera utilisé, sauf dans les citations.

² RLRQ, c. M-35.1, r. 146.

[9] L'enquête porte sur l'utilisation par les PBQ de la contribution prévue au paragraphe 2 de l'article 6 du Règlement.

[10] Le 20 mars 2015, les PBQ, par l'entremise de leur procureur, font parvenir à la Régie une lettre³ dans laquelle ils expliquent ce à quoi devait servir la contribution spéciale :

Lors de l'assemblée générale annuelle (AGA) du Plan conjoint des producteurs de bovins du Québec tenue le 3 avril 2008, le Règlement sur le Fonds pour le développement de la mise en marché des bovins de réforme est adopté afin de recapitaliser l'entreprise Levinoff-Colbex à la hauteur de 30 M \$, portant ainsi la contribution spéciale du FDMMBR de 20 \$ à 53,86 \$ par bovin de réforme mis en marché, et ce à compter du 1^{er} juillet 2008, plus intérêts, répartie sur un horizon de 5 ans.

[11] L'enquête de la Régie porte donc sur l'utilisation par les PBQ des sommes qui ont été perçues pour recapitaliser l'entreprise Levinoff-Colbex à hauteur de 30 M \$.

CADRE JURIDIQUE

- Cadre législatif et réglementaire

[12] Les articles 5, 26 et 163 de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*⁴ (la Loi) trouvent application dans la présente demande :

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.

La Régie exerce les mêmes fonctions dans le cadre de la mise en marché des produits de la pêche.

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.

163. La Régie peut elle-même ou par l'intermédiaire de toute personne qu'elle autorise, faire des enquêtes sur toute matière relative à la production et à la mise en marché d'un produit agricole et requérir d'un office ou de toute personne ou société des renseignements sur une matière faisant l'objet de la présente loi.

[13] Les articles 65 et 71 de la Loi sont également pertinents :

65. L'office est l'agent de négociation des producteurs et l'agent de vente du produit visé par le plan.

71. Dès l'entrée en vigueur du plan qu'il applique, l'office prend un règlement pour :

1° établir un fichier où il consigne les nom et adresse de chaque producteur visé par le plan dont il connaît l'identité. Il appartient au producteur de vérifier, selon les modalités prévues à ce règlement, son inscription au fichier :

³ Ce document est déposé sous la cote P-1.

⁴ RLRQ, c. M-35.1.

- 1.1. établir les modalités de vérification, d'addition, de correction et de radiation d'une inscription au fichier;
 - 1.2. déterminer le lieu de conservation et de consultation du fichier;
- 2° établir un calendrier de conservation des documents se rapportant à l'application du plan. Il peut également limiter l'accès de certains documents qu'il détermine aux producteurs visés par le plan ou aux membres de son conseil d'administration et déterminer les frais exigibles pour leur consultation ou leur reproduction.

[14] L'article 11 du *Règlement sur le fichier des producteurs visés par le plan conjoint des producteurs de bovins du Québec et sur la conservation et l'accès aux documents de la Fédération des producteurs de bovins du Québec*⁵ (Règlement sur le fichier) est invoqué par les PBQ :

11. Sous réserve des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1), tout producteur visé par le Plan conjoint qui en fait la demande à la Fédération a droit d'accès aux documents. Ce droit ne s'étend toutefois pas aux procès-verbaux du conseil d'administration, du comité exécutif, des comités de mise en marché et de négociation et de tout autre comité formé par la Fédération, ainsi qu'aux documents relatifs aux opérations financières et commerciales, qui ne sont accessibles qu'aux membres du conseil d'administration de la Fédération.

OBSERVATIONS ET ANALYSE

- Pertinence des documents demandés

[15] Les PBQ plaident d'abord que les documents qu'ils s'objectent à transmettre ne sont pas pertinents.

[16] Il est généralement admis que sont pertinents les documents qui contiennent des informations se rapportant à la demande ou au litige.

[17] Jean-Claude Royer écrit⁶ :

Un document est pertinent lorsqu'il contient des renseignements se rapportant à la demande ou au litige et que sa communication est utile, susceptible de faire progresser un débat, tout en fournissant à une partie des renseignements qu'elle n'a pas ou n'a écrit qu'elle ne possède pas.

[18] Il est également bien établi comme le mentionnait la Cour d'appel que :

En principe, la règle de la pertinence fait en sorte que lorsqu'une partie est en possession de documents pertinents au litige [...] elle doit les communiquer à la partie adverse⁷.

[19] La lettre envoyée par les PBQ, le 20 mars 2015, permet de comprendre la pertinence de certains documents demandés et de répondre aux objections des PBQ. Ainsi, quant à la Convention de crédit, à l'Entente de modification et au Renouvellement de la marge de crédit, les PBQ écrivent :

⁵ RLRQ, c. M-35.1, r. 148.1.

⁶ Royer, Jean-Claude, *La preuve civile*, Éditions Yvon Blais (4^e édition), p.489.

⁷ *Société financière Manuvie c. D'Alessandro* 2014 QCCA 2332 par. 48.

Les contributions pour le développement de la mise en marché des bovins de réforme de 20\$ (en 2004) et de 53,86\$ (en 2008) par bovin de réforme, permettant l'acquisition des entreprises Produits de viande Levinoff et Abattoir Colbex ont été comptabilisées dans le FDMMBR ainsi que toutes les transactions reliées à ce dossier, comme le prévoit le Règlement.

Parmi l'ensemble des transactions reliées à ce dossier et comptabilisées dans le FDMMBR, mentionnons que la Fédération a obtenu un prêt de 19M\$ (Prêt d'Investissement Québec (IQ) Le Prêt était exempté d'intérêt de décembre 2005 à novembre 2008.

De décembre 2008 à novembre 2009, IQ a autorisé la capitalisation des intérêts sur le montant du prêt qui est ainsi passé de 19 M \$ à 19,5 M \$ à la fin de l'année 2009.

Les intérêts à payer à IQ ont donc débuté en décembre 2009 et se sont poursuivis jusqu'au printemps 2012, soit le moment où Levinoff-Colbex S.E.C. a cessé ses opérations.

En vertu de la convention de crédit signée entre IQ et la Fédération, IQ était autorisé à retirer directement du compte bancaire de la Fédération [...] les sommes dues par celle-ci. IQ a ainsi retiré dudit compte le montant des intérêts mensuels à compter de décembre 2009.

(nos soulignements)

[20] Comment les PBQ qui invoquent eux-mêmes des documents pour expliquer le contexte de la demande et les gestes posés peuvent-ils du même souffle plaider que ces documents ne sont pas pertinents?

[21] Le même raisonnement s'applique quant à la pertinence du Prêt de 50 M \$ de l'Acte de Cautionnement et du Renouvellement de la marge de crédit.

[22] En effet, toujours dans la lettre du 15 mars 2015, les PBQ écrivent :

Par ailleurs, la convention de prêt intervenue entre la Fédération et Levinoff-Colbex S.E.C. prévoyait que cette dernière verserait mensuellement le montant des frais d'intérêt applicables sur le prêt de 19,5M\$ au FDMMBR. Ainsi, IQ percevait mensuellement les intérêts sur le prêt à même le FDMMBR et ces intérêts étaient repayés au FDMMBR mensuellement par Levinoff-Colbex S.E.C.

La Fédération entreprend des discussions avec la BNC et les gouvernements afin de restructurer Levinoff-Colbex S.E.C. La BNC accepte de renouveler la marge de crédit de Levinoff-Colbex accompagné de plusieurs conditions de tolérance dont la suivante : « Aucun paiement ne pourra être fait par Colbex autre que ceux nécessaires aux opérations de son entreprise, ce qui exclut spécifiquement tout paiement d'intérêt à des tiers autres que la Banque. »

Cette condition de la BNC a pour conséquence de créer un manque de liquidités temporaire dans le FDMMBR puisque la Fédération ne pourra pas obtenir les paiements d'intérêts mensuels de Levinoff-Colbex S.E.C. sur le prêt de 19,5 M \$, alors qu'IQ continuera de retirer mensuellement le montant des intérêts directement dans le compte bancaire du FDMMBR.

Une transaction relative aux intérêts à recevoir de Levinoff-Colbex S.E.C. était néanmoins comptabilisée mensuellement dans le FDMMBR. Levinoff-Colbex S.E.C.

s'engageait à payer les montants des intérêts accumulés au FDMMBR dès que sa situation financière le permettait et que la BNC l'autoriserait.

(nos soulignements)

[23] Ces extraits des observations faites par les PBQ eux-mêmes démontrent bien que les documents demandés se rapportent au litige et sont pertinents. Les PBQ citent même certaines parties de ces documents.

[24] De plus, la Régie note que les PBQ réfèrent également à ces documents pour justifier l'utilisation des cotisations spéciales au-delà de 30 M \$, après la période de cinq ans et pour des fins plus larges que la stricte recapitalisation de Levinoff-Colbex.

[25] Finalement, la Régie conclut que les documents demandés permettront à toutes les personnes intéressées de mieux comprendre la situation qui prévalait à la suite de la décision d'acheter Levinoff-Colbex et de recapitaliser l'entreprise à l'aide de la contribution spéciale.

- Caractère confidentiel des documents demandés

[26] Les PBQ affirment que les demandeurs et les intervenants n'ont pas le droit de connaître le contenu de certains documents parce qu'il s'agirait de documents confidentiels qui contiennent des informations qui n'appartiennent pas aux PBQ et qu'ils ne peuvent en conséquence les révéler.

[27] Récemment, la Cour d'appel s'exprimait ainsi au sujet de la confidentialité dans *Société financière Manuvie c. D'Alessandro*⁸ :

Cela dit, la juge Soldevila a eu raison d'affirmer que ce n'est pas parce qu'une disposition statutaire met en place un régime de confidentialité que l'on doit en conclure que le législateur a voulu pour autant imposer une interdiction absolue de divulgation, y compris une divulgation en justice.

[28] Et la Cour d'appel concluait :

[45] Or, si le législateur avait voulu mettre en place une interdiction absolue, il aurait spécifié que toute communication, « même en justice », est interdite. C'est d'ailleurs une technique rédactionnelle similaire qu'il a utilisée dans d'autres lois. Comme le souligne la juge Soldevila et à titre d'exemple, dans la Loi sur les statistiques^[29], le législateur a prévu que certains documents « [...] sont protégés et ne peuvent servir de preuve dans aucune procédure quelle qu'elle soit ».

[46] En terminant sur ce point, je souligne l'opinion émise par les professeurs Ducharme et Panaccio qui estiment avec justesse que « [L]orsqu'une loi se limite à déclarer qu'un document est confidentiel, il faut [...] présumer que cette confidentialité s'applique uniquement dans un contexte extrajudiciaire comme devoir de discrétion, sauf s'il est manifeste que l'intention du législateur est de lui conférer une immunité de divulgation en justice »^[30] 9.

(références omises)

⁸ Voir note 7, par 18.

⁹ *Ibid* par. 45-46.

[29] Les PBQ invoquent l'article 11 du Règlement sur le fichier. Or, ce règlement porte sur le fichier dans lequel sont consignés des renseignements sur les producteurs visés par le *Plan conjoint des producteurs de bovins du Québec*¹⁰ et sur les règles de conservation et d'accès aux documents des PBQ qui administrent ce plan conjoint.

[30] Ce règlement a été pris par les PBQ dans le cadre des pouvoirs habilitants qui lui sont donnés par la Loi. En fait, l'office ne choisit pas de prendre un tel règlement. Il doit dès l'entrée en vigueur du Plan conjoint qu'il administre prendre un règlement pour se constituer un fichier fiable des producteurs visés par ce plan et prendre des règles relativement à sa gestion documentaire, notamment quant au calendrier de conservation de ses documents et quant aux procédures d'accès à ceux-ci. L'article 71 permet également à un office de :

Limiter l'accès de certains documents qu'il détermine aux producteurs visés par le plan ou aux membres de son conseil d'administration et déterminer les frais exigibles pour leur consultation ou leur reproduction.

[31] Le Règlement a pour but de faciliter la gestion du Plan conjoint en toute transparence pour les producteurs visés qui connaîtront alors les règles quant à la tenue du fichier et quant à l'accès aux documents détenus par l'office.

[32] L'office est l'agent de négociation des producteurs et l'agent de vente du produit visé par le plan¹¹. Il est normal que, dans ce cadre, certaines informations financières puissent être traitées de manière confidentielle et ne pas être divulguées à tous les producteurs visés au risque de nuire aux opérations financières de l'office et à l'intérêt général des producteurs.

[33] Les documents qui sont visés, ici, datent de 2005 à 2010. Dans certains cas, plus de dix ans se sont écoulés depuis leur confection. Ils sont liés à une aventure commerciale terminée depuis plusieurs années qui a coûté très cher aux producteurs. L'article 71 ne peut être interprété comme permettant à un office, à qui on reproche certains gestes, de refuser de remettre des documents possiblement incriminants.

[34] L'article 11 ne confère pas aux documents relatifs aux opérations financières et commerciales des PBQ une immunité de divulgation en justice.

[35] Il se peut cependant que certains documents puissent contenir des renseignements confidentiels qui appartiennent à des tiers et que les PBQ se sont engagés à ne pas dévoiler, non pour se protéger, mais pour protéger les tiers. Ces renseignements doivent bénéficier d'une protection.

[36] La Régie peut établir des conditions à l'accès de tels documents :

Si besoin est, le juge dispose des pouvoirs nécessaires pour fixer d'autres modalités (Glegg, par. 30). À titre d'exemple, il peut limiter le nombre de personnes autorisées à consulter les différents documents demandés, et préciser à quel titre et pour combien de temps elles peuvent le faire. Il lui est également possible d'établir les conditions dans lesquelles cet accès doit se dérouler, par exemple en ordonnant que la communication s'effectue d'une manière précise et, au besoin, à un moment et à un endroit déterminés.

¹⁰ RLRQ, c. M-35.1, r. 157.

¹¹ Voir article 65 de la Loi repris au paragraphe 13.

De même, si le type de document demandé s'y prête, il peut ordonner le « filtrage » de l'information (Ducharme et Panaccio, p. 437-438).

[85] Dans tous les cas, tout en respectant le principe de proportionnalité qui fait intrinsèquement partie de l'art. 402 C.p.c., en plus d'être consacré à l'art. 4.2 C.p.c., le juge doit considérer l'impact financier et administratif des modalités qu'il impose, de même que leur influence sur le déroulement général de l'instance¹².

[37] Ainsi, les informations confidentielles appartenant à des tiers qui se retrouvent dans un document, par ailleurs pertinent, devraient être caviardées par les PBQ avant que le document ne soit transmis aux demandeurs et aux intervenants pour préserver la confidentialité de ces renseignements.

[38] La Régie réserve aux demandeurs et aux intervenants le droit de lui soumettre des représentations pour contester l'étendue du caviardage une fois que les documents auront été transmis.

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

ACCUEILLE PARTIELLEMENT l'objection des Producteurs de bovins du Québec;

ORDONNE aux Producteurs de bovins du Québec de communiquer à Philippe Leroux, Rudolf Binggeli, Jean-Louis Tinant et Adrien Breault, au plus tard le 10 avril 2017, les documents suivants :

- Convention de crédit de 19 M \$ du 24 novembre 2005, intervenue entre la Fédération des producteurs de bovins du Québec et Investissement Québec;
- Entente de modification de cette convention intervenue le 20 février 2009, entre la Fédération des producteurs de bovins du Québec et Investissement Québec pour la capitalisation des intérêts sur le prêt de 19 M \$;
- Convention de prêt de 50 M \$ du 24 novembre 2005, intervenue entre la Fédération des producteurs de bovins du Québec et Levinoff-Colbex;
- Acte de cautionnement de la Fédération des producteurs de bovins du Québec du 31 juillet 2009, en faveur de la Banque Nationale du Canada;
- Renouvellement de la marge de crédit auprès de la Banque Nationale du Canada, en mars 2010 dans lequel la Fédération des producteurs de bovins du Québec acceptait de ne percevoir aucun intérêt de Levinoff-Colbex;
- Demande du 1^{er} avril 2010, de la Fédération des producteurs de bovins du Québec faite à Investissement Québec pour suspendre le paiement des intérêts et la réponse du 9 avril 2010, d'Investissement Québec.

¹² *Pétrolière Impériale c. Jacques*, [2014] 3 RCS 287, p. 330.

ORDONNE aux Producteurs de bovins du Québec de faire parvenir, à la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, une copie des documents caviardés transmis dans le même délai;

AUTORISE les Producteurs de bovins du Québec à caviarder, dans ces documents, les informations qui pourraient porter atteinte aux droits des tiers à la protection d'informations confidentielles;

RÉSERVE à Philippe Leroux, Rudolf Binggeli, Jean-Louis Tinant et Adrien Breault le droit de soumettre des représentations pour contester l'étendue du caviardage une fois les documents transmis.

(s) France Dionne

(s) Daniel Diorio

(s) Lucille Brisson