

Judiciarisation des conflits dans la mise en marché collective des produits agricoles au Québec

Laurence Robert

Volume 28, Number 2, 2023

Rencontres. Regards croisés sur la justice

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1105662ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1105662ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre de recherche en droit public Université de Montréal

ISSN

1480-1787 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Robert, L. (2023). Judiciarisation des conflits dans la mise en marché collective des produits agricoles au Québec. *Lex Electronica*, 28(2), 14–37.
<https://doi.org/10.7202/1105662ar>

Article abstract

As an economic regulator, the Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) settles contractual disputes between producer organizations and buyers that arise from the applicable regulatory and conventional frameworks. In recent years, there have been several indications that a phenomenon of judicialization of conflict resolution has developed, with repercussions on the efficiency of the RMAAQ process and the overall performance of the system. What is the situation? What factors contribute to this phenomenon, if it really exists? In an exploratory logic, we answer these questions by documenting the components of the process and their evolution over the last fifteen years, through the analysis of 17 interviews conducted with the boards, accredited buyers and lawyers active in this regulated field. What we have learned is that the judicialization of disputes is not so much quantitative, but rather qualitative. The results show an increased judicialization of disputes due to the complexity of the economic stakes, to the dynamics and relationships between intermediaries before the RMAAQ and to the weakness of alternative methods. In addition, a cycle of judicial review of RMAAQ decisions in the decade 2000-2010 seems to have been a determining factor. Since then, a legal culture has really become institutionalized in the conflict resolution process and the RMAAQ is trying to take charge of it. This article contributes to describe a phenomenon with potentially harmful consequences for the operating costs of collective marketing and to explore an important institution of the Quebec agri-food sector that has not yet been analyzed.

© Laurence Robert, 2023



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

JUDICIARISATION DES CONFLITS DANS LA MISE EN MARCHÉ COLLECTIVE DES PRODUITS AGRICILES AU QUÉBEC

Laurence ROBERT¹

¹ L'autrice est candidate au doctorat au Département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université de Laval. Cet article découle de son mémoire de maîtrise en agroéconomie, dont le processus de recherche et de rédaction fut encadré par la professeure Annie Royer. Elle la remercie chaleureusement pour son enthousiasme intellectuel contagieux, son encadrement soutenu, son écoute et sa disponibilité. Elle adresse également ses remerciements à la professeure Sule Tomkinson pour ses commentaires éclairants et suggestions pertinentes.

RÉSUMÉ

À titre de régulateur économique, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) tranche les litiges contractuels entre organisations de producteurs et acheteurs qui découlent du cadre réglementaire et conventionnel applicable. Depuis quelques années, plusieurs indices portent à croire qu'un phénomène de judiciarisation de la résolution des conflits s'est développé, se répercutant notamment sur l'efficacité du processus de la RMAAQ et la performance globale du système. Qu'en est-il ? Quels facteurs contribuent à alimenter ce phénomène s'il existe réellement ? Dans une logique exploratoire, nous répondons à ces questions en documentant les composantes du processus et leur évolution depuis une quinzaine d'années, au travers l'analyse de 17 entretiens conduits auprès des offices, des acheteurs accrédités et d'avocats actifs dans ce domaine réglementé. Ce que nous retenons est que la judiciarisation des litiges n'est pas tant quantitative, mais plutôt qualitative. Les résultats montrent une judiciarisation accrue des litiges due à la complexité des enjeux économiques, à la dynamique et les rapports entre les intermédiaires devant la RMAAQ et à la faiblesse des modes alternatifs. De plus, un cycle de contrôle judiciaire des décisions de la RMAAQ, dans la décennie 2000-2010, semble avoir été déterminant. Depuis, une culture juridique s'est réellement institutionnalisée dans le processus résolution des conflits et la RMAAQ tente de la prendre en charge. L'article contribue à décrire un phénomène aux conséquences potentiellement nuisibles aux coûts de fonctionnement de la mise en marché collective et à explorer une importante institution du secteur agroalimentaire québécois encore peu analysée.

Mots-clés : tribunal administratif, processus de règlement des différends, litiges contractuels, relations économiques réglementées, mise en marché collective des produits agricoles.

ABSTRACT

As an economic regulator, the Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) settles contractual disputes between producer organizations and buyers that arise from the applicable regulatory and conventional frameworks. In recent years, there have been several indications that a phenomenon of judicialization of conflict resolution has developed, with repercussions on the efficiency of the RMAAQ process and the overall performance of the system. What is the situation? What factors contribute to this phenomenon, if it really exists? In an exploratory logic, we answer these questions by documenting the components of the process and their evolution over the last fifteen years, through the analysis of 17 interviews conducted with the boards, accredited buyers and lawyers active in this regulated field. What we have learned is that the judicialization of disputes is not so much quantitative, but rather qualitative. The results show an increased judicialization of disputes due to the complexity of the economic stakes, to the dynamics and relationships between intermediaries before the RMAAQ and to the weakness of alternative methods. In addition, a cycle of judicial review of RMAAQ decisions in the decade 2000-2010 seems to have been a determining factor. Since then, a legal culture has really become institutionalized in the conflict resolution process and the RMAAQ is trying to take charge of it. This article contributes to describe a phenomenon with potentially harmful consequences for the operating costs of collective marketing and to explore an important institution of the Quebec agri-food sector that has not yet been analyzed.

Keywords: administrative tribunal, dispute resolution process, contractual disputes, regulated economic relationships, collective marketing of agri-food products.

MISE EN CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

[1] Les tribunaux administratifs exercent des fonctions exclusivement ou principalement juridictionnelles dans le but d'entendre des recours et de trancher des litiges entre des administrés et l'État ou entre des parties privées concernées par une juridiction donnée (Issalys et Lemieux 2020). Le législateur choisit généralement la justice administrative, plutôt que la justice civile, dans les cas où il souhaite faire se résoudre les conflits de manière « plus expéditive et moins coûteuse, [...] dans un forum de contestation plus accessible et moins formaliste » (Garant, Garant et Garant 2018, p.62).

[2] Dans le domaine réglementé de la commercialisation des produits agroalimentaires et forestiers, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) agit à titre de régulateur économique et tribunal administratif. Elle régule, surveille et arbitre les litiges entre parties privées réglementées (individus et organisations). Depuis une quinzaine d'années, malgré les efforts de développement des modes alternatifs dans sa juridiction, la RMAAQ note un accroissement significatif des différends et va jusqu'à confirmer « la tendance à la judiciarisation de ces litiges » (RMAAQ 2006, p.15). Les conséquences pour la mise en marché efficace et ordonnée, principe phare du cadre législatif, sont notoires et a priori contraires à l'essence de la justice administrative : des délais et coûts additionnels pour l'ensemble des intervenants et le tribunal lui-même (RMAAQ 2006, 2017). Le nombre annuel de demandes d'arbitrage et de grief semble pourtant avoir progressivement diminué depuis 2000.

[3] Des indices en aval portent effectivement à croire à l'existence de ce phénomène dans ce domaine réglementé. Cependant, en amont, quels sont ses déterminants, comment expliquer son évolution devant l'instance de la RMAAQ? Cet article répond à la question suivante : Quels facteurs alimentent le phénomène de judiciarisation, s'il existe réellement ? Les sous-objectifs visés sont de documenter et de développer une explication sur la judiciarisation apparente des conflits dans l'agroalimentaire québécois.

[4] Le concept de judiciarisation est polysémique. Il peut exprimer la relation entre le juridique et le politique (Commaille 2008) ou entre la justice et un groupe de la population (Bernheim 2019; Chesnay et al. 2014), l'aspect contesté d'un domaine de la société (Soennecken 2013) ou encore « *a due process explosion* » (Mullan 2005) qui entrave l'efficacité (moins formelle, moins coûteuse) et la qualité de la justice administrative (Garant et al. 2018; Garant 2014). Cet angle de la judiciarisation des procédures administratives est adopté dans le contexte de régulation économique pour analyser le recours accru à l'arbitre, la RMAAQ, pour régler les conflits découlant de relations contractuelles réglementées. Ce volet est très peu étudié, notamment d'un point de vue processuel, des causes et des effets sur les institutions et organisations composant un régime de régulation particulier. En raison des spécificités inhérentes à chaque domaine, aux entités réglementées et leur situation factuelle particulière, aux possibilités et à la mission du cadre législatif, réglementaire et procédural, il apparaît nécessaire d'ouvrir la boîte noire du processus de règlement des différends devant la RMAAQ. Sous cet angle, l'article contribue d'une manière originale à l'analyse théorique de la judiciarisation.

[5] D'un point de vue empirique, il existe, d'une part, très peu de travaux sur la RMAAQ comme organisme de régulation économique et tribunal administratif, encore moins sur les enjeux présents dans son environnement gravitationnel et leurs impacts sur son processus décisionnel et ses réformes internes. D'autre part, il ressort du travail de collecte et d'analyse un résultat pratique concret pour le milieu : une grille diagnostic² identifiant le risque ou la prévalence de la judiciarisation dans un secteur d'activités en particulier (ex. le secteur porc).

[6] Cet article contient quatre parties. La première traite d'éléments contextuels sur la RMAAQ. La deuxième positionne la démarche d'un point de vue théorique en vue du choix de cinq composantes du phénomène de la judiciarisation. La section 3 explique la méthodologie utilisée, basée sur l'analyse d'entretiens et de documents. La section 4 contient les résultats et la discussion qui en découlent. La dernière section conclut.

1. PORTRAIT DE LA RMAAQ ET CONTEXTE DE RÉOLUTION DES LITIGES

[7] La mise en marché des produits agroalimentaires est un domaine réglementé et encadré par la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*³ (ci-après, la Loi). Le système de mise en marché collective permet aux producteurs québécois de déléguer la mise en marché de leurs produits à des offices de commercialisation. Ces offices, dont la gouvernance démocratique est assurée par des producteurs élus, possèdent une panoplie de pouvoirs déterminés dans un document juridique, appelé plan conjoint, spécifique à chaque secteur agricole se prévalant de ce système d'action collective. L'objectif principal du système est de permettre aux producteurs de négocier collectivement les conditions de vente de leur production avec leurs partenaires commerciaux de l'aval des filières agroalimentaires. Les pouvoirs, responsabilités, définitions et autres règles de fonctionnement de ce système sont inscrits dans la Loi.

[8] En 2021, dans le domaine agricole, 15 plans conjoints couvrent près de 80% des recettes monétaires agricoles québécoises. Dans le domaine forestier, 13 plans conjoints sont en vigueur, représentant 19% des approvisionnements en bois et 400 millions de dollars. Enfin, dans le secteur des pêcheries, 4 plans conjoints représentent des débarquements d'environ 270 millions de dollars (RMAAQ 2021, pp.5-6). Pour l'ensemble de ces trois domaines d'activités, un total de 275 règlements d'application et de règles de régies internes précisent les conditions de production et de mise en marché des milliers producteurs ou exploitants individuels.

[9] Les offices de commercialisation mettent en marché collectivement les produits agricoles et négocient des contrats collectifs avec les acheteurs accrédités, pour le compte des producteurs individuels. Les regroupements d'acheteurs sont accrédités en vertu de la Loi et doivent répondre à des critères de représentativité analysés par la

² Disponible sur demande.

³ RLQ, c. M-35.1.

RMAAQ (art. 110 à 111.2⁴). En 2021, un total de 35 associations accréditées d'acheteurs étaient visées par ces négociations contractuelles réglementées (RMAAQ 2021, pp.5-6).

[10] Depuis sa création en 1956, la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec (RMAAQ) possède un double rôle dans le domaine de la mise en marché collective des produits agricoles. À titre de régulateur économique, elle régule et surveille les interventions des entités réglementées (offices et producteurs) et s'assure du respect du cadre législatif et réglementaire. À titre de tribunal administratif, elle met en œuvre un processus quasi-judiciaire qui encadre les débats contradictoires, arbitre et tranche les conflits. Les litiges susceptibles de se retrouver à l'instance de la RMAAQ concernent d'abord la mise en œuvre des plans conjoints et leurs règlements d'application, encadrant la production agricole, forestière ou de la pêche. Ces demandes de grief visent la relation entre les producteurs ou exploitants et leur office de commercialisation. Ensuite, des litiges peuvent survenir dans la négociation, l'application et le renouvellement des contrats collectifs, dits les conventions de mise en marché (art. 112 à 117). Les conflits étudiés dans cet article concernent le deuxième type, soit les litiges concernant les relations contractuelles entre le vendeur « agrégé », l'office de commercialisation, et les acheteurs accrédités.

[11] Le cadre contractuel peut engendrer des différends qui opposent les parties. Outre les arbitrages sur le texte et la signature des conventions⁵ (art.116-117), des conflits peuvent survenir sur leur application et leur fonctionnement⁶ (art. 26). Généralement, les différends contractuels concernent la fixation de prix des produits visés, mais aussi les quantités transigées, les conditions d'entreposage, de manutention, de transport, etc. Parfois, et voilà ce qui semble être un premier indice d'une forme judiciarisée de la résolution des différends, certaines demandes à la RMAAQ visent à ce qu'elle tranche spécifiquement la recevabilité d'une demande d'arbitrage ou de grief⁷, la recevabilité d'un rapport d'expertise ou d'une partie d'une expertise⁸. Il s'agit de demandes formulées en cours de dossier ou, dans les termes juridiques, de moyens incidents (Demande d'accès à l'information, 2020).

[12] Le processus de résolution des différends devant la RMAAQ s'entame à la demande d'une des parties, après négociations bipartites infructueuses. Les parties concernées sont invitées à utiliser des modes alternatifs que le tribunal administratif a mis en œuvre au fil des années. Le service de conciliation est disponible à la demande dans le cadre des négociations de conventions (art.115). Depuis 2021, un service de médiation permet un mode additionnel de règlement alternatif des différends, et ce, pour certains types de dossiers (RMAAQa 2021). Les médiateurs sont des conseillers juridiques internes de l'organisation. La RMAAQ souhaitait la mise en place d'un tel service depuis son plan stratégique de 2017-2020, démarche s'inscrivant dans l'un des

4 Sauf indication contraire, tous les articles cités dans l'article renvoient à la Loi.

5 Exemples : décisions 11551 et 11757. Pour retrouver les décisions de la RMAAQ, inscrire le numéro dans le moteur de recherche [ici](#).

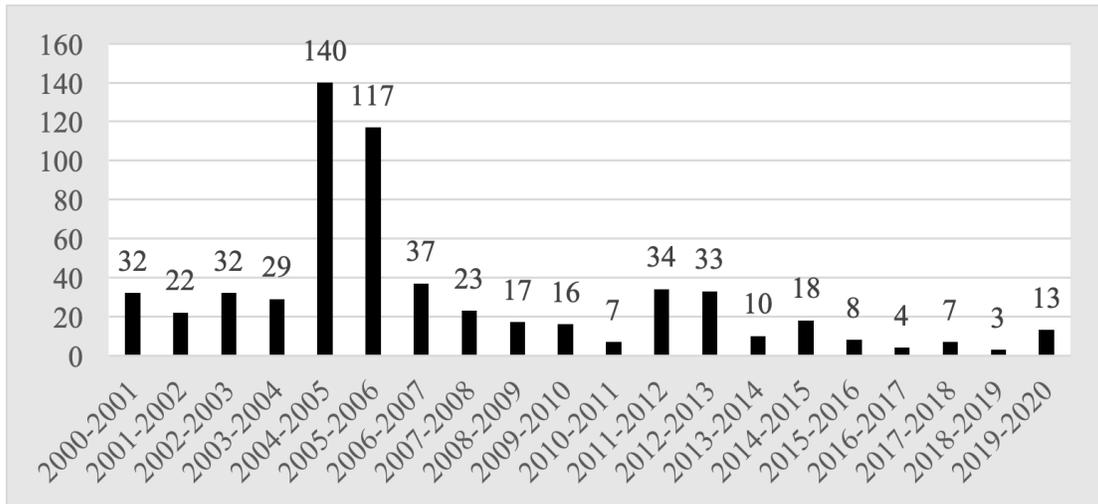
6 Décisions 11555 et 11687.

7 Décisions 11665 et 11758.

8 Décisions 11655 et 11559.

principes généraux de sa mission, soit « de favoriser le développement de relations harmonieuses entre les différents intervenants et la résolution des difficultés » (art.5). Si les parties ne parviennent pas à s'entendre par ces moyens alternatifs, la RMAAQ arbitre le différend à la demande d'un des intéressés (art.116).

Graphique 1. Évolution du nombre annuel d'arbitrages et griefs devant la RMAAQ, 2000-2021



Sources : RMAAQ (plusieurs dates), Demande d'accès à l'information (novembre 2020).

Note : En 2003, le secteur acéricole a adopté un règlement de contingentement de la production, ce qui a engendré beaucoup de demandes d'arbitrage et de grief dans les années suivantes. Sur les totaux de 2004-2005 et 2005-2006, respectivement 76 et 79 concernaient uniquement le secteur acéricole.

[13] Depuis une quinzaine d'années, la RMAAQ tente de favoriser une meilleure concertation entre producteurs et transformateurs, par des outils comme la négociation raisonnée, les conférences préparatoires et les modes alternatifs de résolution des différends (RMAAQ 2006, 2017). En apparence, le nombre de demandes annuelles observé au Graphique 1, qui semble se stabiliser sinon décroître au fil des années, pourrait être associé à ces efforts. Pourtant, la RMAAQ constatait sensiblement la même situation en 2017, soit un « accroissement significatif des différends dans les secteurs sous sa juridiction » (RMAAQ 2017, p.4). Ce constat quelque peu contradictoire mérite une appréciation additionnelle de ce qui l'en est, grâce à un aperçu de trois affaires récentes.

1.1 TROIS CAS RÉCENTS ET INDICE DE RELATIONS CONTRACTUELLES JUDICIARISÉES

[14] En premier lieu, deux sous-secteurs d'activités ont montré des signes de tensions évidentes entre les acteurs au cours des dernières années : le porc et la volaille. Dans le secteur porcin, le renouvellement de la convention de mise en marché pour la période 2019-2022 a amené son lot de problèmes. Déjà, la signature du contrat fut

l'objet d'une sentence arbitrale⁹ (art.117), c'est-à-dire que la RMAAQ a dû trancher elle-même certaines questions sur lesquelles les parties ne s'entendaient pas : les modalités de détermination des prix, mais aussi des objections formulées par l'office de commercialisation à l'égard de certaines pièces et analyses. Dans une moindre mesure, des divergences devaient être tranchées sur la qualité, la présence d'ententes particulières, les coûts de transport ou encore le statut de certains acheteurs. Le processus de résolution des différends représente sept jours de séances publiques répartis entre 2018 et 2019 et implique neuf parties signataires et six avocats. Les relations contractuelles n'ont pas été pour autant stabilisées lors de la vie active du contrat. Des demandes ultérieures ont été faites quant à certaines exemptions, de révision, de modification de prix, de suspension et d'ordonnance, de contestation de factures¹⁰. Finalement, un grief est déposé sur la question de priorisation de l'abattage de porcs du Québec, en décembre 2021¹¹, ce qui a fait « rouvrir » la convention¹².

[15] Ce qui fut marquant dans ce cas du secteur du poulet de chair, c'est qu'un total de 44 jours de séance publique, répartis entre 2016 et 2018, fut nécessaire pour entendre le différend lié à la convention. Trois organisations et leurs six avocats étaient impliqués dans le processus. Les conditions qui font alors l'objet de divergences se rapportent à la possibilité de nouveaux acheteurs à entrer dans le système régulé, à la définition de poulet de spécialité et distinct, au prix de la catégorie de référence, à la vérification des pesées et des balances, etc¹³. Sans juger le bien-fondé et la nécessité de cette durée, il est tout de même possible d'affirmer que cela sort de l'ordinaire. Pour avoir eu des échos d'intervenants dans le domaine, la responsabilisation des intervenants et la gestion à l'instance par la RMAAQ apparaissent déterminantes dans cette affaire.

[16] Dans le secteur forestier, la confirmation du non-renouvellement d'une entente-cadre¹⁴ (1993-2016) a engendré beaucoup d'incertitude dans les relations d'affaires de trois régions sous plans conjoints. Un cycle nouveau de différends entre les vendeurs et acheteurs s'est enclenché, notamment dans la région de Québec¹⁵. Les petits propriétaires forestiers cherchent ainsi à augmenter leur pouvoir de négociation auprès des scieries par une négociation collective (Normand 2021). Les producteurs forestiers peuvent « autoréglementer » l'exploitation et la mise en marché du bois, dans les

9 Décision 11555. La RMAAQ avait également arbitrée les termes de la convention précédente (Convention de mise en marché des porcs 2016-2019, Décision 10759, rectifiée quelques fois).

10 Respectivement, les décisions 11677, 11674, 11844, 11757, [11830, 11814 et 11778] et 12128.

11 Décision 12128.

12 « Entre le moment de la rédaction de cet article et sa publication, la situation du secteur du porc a beaucoup évoluée. La position du plus important acheteur et signataire de la convention avec l'office de producteurs, Olymel, est devenue critique. Si bien que le nombre de porcs abattus par l'entreprise diminuera de 1,1 million au terme de sa restructuration (plusieurs fermetures d'usine récentes et en cours) sur les quelque 7 millions produits au Québec annuellement. Une suite d'événements a mené à cette conjoncture défavorable : consolidation du marché par l'acquisition des actifs de F. Ménard par Olymel en 2019, contraintes liées à l'abattage en période pandémique, diminution des importations de la Chine, pénurie de main-d'œuvre et inflation. Néanmoins, malgré des négociations (15 mois) qui se sont avérées parfois tendues entre les parties prenantes, la conciliation (7 mois) a permis d'en arriver à une convention négociée. Elle devra recevoir l'homologation par la RMAAQ pour entrer en vigueur (Parent 2023).

13 Décision 11421.

14 La fin de cette entente engendre à elle seule un arbitrage dont le processus entier a duré de 2017 à 2021, avec 22 jours de séances en 2019-2020, impliquant 6 parties au total et six avocats.

15 Des séances ont été tenues entre novembre 2021 et avril 2022.

possibilités laissées par la Loi, mais différents acheteurs demandent le sursis de l'application des règlements, d'ailleurs approuvés par la RMAAQ. Cette dernière doit donc trancher la situation, à titre d'arbitre, surveillante et régulateur économique. Du point de vue de la problématique de l'article, ces cas illustrent en quelque sorte un indice de judiciarisation des relations entre les intervenants, une complexification et une persistance dans le temps de leurs différends. En parallèle au portrait venant d'être établi, le positionnement théorique fait dans la prochaine section permet de mieux situer les composantes choisies pour opérationnaliser le phénomène de judiciarisation.

2. POSITIONNEMENT THÉORIQUE : LES TRAVAUX EN ÉCONOMIE NÉO-INSTITUTIONNELLE ET EN DROIT ET ÉCONOMIE (LAW AND ECONOMICS)

[17] Deux orientations sont empruntées afin de proposer une explication partielle à la problématique de recherche. D'abord, la RMAAQ se compare à une méso-institution publique d'enforcement des contrats qui déploie des mécanismes s'apparentant à des mécanismes d'ordre privé. Ensuite, les conditions existant dans le contexte pratique de résolution des litiges dans l'agroalimentaire portent à croire en l'existence du phénomène de judiciarisation. Comme explication partielle, les auteurs avancent une interconnexion et une coordination non pas stables, mais déséquilibrées. Pour comprendre les causes du déséquilibre, il faut une sophistication et une compréhension en détail, ce qui justifie le choix de la méthodologie (section 4). Les prochains paragraphes illustrent le raisonnement derrière ce positionnement.

[18] Le régime de régulation de la mise en marché collective des produits agricoles peut être associé à trois grandes strates institutionnelles, où la RMAAQ agit comme méso-institution. L'économie néo-institutionnelle comme corpus théorique conceptualise la nature et les fonctions de ce type d'intermédiaire entre les opérateurs de transactions quotidiennes (micro) et les règles générales (macro) encadrant les activités d'un domaine (Ménard 2018, Ménard, Shirley 2014, North 1990). Dans le domaine des services publics (*utilities*), le rôle et la variété des méso-institutions, dans le langage européen « les agences de régulation », ont été explorés notamment dans le secteur de l'eau (Ménard 2017, Ménard et al. 2018). Ces études empiriques montrent que les méso-institutions jouent un rôle de mise en œuvre des politiques décidées et donc ont un impact sur leur efficacité ou performance. Pour répondre à l'objectif de documenter et de développer une explication à la judiciarisation apparente, il faut ouvrir la boîte noire de la méso-institution et de la mise en œuvre du procédé quasi-judiciaire et cartographier ses composantes.

[19] L'efficacité « de la politique » ou du cadre législatif doit être analysée à la lumière des contrats pris entre des parties privées et visés par une procédure encadrant la négociation, la signature, l'application et l'exécution, dont la surveillance et la responsabilité incombent à la RMAAQ. Les apports théoriques doivent permettre de saisir en quoi il peut y avoir une complexification d'ordre juridique dans le processus. Une variante du corpus de l'économie néo-institutionnelle, le Law and Economics, s'intéresse aux institutions légales, publiques ou privées, qui supportent les engagements et le respect des contrats dans un type de marché économique (Hadfield

2008, Rubin 2008, Greif 2008). Elle distingue les institutions et les procédés judiciaires d'ordre public et ceux d'ordre privé. L'ordre public renvoie aux tribunaux de droit commun ou aux cours de justice « traditionnelles », soit des structures appartenant au pouvoir judiciaire de l'État. L'ordre privé repose sur des mécanismes spécialisés d'exécution des contrats (ex. la réputation), avec des arbitres, une législation, une réglementation et des procédures adaptées (Richman 2004; Rubin 2008, Greif 2008).

[20] La justice administrative est, de ce point de vue, hybride. Les tribunaux administratifs se situent dans la branche exécutive de l'État (ordre public), mais le domaine législatif et procédural est spécialisé et adapté au contexte économique régulé et aux acteurs privés qui le composent. La judiciarisation semble nuire aux résultats d'efficacité et de qualité attendus d'un procédé quasi-judiciaire « spécialisé ». Pour comprendre en amont les facteurs explicatifs, il faut, selon Hadfield (2008), s'intéresser aux conditions organisationnelles et de gestion dans le contexte pratique de résolution des litiges, y observer les institutions légales à l'œuvre (le droit, les avocats, les juges, le personnel des cours de justice, etc.), la stabilité ou le déséquilibre apparents de leur interconnexion et leur coordination.

2.1 MODÈLE INITIAL : COMPOSANTES ÉTUDIÉES DU PHÉNOMÈNE DE LA JUDICIARISATION DU PROCESSUS DE RÉOLUTION DES LITIGES CONTRACTUELS

[21] En combinant le portrait de la RMAAA, les cas récents d'arbitrages et le positionnement théorique ci-dessous, une première analyse de données connues permet une modélisation du phénomène de judiciarisation en cinq composantes : la nature et la durée des dossiers, la présence d'avocats, l'utilisation des modes alternatifs et le procédé quasi-judiciaire de la RMAAQ. La question de recherche est reformulée ainsi : quelles sont les causes du déséquilibre de la résolution des litiges contractuels devant la RMAAQ, matérialisées à travers les cinq composantes choisies ? Ces composantes renvoient au « Observer quoi » (Dépelteau 2010) de la recherche et opérationnalisent le concept de judiciarisation dans le contexte précisément étudié (Mahé et McLauchlin 2021). Les indicateurs, dont la démarche cherche à déterminer, ramifient les composantes et ils les expliquent.

3. DÉMARCHE DE RECHERCHE : DIAGNOSTIC DE L'ÉVOLUTION DES CONFLITS DANS L'AGROALIMENTAIRE À PARTIR DES PERCEPTIONS DES ACTEURS

[22] La documentation du phénomène de judiciarisation, un sous-objectif de cette étude, passe par l'identification des facteurs qui alimentent chacune des composantes. En analysant et en faisant converger ces facteurs, une explication sur l'origine de la judiciarisation apparente des conflits dans l'agroalimentaire québécoise est proposée, soit le deuxième sous-objectif visé.

[23] Au point de vue de la collecte des données, des entretiens semi-dirigés d'une soixantaine de minutes ont été conduits auprès d'acteurs intervenant devant la RMAAQ, dont les trois catégories sont : les offices de commercialisation (7), les

associations accréditées d'acheteurs (3) et des avocats œuvrant régulièrement devant ce tribunal (5). Pour des raisons de confidentialité et d'anonymat requis, la liste des participants n'est pas divulguée. Ce choix a permis une plus grande ouverture des participants vis-à-vis ce sujet dont le degré de sensibilité est élevé, d'autant plus que le noyau dur de personnes morales et physiques (notamment les avocats) devant la RMAAQ est relativement petit. Néanmoins, nous pouvons affirmer que le nombre d'années actives dans le domaine se situe entre 9 et 45 ans et le nombre de demandes présentées devant la RMAAQ, entre 2 et 500.

[24] Pour saisir le déséquilibre possible dans le processus de résolution des conflits, la clientèle visée ou acteurs à l'instance de la RMAAQ apparaissent les mieux placés. Ils expérimentent et vivent le processus parfois depuis une à deux décennies; ils sont au fait du contexte pratique. Au travers, les questions suivantes, leurs impressions et leurs perceptions sur chacune des composantes, par induction, permettent de connaître les facteurs ayant contribué à une évolution possible de la résolution des conflits :

Par rapport à il y a une quinzaine d'années, [...]

1. Trouvez-vous que la nature des conflits a évolué avec le temps ?
2. Trouvez-vous que les conflits sont plus longs ou moins longs à régler ?
3. Trouvez-vous que les conflits entre les parties impliquent plus ou moins le recours à des avocats ?
4. L'utilisation respective de la négociation, de la conciliation et de l'arbitrage a-t-elle changé ?
5. Trouvez-vous que le processus de la Régie s'est judiciairisé ?

[...] Expliquez votre point de vue.

[25] Le principe de saturation de l'information est apparu vers le douzième entretien, donnant un aperçu optimal de la situation (Van Campenhout, Marquet, Quivy 2011). Au point de vue de l'analyse des données, le codage ouvert s'est fait sur la base de la recherche d'indicateurs, thèmes, mentions, perceptions, permettant de réduire les données sur la base de deux classes : composante caractérisée par un changement (progression ou régression) ou par l'absence de changement (Point 2018).

[26] D'un point de vue d'échantillonnage, le choix d'analyser le type de conflit découlant du cadre contractuel entre les offices de commercialisation et les acheteurs accrédités se justifie par au moins quatre raisons. Premièrement, la valeur en cause dans ce type de litiges est souvent majeure (en millions de dollars de retombées directes et indirectes), et la performance des contrats affecte la conduite efficace et ordonnée de la mise en marché (art.5). Deuxièmement, contrairement au grief de producteur individuel, les arbitrages de convention sont d'intérêt général et impliquent la tenue de séances publiques. Une appréciation, par l'observation non participante de quelques séances, du « réel » de la résolution de conflits enrichit grandement la collecte de données par entretiens et documents (Creswell, Creswell 2018). Troisièmement, la tendance à la

représentation par avocat est davantage présente dans ce type de litige, que celui qui oppose un producteur, souvent représenté seul, et son office. Enfin, en étudiant les relations entre organisations (dizaines) et non entre individus (milliers) et organisations, une ouverture plus large peut être faite, en incluant plusieurs secteurs et une meilleure représentativité. Les organisations représentent et sont la voix parfois de centaines de membres, ce qui permet de toucher une plus grande part de la clientèle et des expériences possibles du procédé quasi-judiciaire.

4. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

[27] Globalement, l'ensemble des catégories d'acteurs rencontrés perçoivent, dans la pratique de la résolution des litiges et dans les relations contractuelles, cette forme de déséquilibre associé à la judiciarisation. Le Tableau 1 compile les résultats du codage ouvert et inductif effectué. Pour chaque composante de la judiciarisation étudiée sur 15 ans, les facteurs les plus récurrents et « explicatifs », d'après les impressions des acteurs, ont été retenus. Ils contribuent à saisir les déterminants qui alimentent l'évolution des cinq composantes. À la deuxième colonne, le chiffre entre parenthèses représente le nombre de mentions obtenues. Par exemple, à la question #1, « Trouvez-vous que la nature des conflits a évolué avec le temps ? », deux alternatives se dessinaient (plus ou moins complexe). Les propos compilés tendent vers l'alternative d'une nature qui s'est complexifiée avec les années. La question de recherche et le sous-objectif connexe de documenter ce phénomène sont donc résolus. La sélection d'extraits représentatifs et de résumés complémente les résultats compilés au Tableau 1 (page suivante), et ce, pour chacune des composantes du déséquilibre.

25

4.1 UNE NATURE DOUBLEMENT COMPLEXE : CHANGEMENTS EXTERNE ET INTERNE

[28] À la base de l'arbitrage, il y a le conflit dans la relation contractuelle. Les différends entre les offices et les acheteurs ont beaucoup évolué depuis une quinzaine d'années, affectés par des pressions internes et externes au régime de régulation. Du côté des facteurs endogènes au régime de régulation, la majorité des intervenants ont souligné la complexité croissante des dossiers en raison de leur nature de plus en plus pointilleuse et d'ordre juridique. Cela entraînerait par ailleurs une présence plus fréquente des experts pour traiter de ces questions factuelles complexes. Selon les participants, les demandes adressées à la RMAAQ concernaient, il y a 15 ans, des principes généraux de régulation économique et des valeurs comme l'équité dans les relations entre vendeurs et acheteurs, à la base même de l'institutionnalisation de ce système de régulation en 1956. Une culture juridique devant l'instance s'est développée, empiétant sur la place qu'occupent les enjeux économiques et politiques, dits d'opportunité. Un avocat d'expérience dans le domaine résume :

Ce sont éternellement les mêmes questions, les gros producteurs contre les petits, les transformateurs qui en veulent plus, les offices qui en veulent plus. La nature n'a jamais changé. Tout ce qui tourne autour des litiges a changé, droit, procédures. C'est présenté différemment, mais le litige est le même. [...] Tout le secondaire – le crème – a changé, mais le gâteau est le même.

Tableau 1. Réduction et codage des données : facteurs expliquant l'évolution des composantes de la judiciarisation

Composantes	Comparativement à il y a 15 ans...	Facteurs explicatifs
Nature	Plus complexe (17)	Dossiers
		Dynamique des marchés
Durée	Plus longue (13)	Personnes en place
		Maturité sectorielle
	Moins longue (3)	Réglementation
		Dossiers
Présence d'avocats	Plus importante (14)	Rôle stratégique des experts et des avocats
		Gestion des audiences laxiste
	Moins importante (3)	Technologie défaillante
		Harmonie dans les négociations
Modes de résolution des conflits	Plus d'arbitrages (9)	Plus de préparation
		Automatisme
	Moins d'arbitrages (6)	Surenchère
		Harmonie dans les relations contractuelles (moins de litiges, moins d'avocats)
Processus de la RMAAQ	Plus judiciarisé (16)	Conciliation infructueuse
		Personnalités et dynamiques sectorielles
		Enjeux monétaires
		Négociation et coopération dans les relations contractuelles
Processus de la RMAAQ	Plus judiciarisé (16)	Évitement volontaire
		Plus avocats dans l'écosystème (parties au dossier et régisseurs sur le banc)
		Diminution du rôle de régulateur économique
		Prudence et décisions « légalisées »

[29] Le crémage est devenu plus épais, semble-t-il, pour plusieurs, mais le gâteau aurait également changé de composition selon certains autres. La concentration des entreprises en amont et en aval de la production agricole, mais aussi les exploitations agricoles elles-mêmes – offrant ainsi moins d'opinions, moins de possibilités d'aller chercher un meilleur prix –, les accords commerciaux, le maintien d'une culture de marché libéralisé dans d'autres juridictions, le resserrement de la mise en marché par la mise en place de plus d'outils collectifs et coercitifs, sont tous des facteurs qui agissent sur les conflits entre les acheteurs et les vendeurs.

[30] Les composantes internes et externes s'entremêlent et la ligne de démarcation entre les deux est poreuse. Les externalités engagent de nouvelles réglementations (ex. le bien-être animal ou l'impact sur l'environnement de la production agricole, le commerce international), qui elles complexifient le corpus global autour de la mise en marché. Les situations sont souvent réglementées à la pièce. Le droit agricole, soit le volet de droit privé du régime de régulation, a vu sa nature légale, commerciale et corporative s'accroître (Représentant du groupe avocats). Les questions soumises à la RMAAQ sont donc plus complexes.

[31] Dans un autre ordre d'idées, un élément important faisant varier la judiciarisation d'un secteur à l'autre est la maturité du fonctionnement des transactions et les personnalités en place dans la gouvernance du secteur (autant acheteurs qu'offices). Plus spécifiquement, ce qui peut varier c'est : la stabilité du secteur, c'est-à-dire l'historique de mise en place des outils collectifs – « de vieux outils rodés » offrent une stabilité dans la réglementation et les relations d'affaires –, la volonté de part et d'autre d'éviter la forme « judiciarisée » de résolution des conflits, la situation de certaines personnes ayant des postes-clés dans le complexe production-transformation, rendant parfois inévitablement lourd et complexe le processus.

4.2 LE TEMPS C'EST DE L'ARGENT

[32] Considérant la complexité grandissante des enjeux traités dans les arbitrages, combinée à une culture judiciarisée de la résolution des conflits, la longueur du processus peut rapidement devenir un enjeu de ressources financières majeur pour les parties impliquées. Les délais sont une composante déterminante des coûts supportés par les parties au litige. Différentes raisons ont été exprimées pour expliquer cette évolution vers des arbitrages plus longs : principalement la complexification de la nature des dossiers, qui exige plus de préparation légale et donc plus d'avocats et de procédures, ainsi un règlement de différend qui dure.

[33] Préparation, négociation, conciliation, arbitrage, « l'après » décision, et, parfois, nouvel arbitrage sur une question incomprise dans la mise en œuvre de la décision... Les frais associés à un conflit et notamment à la présence, plutôt l'omniprésence des avocats, deviennent majeurs. Évidemment, ce ne sont pas tous les secteurs qui ont les moyens de prendre leur temps pour régler les conflits. Cela force à être plus imaginatif dans la solution, au risque que certaines requêtes (sur le prix au producteur) ne soient pas entièrement satisfaisantes. Le propos suivant exprime bien cette interconnexion variable entre les secteurs :

Dans [ce secteur-ci], ça roule assez bien. Mais j'ai vu de mes yeux vus, dans [un secteur en moyen], la Régie était trop laxiste, y'avait beaucoup de tactiques d'avocats, on décale des séances, on prend des pauses, on revient. La RMAAQ devrait gérer ça plus serré. Une faiblesse de la RMAAQ je dirais. Il faut mettre des limites. Elle aurait avantage à tenir un plan de match, "bon là, les avocats, vous avez tant de temps, si vous dépassez, c'est fini, vous n'avez plus de temps ». (Représentant du groupe acheteurs).

[34] À ce sujet, la RMAAQ a mis en place un protocole de gestion de l'instance afin d'éviter les débordements et de forcer les parties et leurs avocats à s'en tenir au plan (preuve, interrogatoire des témoins, contre-interrogatoire, expertise, plaidoirie) (Observation lors de séance publique). Ce protocole s'applique pour les arbitrages de trois jours et plus. Cette réactivité du tribunal administratif est un atout pour une gouvernance efficace de ses activités.

4.3 L'AVOCAT : ACTEUR AU CENTRE DE LA JUDICIARISATION DES RELATIONS ENTRE OFFICE ET ACHETEURS

[35] Parmi l'ensemble des propos recueillis et compilés, la composante « avocat » semble être la plus centrale de toutes. La présence des avocats à l'instance affecte

directement la longueur potentielle des conflits, la possibilité de régler par des moyens informels et la façon dont les procédures de la RMAAQ peuvent s'alourdir. Ceux-ci représentent une façon de faire, un processus particulier, autre que le formalisme minimal souhaité par les principes de la justice administrative. La complexification des enjeux de la mise en marché traduit dans les relations contractuelles exige une meilleure préparation des arbitrages et donc un recours plus important aux avocats. Cet acteur clé illustre les transformations qu'a subies le contexte de la résolution des litiges dans les dernières 15 années. D'après les observations non participantes effectuées, dans le cercle fermé de la vingtaine d'avocats souvent présents devant cette instance, pour divers clients, il y a un spectre de style d'avocats, qui peuvent éclairer l'audience et la rendre plus efficace par moment. L'inverse est aussi vrai, il y a des types avec lesquels les audiences peuvent rapidement déborder (« effet de toge », « avocasserie » et « procédurites », diront certains). C'est là où la gestion de l'audience prend son importance.

[36] Le rôle de l'avocat n'est pas remis en question ici. Au contraire, devant cet environnement complexe qu'est devenu l'agroalimentaire local et international, les enjeux réglementaires peuvent sembler à la fois incontournables et inaccessibles pour les représentants des offices et des acheteurs (ex. directeurs généraux). L'avocat agit comme conseiller juridique pour les parties, à diverses occasions, litigieuses ou non. Que ce soit sur l'écriture des règlements, d'une disposition particulière d'une convention de mise en marché faisant l'objet d'un conflit, leur modification et leur interprétation qui passent par eux. Leur présence dans les conflits entre acheteurs et vendeurs, où souvent beaucoup d'argent est en jeu, est donc devenue un automatisme pour la grande majorité des intervenants sondés. Sur cette composante, un représentant du groupe avocat tient une hypothèse intéressante sur l'origine de ce mouvement vers une judiciarisation, confirmée par d'autres participants. Il semble que la RMAAQ ait été plusieurs fois « cassée » par les tribunaux supérieurs, aux motifs qu'elle ne s'appuyait par suffisamment sur la règle de droit, sur la loi, et trop sur des arguments d'opportunité et de régulation économique. Selon ce même avocat, cela a déclenché une forme d'engrenage :

[...] Plus tu t'assoies sur la loi, plus tu tombes dans le juridique, plus ça prend des avocats à l'instance. [...] Je pense que les offices et les acheteurs se disent, "je pourrais y aller, mais les chances sont tellement élevées que ça tombe dans un débat de droit, que je ne peux pas y aller sans avocat. Et je suis mieux d'impliquer mon avocat day one que d'avoir à y faire prendre une bouche super grande et il *rush*e à la fin.

4.4 ENTRE FAIBLESSE ET DÉVELOPPEMENT DES MODES ALTERNATIFS

[37] La valorisation et le développement des modes alternatifs signifient l'adoption d'une culture nouvelle au sein du tribunal, nécessaire pour contrecarrer ou limiter les effets négatifs de la judiciarisation des relations contractuelles. Il s'agit de la composante où la répartition, entre ceux qui observent plus d'arbitrages qu'auparavant (judiciarisation) et ceux qui observent des formes moins formelles de résolution des conflits, est la plus près d'être équivalente (9 contre 6 respectivement et 2 qui n'observent pas de changement). Les facteurs compilés au Tableau 1 montrent que « ça dépend ».

[38] Certains remarquent que le recours au cadre tripartite de résolution des conflits, soit avec la RMAAQ à titre d'arbitre, est moins fréquent. Certains se disent en mesure, en fonction de leur dynamique sectorielle propre, de régler les conflits ensemble, de manière bipartite. Cela n'est donc pas nécessairement lié à l'efficacité des modes alternatifs dans leur secteur, plus à ce que les parties prenantes veulent « à tout prix » éviter l'arbitrage, pour ce que cela implique (temps, coûts, ressources). Cela force le règlement hors tribunal. Au contraire, des secteurs semblent plus susceptibles de « se chicaner », et le recours à des modes alternatifs serait bénéfique. Cependant, le processus de la conciliation dans le cadre de la signature des conventions apparaît plus ou moins efficient à produire les résultats voulus, en raison notamment du manque de formation adéquate des conciliateurs. Cette faiblesse a limité l'évitement de l'arbitrage dans bien des cas, notamment dans des contextes où les questions en litiges comportent un degré élevé de sensibilité, comme le prix et les revenus des producteurs et des rapports de force déséquilibrés. Dans ces cas, les compromis sont souvent difficiles. De plus, bien que les intervenants, dont les avocats, se soumettent plus volontiers à la culture de négociation raisonnée, certains se posent la question : « Mais y a-t-il de réels impacts statistiques. Soit les gens se sentent obligés de le faire, soit ils aiment le faire. La négociation raisonnée est-ce que ça change les choses, je ne suis pas convaincu, mais ça vaut la peine de l'essayer. » (Représentant du groupe avocats)

4.5 SITUATION DES PROCÉDURES DE LA RMAAQ DANS LE CADRE DE LA RÉOLUTION DES CONFLITS

[39] L'ensemble des participants soulignent un cadre de la résolution des conflits qui s'est judiciarisé dans les dernières quinze années. À l'origine de cette évolution, plusieurs, notamment les juristes, mentionnent la période de révision judiciaire évoquée précédemment (« trilogie de jugements »). Les règles de procédures de la RMAAQ, inspirées des principes codifiés dans la *Loi sur la justice administrative*¹⁶ semblent avoir eu un rôle à jouer. Le droit de se faire entendre et d'émettre des observations, la clause *audi alteram partem*, est un principe fortement respecté par la RMAAQ. Ce qui amène des dérives pour certains, « de la procédurite plus que les tribunaux [de droit commun] [...] C'est toute une histoire pour faire un amendement. [...] » (Représentant groupe avocats). Les observations non participantes ont permis de constater ces éléments soulevés par les participants aux entretiens. La RMAAQ tente de ménager la chèvre et le chou et de garder l'équilibre entre la flexibilité et le respect des procédures quasi-judiciaires auxquelles elle se soumet. En arrière-scène, ce souci évident de laisser à tous l'occasion de s'exprimer.

[40] Le cas de l'arbitrage de plus de 40 jours dans le secteur de la volaille¹⁷ fut mentionné comme un exemple notoire de « moyen de preuve [...] disproportionné » (Représentant du groupe avocats). Pour plusieurs, la souplesse procédurale conférée à un tribunal administratif comme la RMAAQ ne devrait pas nuire à son efficacité. Le resserrement des règles du jeu et une gestion d'instance plus serrée limitent les débordements, donc les coûts et les délais induits, avec des délibérés moins longs. Parmi les effets du cycle de contrôle judiciaire, il y a que ce tribunal administratif

¹⁶ RLRQ, c. J-3

¹⁷ Décrit à la section 1.1 de cet article.

est devenu plus prudent, conservateur dans l'interprétation de la Loi et plus formel dans certaines procédures. En contrepartie, la RMAAQ montre plus de rigueur dans ses obligations statutaires et ses décisions sont davantage fondées sur le droit applicable et sa propre jurisprudence.

Elle est plus conservatrice, parce qu'il y a probablement eu trop de libéralisme dans les décisions. Elle s'est fait casser par les tribunaux supérieurs sur de grosses décisions, puis c'est ça qui a amené une forme de vigie au niveau juridique qui est plus importante [...]. (Représentant du groupe offices de commercialisation).

[41] Ce « conservatisme juridique » entraîne plus d'avocat dans l'écosystème de l'institution, que ce soit ceux sur le banc des régisseurs et ceux représentant les parties prenantes. La présence accrue d'avocats engendre plus de formalisme dans les procédures, ainsi un processus de la RMAAQ et un contexte tous deux marqués par une forme de judiciarisation. Contrairement à plusieurs représentants des offices et des acheteurs, les avocats voient l'argumentation juridique comme souhaitable pour plus de stabilité et de prévisibilité.

5. DISCUSSION

[42] La question à l'origine de ce travail était d'identifier les facteurs qui alimentent le phénomène de judiciarisation, s'il existe réellement. Cet enjeu marque définitivement ce domaine régulé et, plus spécifiquement, les relations contractuelles encadrées par la Loi et la RMAAQ. Les facteurs compilés au Tableau 1 répondent à la question de recherche. La présentation des résultats et les extraits choisis documentent le phénomène (premier sous-objectif). En filigrane, cette documentation dresse une judiciarisation des conflits non pas quantitative (Graphique 1 : le nombre de recours n'est pas plus important au fil des ans), mais plutôt qualitative. Quant au second sous-objectif, soit d'en développer une explication, deux causes ressortent : les forces exogènes et les forces endogènes (Ménard 2016, p. 44)¹⁸ au système réglementé et leur incidence sur le procédé du tribunal administratif.

[43] Ce qui apparaît déterminant dans le cycle de résolution des litiges, c'est une complexification de son élément déclencheur : la nature du conflit. Des forces exogènes à l'environnement contractuel « circonscrit » agissent sur la potentialité des questions litigieuses et leur nature. À ce titre, les relents de la globalisation de l'agriculture et du néolibéralisme des années 1980-1990 ont un effet contourné, mais fort (Morisset 2010, p. 83-85). Avec l'accélération de la globalisation se sont imposées une redéfinition du « marché » et la transformation des règles commerciales, notamment via des accords internationaux. Certains sous-secteurs ont bénéficié du changement des règles du jeu (ex. le porc), d'autres sont mis épisodiquement à rude épreuve, notamment ceux sous gestion de l'offre (ex. volaille). Il reste que, tous secteurs confondus, les compétiteurs des acheteurs accrédités québécois ne se trouvent plus uniquement au Québec ou en Ontario, mais sur la scène internationale. Le droit contractuel s'en trouve modifié. La

¹⁸ Ménard (2016, p. 44), propose les concepts de forces exogènes (crise ou changement politique, accords internationaux, etc.) et endogènes (réinterprétation du droit existant, insatisfaction menant à enfreindre les règles, etc.) pour expliquer la réforme des méso-institutions et de leurs mécanismes.

gestion des coûts et des risques contractuels a changé de part et d'autre des parties prenantes aux conventions de mise en marché, et ce, en période ex-ante et ex-post de leur signature (Williamson 1985). Pour ce qui est du néolibéralisme, les réformes des modèles de régulation jugés trop interventionnistes, ici et ailleurs dans le monde, ont eu pour incidence la remise en cause et la perte de « popularité » des régimes d'action collective et de l'intervention étatique (Royer, Couture et Gouin 2014). Le forum de résolution des litiges devant la RMAAQ est aussi l'occasion pour certains de remettre en question ou de déstabiliser l'action collective et les principes qu'elle défend.

[44] Du côté des forces endogènes, la RMAAQ opère dans un environnement institutionnel donné, envers lequel elle se montre perméable, duquel elle apprend et s'adapte d'un point de vue institutionnel (règles de régie interne, protocole de gestion d'instance, services de conciliation et médiation) et organisationnel (répartition des ressources, formation des régisseurs). Les dynamiques internes des régimes de régulation sont alimentées par des phénomènes, des contraintes et des solutions qui leur sont propres, via un processus en boucle (Guidi, Guardiancich et Levi-Faur 2020). C'est l'identification progressive du problème de la judiciarisation, et son impact nuisible sur la mise en marché efficace et ordonnée, qui ont amené la RMAAQ à repenser ses procédures et ses services, les acteurs régulés, supportant les coûts et délais, à se responsabiliser et les avocats à optimiser leurs interventions. À titre d'exemple, mentionnés plusieurs fois, l'efficacité et le succès des modes alternatifs s'avèrent mitigés. Ce cadre plus informel ne semble pas s'arrimer avec des acteurs et des sous-secteurs d'activités spécifiques. Cependant, certains intervenants, et la RMAAQ au premier rang, cherchent à dé-judiciariser le cadre de résolution des litiges contractuels ou à limiter les effets pervers. C'est ce que la répartition des mentions illustre (Tableau 1), notamment à la composante des modes alternatifs et leur utilisation. Il s'agit d'une tentative de mieux coordonner les institutions et organisations à l'œuvre dans la résolution des conflits et rééquilibrer les relations en cause (Hadfield 2008). Il s'agit d'une illustration du processus d'apprentissage et d'adaptation, chez les acteurs réglementés et le tribunal administratif.

[45] En parallèle, les organisations et les acteurs se sont également adaptés au cycle de révision judiciaire présenté précédemment. Il s'agit d'une force endogène en ce sens que le Pouvoir judiciaire et la RMAAQ, dans la branche exécutive de l'État, sont deux structures institutionnelles ayant interagi (Silva et Guimaraes 2021, Ménard 2017), ce processus aboutissant sur une réinterprétation du droit agricole et des procédures de la RMAAQ. Pour mieux visualiser, l'Annexe 1 illustre l'évolution des pourvois en contrôle judiciaire, entre 2000 et 2021. On note effectivement une période plus « active » entre 2002 et 2014, ce qui concorde avec une forte activité de demande d'arbitrages, tel que vu au Graphique 1 ci-haut. Au sens des propos compilés, cela aurait déclenché une sorte d'engrenage : exigence de plus de rigueur chez les régisseurs et de *rule of law* dans un contexte de régulation économique, puis de formalisme, par la suite d'avocats aptes à absorber ces exigences technico-légales et, enfin, un automatisme ou surenchère d'avocats à l'instance.

[46] Ce qui paraît étonnant dans le corpus recueilli, c'est que la judiciarisation du processus de résolution montre des avantages quant à la qualité et la performance de l'administration de la justice. Des règles de procédure plus transparentes et équitables

pour tous, basées sur la règle de droit. Un effet évoqué dans les entrevues est l'application plus stricte des obligations législatives et réglementaires aux offices de commercialisation. Certains parlent de « retour du balancier » d'une époque où les régisseurs étaient « capturés » par l'industrie que vise la réglementation (Veljanovski, 2010). Parallèlement, cela permet une prévisibilité et une standardisation des actes de la RMAAQ dans ce cadre de la résolution des litiges. Un élément positif de cette transformation du tribunal, à plus long terme : l'acceptabilité et la crédibilité du régime de régulation, appuyé par un plus grand nombre d'intervenants. Du côté des désavantages perçus, l'augmentation du formalisme dans les procédures ouvre la porte à plus de dérives, notamment pour les secteurs qui en ont les moyens, une omniprésence des avocats et donc une perception d'éloignement du rôle fondamental de régulateur économique de l'institution. La capacité d'action pour contenir ces désavantages semble reposer sur : l'imposition d'une réelle culture des modes alternatifs (Mullan 2005), une collaboration constante et de bonne foi des parties (incluant les avocats) et des régisseurs qui administrent toujours plus efficacement le processus d'arbitrage par la mise en œuvre de divers outils.

CONCLUSION

[47] Cette recherche a permis l'ouverture de la boîte noire du processus quasi-judiciaire la RMAAQ et son évolution depuis 15 ans. L'identification et l'analyse des facteurs expliquant les composantes de la judiciarisation ont permis de proposer une explication à ce phénomène. Le cycle de révision judiciaire des années 2000 a eu pour conséquence l'adoption, par la RMAAQ, d'une forme de vigie au niveau juridique. Par effet boule de neige, pour les acteurs, le contexte de résolution des litiges se montre dès lors plus formel et judiciarisé. Cependant, nos résultats montrent que les risques de dérives ou de tendance à la judiciarisation s'observent dans des secteurs et des dossiers spécifiques.

[48] À titre de bonification du modèle initial (section 2.1), une composante additionnelle au phénomène de judiciarisation est suggérée : le rôle des experts en contexte d'arbitrage et son évolution depuis 15 ans. Les données analysées montrent que l'indicateur « technico-juridique » ou le duo expert(s) et avocat(s) révèle une forme judiciarisée du processus, constaté par d'autres (Simard 2010, 2014). Une seconde limite, cette fois dans l'échantillonnage, est la représentativité des acheteurs (3) comparativement aux offices de commercialisation (7). Le taux de non-réponse aux demandes d'entretien fut important dans la catégorie acheteurs.

[49] La démarche inductive comporte des retombées importantes (Trudel, Simard, Vonarx 2007). La présente étude permet l'identification d'une piste de recherche directement liée au second sous-objectif, qui était de développer une explication au phénomène. Le titre suggéré pour cette recherche connexe est « Interaction entre les branches exécutive et judiciaire de l'État: le cas de la RMAAQ (2000-2021) ». L'objectif visé est de comprendre les motifs de révision des décisions rendues par la RMAAQ devant la Cour supérieure et, ultimement, devant la Cour d'appel du Québec (voir Annexe 1), et d'en analyser les conséquences potentielles sur le mode opératoire du processus de résolution de la RMAAQ.

BIBLIOGRAPHIE

ASSIS, Jovean Assis et Tomas Aquino Guimaraes (2021). « Factors affecting judicial review of regulatory appeals », *Utilities Policy*, vol. 72, art. n° 101284.

BERNHEIM, Emmanuelle (2019), « Judicialisation de la pauvreté et non-accès aux services juridiques : quand Kafka rencontre Goliath », *Reflets : Revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 25, n° 1, p. 71-93.

CHESNAY, Catherine, Bellot, Céline et Marie-Ève Sylvestre (2019), « Judicialisation des personnes itinérantes à Québec : une géographie des pratiques policières répressives au service de la revitalisation », *EchoGéo*, vol. 28, p.1-17.

COMMAILLE, Jacques (2008), « La judicialisation : nouveau régime de régulation politique », dans Olivier Giraud et Philippe Warin (éd.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte.

CRESWELL, John W. et David J. Creswell (2018), *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, Los Angeles, SAGE.

GARANT, Patrice, Garant, Philippe et Jérôme Garant (2018), *Précis de droit des administrations publiques*, 6e éd., Montréal, Édition Yvon Blais.

GARANT, Patrice (2014), *La justice invisible ou méconnue - Propos sur la justice administrative*, Montréal, Édition Yvon Blais.

GAVA, Roy (2021), « Challenging the regulatorys : Enforcement and appeals in financial regulation », *Regulation & Governance*, version en ligne.

GUIDI, Mattia, Guardiancich, Igor et David Levi-Faur (2020). « Modes of regulatory governance : A political economy perspective », *Governance*, vol. 33, n°1, p. 5-19.

GREIF, Avner (2008), « Commitment, Coercion, and Markets: The nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange », dans Claude Ménard et Mary M. Shirley (éd.), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer, p. 727-786.

HADFIELD, Gillian K. (2008), « The Many Legal Institution that Support Contractual Commitments », dans Claude Ménard et Mary M. Shirley (éd.), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer, p. 175-203.

ISSALYS, Pierre et Denis Lemieux (2020), *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administrative*, 4e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais.

Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche, RLRQ, c. M-35.1 : à jour au 1^{er} novembre 2021.

Loi sur la justice administrative, RLRQ, c. J-3 : à jour au 1^{er} novembre 2021.

MAHÉ, Anne-Laure et Theodore McLauchlin (2021). « Operationalization », dans Jean-Frédéric Morin, Christina Olsoon et Ece Özlem Atikcan (dir.), *Research methods in the social sciences – An A-Z of keys concepts*, New-York, Oxford University Press, p. 199-204.

MEJIA, Luis E. (2020), « Judicial review of regulatory decisions : Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom », *Regulation & Governance*, version en ligne.

MÉNARD, Claude et Mary M. Shirley (2014), « The futur of new institutional economics: from early intuitions to a new paradigm? », *Journal of Institutional Economics*, vol. 10, n° 4, p. 541-565.

MÉNARD, Claude (2016), *Institutional Aspects of Governance in Fisheries Management. Five Case Studies (Denmark, European Union, France, Senegal, United-States)*, Trade and agriculture directorate fisheries Committee, Organization for Economic Co-operation and Development.

MÉNARD, Claude (2017), « Meso-institutions: The variety of regulatory arrangements in the water sector », *Utilities Policy*, vol. 49, p. 6-19.

MÉNARD, Claude (2018), « Research frontiers of new institutional economics », *Management Journal*, vol. 53, p. 3- 10.

MORISSET, Michel (2010), *Politique et syndicalisme agricoles au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

MULLAN, David (2005), « Tribunal Imitating Courts – Foolish Flattery or Sound Policy? », *Dalhousie Law Journal*, vol. 28, n° 1, p. 1-27.

NORMAND, François (2021), « La mise en marché du bois divise l'industrie à Québec », *Les Affaires*.

NORTH, Douglass Cecil (1990), *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

PARENT, Marie-Josée (2023), « Nouvelle convention de mise en marché pour le porc », *Le Bulletin des agriculteurs*.

POINT, Sébastien (2018), « L'analyse des données qualitatives : voyage au centre du codage », dans Françoise Chevalier, Martin L. Cloutier et Nathalie Mitev (éd.), *Les méthodes de recherche du DBA*, Caen, Éditions EMS, p. 262-282.

RICHMAN, Barak D. (2004), « Firms, Courts, and Reputation Mechanisms: Towards a Positive Theory of Private Ordering », *Columbia Law Review Association*, vol. 104, n° 8, p. 2328-2368.

RMAAQ (2006). « Planification stratégique 2006-2009 », Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Québec, Gouvernement du Québec.

RMAAQ (2017). « Plan stratégique 2017-2020 ». Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Québec, Gouvernement du Québec.

RMAAQ (plusieurs dates), « Rapport annuel de gestion [2000-2021] », Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Québec, Gouvernement du Québec.

RMAAQ (2021a). « La médiation. Projet pilote – 22 février 2021 », Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Québec, Gouvernement du Québec.

ROYER, Annie, Jean-Michel Couture et Daniel-Mercier Gouin (2014), « Démantèlement et pérennité des offices de commercialisation : une question de paradigme ? », *Économie rurale*, vol. 341, n° 3, p. 25-40.

RUBIN, Paul H. (2008), « Legal Systems as Frameworks for Market Exchanges », dans Claude Ménard et Mary M. Shirley (éd.), *Handbook of New Institutional Economics*, Netherlands, Springer, p. 205-228.

SIMARD, Louis (2010), « Régulation et participation publique. L'expérience de la Régie de l'énergie du Québec (1997-2007) », *Globe*, vol. 13, n° 2, p. 51-74.

SIMARD, Louis (2014), « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs : le cas de la Régie de l'énergie », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 159-184.

SOENNECKEN, Dagmar (2013), « The Managerialization of Refugee Determinations in Canada », *Droit et société*, vol. 84, n° 2, p. 291-311.

TRUDEL, Louis, Simard, Claudine et Nicolas Vonarx (2007), « La recherche qualitative est-elle nécessairement exploratoire? », *Recherches qualitatives*, vol. 5, Hors-Série, p. 38-45.

DÉPELTEAU, François (2010). *La démarche d'une recherche en sciences humaines : de la question de départ à la communication des résultats*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991), *Recherche qualitative : guide pratique*, Collection Thema, Montréal, Mcgraw-Hill.

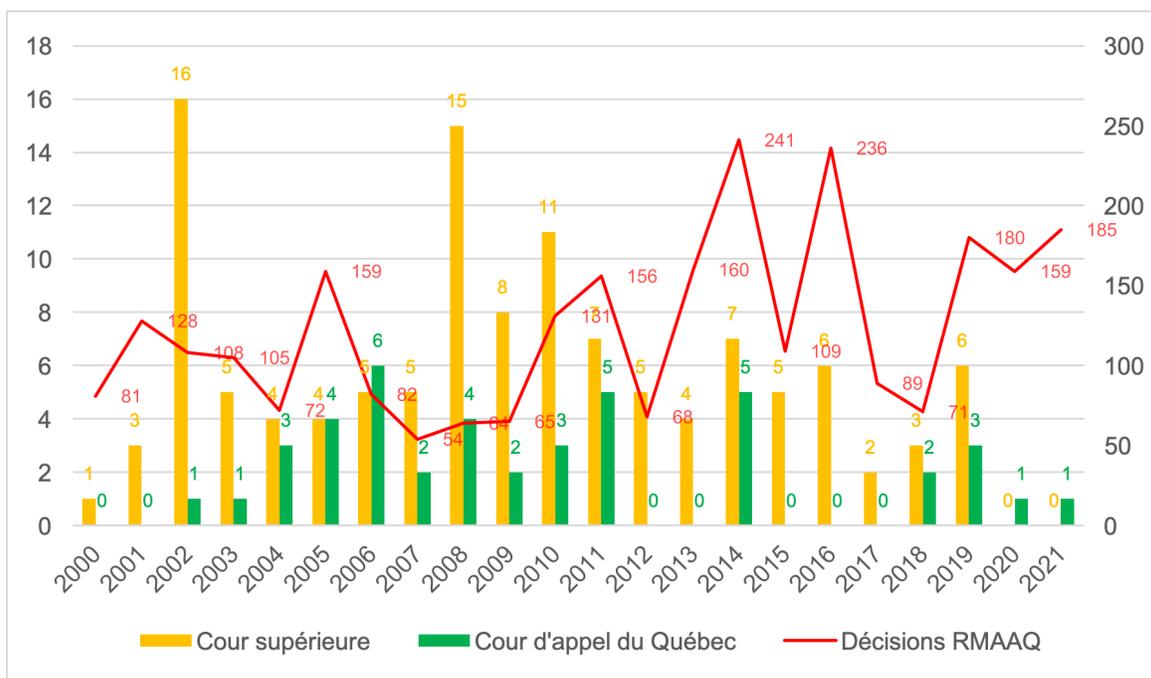
VAN CAMPENHOUDT, Luc et Raymond Quivy. (2011), *Manuel de recherche en sciences sociales*, 4e éd., Paris, Dunod.

VELJANOVSKI, Cento (2010). « Economic Approaches to Regulation », dans Robert Baldwin, Martin Cave et Martin Lodge (éd.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford Handbooks Online, Oxford University Press.

WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *The Economic Institution of Capitalism*, New York, The Free Press.

Annexe 1

Évolution du nombre de décisions rendues par la RMAAQ et de pourvois en contrôle judiciaire (Cour supérieure et Cour d'appel du Québec), 2000-2021.



Source : CanLII.org

Note :

1. Différents articles de la Loi prévoit les modalités de révision interne, de contrôle politique et judiciaire des décisions de la RMAAQ. La RMAAQ peut réviser à l'interne toute décision qu'elle a rendue (art.19). Une seule fois, le gouvernement a modifié une décision de la RMAAQ (art.20). Les possibilités de contrôle judiciaire d'une décision de la RMAAQ sont limitées : sauf sur une question de compétence, aucune injonction n'est possible (art. 21) et la Cour d'appel peut annuler une décision, une ordonnance ou une injonction rendue (art.22).

2. Bien que peu analysée dans la littérature, quelques études s'intéressent à l'interaction entre les agences ou organismes de régulation (branche exécutive) et les cours (branche judiciaire). Silva et Guimaraes (2021) utilisent différentes variables indépendantes (longueur des procédures, sujet de décision, montant en cause, etc.) pour expliquer une présence ou absence de déférence aux décisions de neuf agences de régulation brésiliennes (2010-2019). Meija (2020) s'intéresse à deux types de régulateurs (compétition et télécommunications) dans deux pays (Espagne et Royaume-Uni), sous l'angle des capacités régulatrices et du principe administratif mis

en cause. L'auteur conclut que la surveillance judiciaire joue un rôle « politique », variant entre les secteurs et selon les caractéristiques institutionnelles des cours. Enfin, Gava (2021) investit les conditions sous lesquelles les entités réglementées contestent devant les cours les sanctions reçues. Pour les 18 régulateurs financiers de 13 pays européens (2004-2020), il s'avère que plus le montant des sanctions est important pour les individus, plus les risques d'appel sont plus élevés. Au contraire, les entreprises sanctionnées montrent moins « d'appétit » pour les recours.