

COMMISSION DES RELATIONS DU TRAVAIL
(Division de la construction et de la qualification professionnelle)

Dossier : 984550
Cas : CQ-1998-3428
Référence : 2009 QCCRT 0389
Québec, le 27 août 2009

DEVANT LA COMMISSAIRE : **Kim Legault, juge administratif**

Commission de la construction du Québec

Requérante
c.

Isofor inc.

Intimée
et

Les Bergeries du Fjord

Intervenante

DÉCISION

[1] La Commission de la construction du Québec (CCQ) exerce, devant la Cour du Québec, un recours contre Isofor inc. (ISOFOR) en réclamation de salaires, congés payés, avantages sociaux et différentes autres indemnités dus en vertu de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans*

l'industrie de la construction (L.R.Q., c. R-20) (Loi R-20) relativement à la construction d'une fromagerie.

[2] ISOFOR conteste cette réclamation (n° 20-103690) alléguant que les travaux en litige ne sont pas assujettis à la Loi R-20.

[3] Afin que puisse intervenir une décision dans cette instance, la Commission des relations du travail (Commission) doit préalablement décider du bien-fondé de ce moyen puisque toutes les questions relatives à l'application de la Loi R-20 relèvent de sa compétence exclusive.

[4] Le 10 mars 2008, la Commission est saisie d'une requête de la CCQ à cet effet.

[5] ISOFOR a construit la fromagerie au profit de l'intervenante Les Bergeries du Fjord (Bergeries du Fjord).

LES FAITS

[6] La fromagerie a été construite entre le 26 mars et le 26 août 2006 sur une terre exploitée jusqu'alors par l'intervenante comme ferme laitière. La réclamation de la CCQ concerne les travaux exécutés par cinq salariés d'ISOFOR.

[7] Il est admis qu'ISOFOR est un employeur professionnel au sens de la Loi R-20 et que les travaux exécutés sont des travaux de construction au sens de cette loi.

[8] ISOFOR et Bergeries du Fjord plaident que les travaux ne sont pas assujettis à la Loi R-20 au motif que l'article 19 paragraphe 1 de cette loi prévoit que les exploitations agricoles sont exclues de son application.

[9] La CCQ admet que Bergeries du Fjord exploite sa ferme laitière et sa fromagerie par l'entremise de moins de trois employés embauchés de façon continue.

[10] La CCQ plaide que l'exception invoquée ne s'applique pas en l'espèce puisque les travaux visés par la réclamation concernent la construction d'un bâtiment destiné à la fabrication et à la mise en marché de fromage, des activités manufacturières et commerciales. Or, seules des activités agricoles peuvent être qualifiées d'activités de mise en valeur d'une ferme au sens de l'article 1 I) de la loi.

[11] Dans les délais prescrits par l'article 42 des Règles de pratique et de procédure du Commissaire de l'industrie de la construction (Décret 850-2002, 26 juin 2002), la CCQ a déposé un rapport d'expert au dossier.

[12] ISOFOR et Bergeries du Fjord ont contesté la recevabilité de ce rapport et demandé son rejet du dossier. Après avoir entendu les représentations des parties, la Commission, par décision écrite rendue le 9 février 2009, a déclaré le rapport légalement produit pour partie.

[13] Suite à cette décision, Bergeries du Fjord a également produit un rapport d'expert.

LE LITIGE

[14] Pour décider si les travaux exécutés par ISOFOR sont assujettis à la Loi R-20, la Commission doit déterminer si Bergeries du Fjord peut bénéficier de l'exception de l'article 19 paragraphe 1 en tant qu'exploitation agricole. Comme les travaux concernent la construction d'un bâtiment destiné, non pas à ses activités de production de lait, mais à la production et la mise en marché de fromages fabriqués à partir du lait produit à la ferme, le litige soulève la question de savoir si, par ces activités, Bergeries du Fjord met en valeur une ferme au sens de l'article 1 l) de la Loi R-20.

[15] Malgré le fait que le litige soulève strictement une question de droit, à savoir quel sens doit être donné à l'expression « *mise en valeur* » utilisée par le législateur à l'article 1 l) pour définir une exploitation agricole, les parties ont demandé à la Commission de pouvoir présenter une preuve contextuelle et une preuve d'expert vu l'importance de la décision à intervenir pour Bergeries du Fjord, il va sans dire, mais également pour le milieu agricole et l'industrie de la construction.

[16] La Commission a évalué le profil académique et l'expérience professionnelle de MM. Koury et Doyon et a conclu à leur qualification comme témoins experts en économie.

[17] Aussi, la Commission a consenti à entendre les témoignages de M. Martin Gilbert (GILBERT), président de Bergeries du Fjord ainsi que de MM. Farès Koury et Maurice Doyon, respectivement experts pour la CCQ et Bergeries du Fjord.

[18] De même, à la demande de Bergeries du Fjord, la Commission s'est rendue au site de son exploitation pour visiter les différents bâtiments et installations qui s'y trouvent.

[19] En début d'audience, un plan d'implantation des divers bâtiments sur ce site de même que des photographies de l'intérieur et de l'extérieur de ces derniers ont été présentés.

LA PREUVE CONTEXTUELLE

[20] GILBERT fait état de son profil académique et de ses expériences professionnelles.

[21] Après l'obtention d'un diplôme d'études collégiales (DEC) en sciences naturelles et d'un baccalauréat en agronomie avec spécialisation en sciences animales de l'Université Laval, il devient agent de développement agricole à l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-St-Jean de 1998 à 2002. En 2002, il devient conseiller technique en production ovine pour le Club d'encadrement technique en production ovine du Saguenay-Lac-St-Jean et consultant pour la compagnie Alliance-lait inc., partenaire de la Fromagerie St-Fidèle de Charlevoix.

[22] Il explique comment il est venu à s'intéresser à l'agriculture et devenir producteur agricole.

[23] Ses parents, fils et fille d'agriculteurs, n'ont pu prendre la relève de la ferme familiale et ont œuvré dans le domaine de l'imprimerie jusqu'en 1979, année où ils ont fait l'acquisition d'une ferme voisine de celle où ils ont grandi.

[24] À cette époque, tant la terre que les bâtiments de cette ferme étaient laissés à l'abandon depuis une dizaine d'années. Les terres étaient reprises en friches et les bâtiments souffraient d'un sérieux manque d'entretien. En 1979, une production bovine, vache-veau, est implantée. Une rénovation majeure, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments, s'effectue tout en conservant l'aspect centenaire des lieux. La terre est défrichée, drainée et améliorée de façon à permettre la récolte des fourrages et des grains. Une partie de la terre est réservée aux pâturages. La ferme devient rapidement un élevage sérieux de bovins de race Simmental pur sang dont les sujets sont vendus pour la reproduction.

[25] En 1994, les parents Gilbert se départissent du cheptel de bovins pour acquérir un troupeau de brebis.

[26] En janvier 2000, un changement de structure et de propriétaires vient donner un renouveau aux activités de la ferme. GILBERT et son frère Claude font l'acquisition, à parts égales, de l'entreprise familiale. La ferme porte dès lors le nom de « Les Bergeries du Fjord inc. ». Elle compte quelque 220 brebis, dont 100 de races commerciales et 120 laitières, 5 béliers de race pure et de nombreux agneaux. Les agnelles sont gardées pour le renouvellement du troupeau ou pour être commercialisées comme agnelles de reproduction. Les agneaux sont tous commercialisés pour la viande empruntant différents marchés (restauration, chaînes d'alimentation, etc.). Le lait est vendu à des micro-fromageries situées à l'extérieur de la région.

[27] Bien que les frères Gilbert occupent des emplois à temps plein en plus de leur travail à la ferme, ils réussissent à devenir en quelques années des leaders régionaux au niveau de la productivité de leur troupeau et de la qualité des carcasses d'agneaux produites. Aussi, la ferme est récipiendaire de plusieurs prix au cours de cette période dont « *le prix de l'innovation technologique en agroalimentaire pour avoir su développer et permettre la croissance d'une nouvelle production agricole à fort potentiel au Saguenay-Lac-St-Jean* » en 2003.

[28] Par ailleurs, depuis 2000, GILBERT élabore un projet de diversification de l'entreprise misant sur l'introduction de brebis laitières, une production marginale au Québec. Après avoir évalué toutes les retombées, l'entreprise se lance dans la construction de nouvelles installations à l'été 2002.

[29] Claude détient un diplôme de troisième cycle en histoire et occupe, à compter de 2003, un poste d'agent de recherche au Décanat des études de cycles supérieurs et de la recherche à l'Université du Québec à Chicoutimi. Il ne désire pas s'impliquer davantage dans l'entreprise.

[30] GILBERT, de son côté, quitte son emploi au mois de mars 2002, pour se consacrer à temps plein à l'exploitation. Il acquiert alors des parts additionnelles dans l'entreprise. Il en détient maintenant 60 % et Claude 40.

[31] En janvier 2003, lorsque les constructions sont terminées, GILBERT suit une formation en Pays Basque et en Corse. Il visite alors plusieurs entreprises laitières ovines ainsi que des fromageries. À son retour, il entreprend la production laitière de son troupeau. Lui et son frère investissent alors beaucoup d'énergie au développement d'un projet de micro-fromagerie. Ils débutent le développement de trois fromages et entreprennent le marketing pour la commercialisation du premier fromage prévue en avril 2004.

[32] En 2006, l'entreprise désire poursuivre son développement vers la transformation de ce qu'elle produit comme matière première. Elle entreprend alors des démarches pour l'obtention du financement requis pour mettre en œuvre son projet de création d'une micro-fromagerie. Les investissements requis sont de l'ordre de 500 000 \$.

[33] À cette fin, un plan d'affaires est élaboré par l'entreprise. On y décrit l'organisation, l'occasion d'affaires, l'équipe. L'analyse du marché pour les fromages et les divers plans (marketing, opérations, écologiques, biosécurité, ressources humaines) du projet y sont présentés dont, notamment, le plan de développement de l'entreprise et son calendrier de réalisation.

[34] À ce stade, Bergeries du Fjord est déjà reconnue comme producteur agricole et est membre de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA). Les autorisations requises pour débiter la construction de la fromagerie ont été obtenues, notamment du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), de la municipalité de la Ville de La Baie, de la Commission de la Protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) ainsi que du ministère de l'Environnement.

[35] Ce projet implique la participation d'un troisième partenaire, soit Mme Josée Gauthier, conjointe de GILBERT. Cette dernière détient une formation universitaire de deuxième cycle en gestion des organisations et une excellente connaissance du secteur de l'agroalimentaire au Saguenay-Lac-St-Jean. Elle est également Maître fromager.

[36] Aussi, Mme Gauthier occupe les principales fonctions de supervision et de direction des activités de transformation. Elle est ainsi responsable de la gestion financière, de l'approvisionnement, des ventes, du marketing et de la production fromagère. GILBERT, pour sa part, est responsable du secteur des récoltes, de la production laitière, de la qualité du lait et du développement des projets. Il collabore aussi à la gestion de l'entreprise.

[37] Le plan d'affaires réalisé en 2006 projetait une augmentation graduelle de la production de fromage entre 2004 et 2009, allant de 525 kg à 10 000 kg pour une progression de revenus de 20 000 \$ en 2004 à 380 000 \$ en 2009. La capacité de production maximale de la fromagerie est de 10 000 kg de fromage de brebis, soit 50 000 litres de lait de brebis transformé annuellement.

[38] L'entreprise vise aussi le marché de la viande et planifie le développement de découpes avec un maître boucher, la valorisation du lactosérum et des résidus de lait, de même que le développement de nouveaux produits de la laine provenant du troupeau, notamment un produit à base de laine naturelle pour remplacer la laine minérale.

[39] Bien que l'entreprise soit autorisée à produire accessoirement des fromages à partir du lait de vache, elle s'est limitée à transformer, à des fins de tests, des quantités limitées de lait de vache fournies par un producteur voisin désirant produire son propre fromage. Les investisseurs refusant de financer l'entreprise avant que sa production n'atteigne sa vitesse de croisière, la facturation de ce service permettait à l'entreprise de rentabiliser ses installations jusqu'à l'obtention du financement nécessaire à ses propres opérations de production de fromage.

[40] Ses installations ne permettent pas de produire ou de traiter les quantités de lait requises pour fabriquer du fromage à partir du lait de vache. Sa capacité de production de 50 000 litres par année représente la production annuelle de 250 brebis, ce qui constitue la production annuelle de seulement 5 vaches. Comme l'entreprise ne dispose

pas de lactoduc, que le lait est transporté de la bergerie à la fromagerie par chaudières et que la capacité de son bassin de refroidissement est de seulement 500 litres, elle n'a aucun intérêt à diriger sa production vers la fabrication de fromage de vache.

[41] Conformément aux autorisations obtenues des divers organismes concernés, le lait servant à sa production de fromage de brebis provient uniquement de la production de son troupeau. Elle présente dans son comptoir, le fromage de vache de son client, depuis 2008, avec son autorisation.

[42] La production de lait et de fromage a progressé selon les projections décrites au plan d'affaires. Toutefois, les profits prévus ne sont pas au rendez-vous. Des imprévus survenues, notamment aux plans climatiques et économiques, expliquent en partie cette situation. Les pluies abondantes à l'été 2008 n'ont pas permis des récoltes de qualité. Les maladies, telles la tremblante du mouton, de même que « *la crise du fromage* » qui a sévi au Québec récemment ont rendu le marché craintif. Le fromage de brebis étant un produit de luxe, les ventes ont aussi été affectées par la crise économique.

[43] C'est pourquoi pour supporter les dépenses familiales, Mme Gauthier a dû trouver un travail à l'extérieur de l'entreprise. Elle occupe actuellement un emploi de professeur en diététique au CEGEP de Chicoutimi.

[44] GILBERT, quant à lui, continue de s'occuper de l'entreprise et voit seul aux différentes tâches reliées à l'exploitation. Il explique en quoi consistent les installations et les équipements de l'entreprise ainsi que les tâches qu'il exécute quotidiennement. Ces dernières l'occupent de 5 heures du matin à 22 heures et ses pauses se limitent aux heures de repas.

[45] L'entreprise continue de vendre du lait, de la viande et des produits fabriqués à partir de la laine du troupeau. L'abattage à des fins commerciales n'est pas permis à la ferme en raison de l'absence des infrastructures nécessaires au respect des normes applicables à ces activités.

[46] En 2007, l'entreprise a transformé 45 000 litres de lait, dont 25 000 litres de lait de brebis de son troupeau et 20 000 de lait de vache provenant de la production de son client; en 2008, elle a produit 40 000 litres. Elle estime qu'en 2009, sa production atteindra sa vitesse de croisière et sera de 50 000 litres.

[47] La bergerie est occupée à sa pleine capacité. Parmi les 225 brebis du cheptel, 50 sont des agnelles de remplacement. Une centaine sont traitées à tous les jours, les autres sont à d'autres phases (gestation, etc.). La gestion du troupeau constitue 75 % des activités de l'entreprise, attendu que l'hiver, davantage de temps est consacré à la fromagerie.

LA PREUVE D'EXPERT

TÉMOIGNAGE DE M. FARÈS KOURY

[48] M. Farès Koury est économiste-conseil et président d'Étude Économique Conseil (EEC Canada), une firme privée de consultants fondée en 1981 dont le siège est à Montréal. Cette firme œuvre, depuis sa création, sur les marchés nationaux et internationaux et se spécialise dans la consultation économique et managériale.

[49] M. Koury, depuis plus de trente ans, mène et supervise un très grand nombre de mandats qui reflètent sa double formation de gestionnaire et d'économiste. Il a dirigé ces dernières années, dans plus de 25 pays, une quarantaine d'enquêtes économiques pour le compte direct de la Banque Mondiale, nécessitant toutes une excellente maîtrise des systèmes de classification des activités économiques. De plus, il a développé depuis le début de sa carrière, une expertise en matière de politique économique au soutien du développement, notamment des secteurs agricoles.

[50] Son curriculum vitæ évoque une expérience dans une multitude d'autres secteurs de l'économie.

[51] Son rapport relate d'abord le mandat qui lui a été confié par la CCQ. Cette dernière lui demande de formuler une opinion relativement à la question suivante :

Au plan économique, est-ce qu'une fromagerie construite sur une ferme est une exploitation agricole?

[52] À la lumière des dispositions pertinentes de la Loi R-20, M. Koury traduit la question soumise par la CCQ en ces termes :

Existe-t-il au plan économique des repères qui permettraient de dire que toutes les activités de mise en valeur des produits de cette exploitation agricole doivent être considérées comme faisant partie de l'exploitation agricole elle-même?

[53] Il pose alors la problématique comme suit :

Les activités de transformation de lait en fromage et de mise en marché de fromage à partir de lait de brebis en provenance de la ferme sont-elles des activités inhérentes au fonctionnement de la ferme, au même titre que le serait par exemple, le fait de cultiver le champ ou de nourrir un troupeau?

[54] Il ajoute que pour clarifier la question de la classification économique de l'activité de fromagerie sur les lieux d'une ferme, il est moins important de savoir si la fromagerie met en valeur les produits de la ferme que de déterminer si la fromagerie, parce qu'elle transforme et ajoute de la valeur aux produits de la ferme, fait partie intégrante de la ferme ainsi mise en valeur.

[55] Sa réponse directe à la question est la suivante :

Au plan économique, une fromagerie n'est pas une exploitation agricole même si elle est construite sur une ferme et même si elle s'approvisionne que chez elle-même en produit de la ferme.

[56] Au soutien de cette conclusion, il fait valoir, en résumé, ce qui suit :

Pour l'essentiel, les « activités agricoles » et celles de la « transformation des produits agricoles » sont de natures différentes. Les grands systèmes de classification économique et les principes de base de l'analyse économique reconnaissent cette distinction. Le législateur québécois, distingue lui aussi les « activités agricoles » et « les activités de transformation et de vente de produits agricoles », notamment dans le cadre de la Loi québécoise sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Ainsi, au plan économique, la fabrication de fromage n'est pas une activité agricole ou même simplement une activité à caractère agricole. Du point de vue de l'analyse économique, il s'agit même d'une distinction de base.

[...]

Dans la littérature économique (littérature académique, presse spécialisée, rapports du secteur institutionnel en développement économique / sectoriel), un système classique courant de catégorisation qui regroupe les activités économiques en trois grands secteurs : primaire, secondaire et tertiaire. L'*agriculture* est une composante du secteur primaire (avec la pêche, l'exploitation forestière et l'exploitation minière), lequel regroupe les activités qui ont trait à la collecte et à l'exploitation directe des ressources naturelles. Le secteur secondaire regroupe les industries de transformation (de matière) parmi lesquelles il est logique d'inscrire *la fabrication de fromage*.

Le schéma qui suit illustre bien le fait que les activités de diversification engagées par les exploitants agricoles en transformant davantage ce qu'ils produisent sur la ferme ou en greffant des services supplémentaires à leur activité proprement fermière, appartiennent en fait à d'autres secteurs d'activité. Les exploitations agricoles appartiennent au secteur primaire et leur activité consiste en gros en une première transformation de la nature. Les fromageries sont clairement campées dans le secteur secondaire et leur activité consiste à transformer plus avant des produits en provenance du secteur primaire. Au sens économique, ce processus ajoute de la valeur sur une base continue aux produits primaires, ce qui ne signifie pas, loin de là, que toutes ces activités appartiennent au même secteur et que les établissements de fabrication de fromage ou les gîtes ruraux deviennent pour autant des fermes ou qu'ils en font partie.

[...]

L'utilisation par une fromagerie du propre lait de sa ferme peut être compris comme un élément de différenciation du produit (pour garantir l'origine, la qualité et la stabilité du produit). La fromagerie devient-elle cependant une activité de transformation à caractère agricole parce qu'elle est intégrée avec une exploitation laitière? **Non, il s'agit d'une activité de fabrication intégrée avec une activité agricole : le caractère des deux activités n'est point changé par le simple fait de cette intégration verticale, au sens économique.** D'ailleurs, si ce n'était pas le cas, pourquoi ne serait-il pas tout autant justifié, inversement, que l'activité de production du lait cru de brebis devienne assimilable à une activité de fabrication du fait de l'intégration des deux activités. C'est-à-dire que l'activité d'élevage de brebis perdrait son caractère d'exploitation agricole du fait qu'elle serait maintenant intégrée à une activité clairement industrielle.

[Les soulignements sont ceux de l'auteur]

[57] Selon lui, le simple fait que la fromagerie mette en valeur les produits de la ferme ne fait pas de cette fromagerie une ferme, ni ne fait en sorte qu'elle fait partie de cette ferme au plan de sa catégorisation économique. De la même manière que l'activité de fabrication de meubles en bois puisse mettre en valeur l'activité forestière sans y être assimilée ou que l'activité de fabrication de châssis d'aluminium puisse mettre en valeur l'industrie extractive sans y être assimilée, la fabrication de fromage fin à partir du lait de brebis tout en mettant en valeur les produits de la ferme, ne devient pas pour autant une exploitation agricole.

TÉMOIGNAGE DE M. MAURICE DOYON

[58] M. Maurice Doyon, expert pour Bergeries du Fjord, est professeur titulaire et directeur du programme de maîtrise au département d'économie agroalimentaire et des sciences de la consommation de l'Université Laval. Il est également membre du Centre de recherche en économie Agroalimentaire (CRÉA) au même département. Il est professeur associé à l'Université du Maine, Fellow du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO) à Montréal et chercheur associé de l'institut de nutraceutiques et des aliments fonctionnels (INAF). Il est détenteur d'un doctorat en économie appliquée de l'Université de Cornell (97). M. Doyon a été récipiendaire de nombreuses bourses. Son curriculum vitæ présente une liste impressionnante de réalisations.

[59] Ses intérêts de recherche sont l'analyse de politiques agricoles, le design de marché, la détermination du consentement à payer pour des biens publics et privés, ainsi que l'économie expérimentale.

[60] Le rapport qu'il produit au dossier s'intitule :

Commentaires concernant l'opinion économique d'Étude Économique Conseil.

[61] Le professeur Doyon reproche à l'opinion de M. Koury le fait qu'elle repose essentiellement sur les systèmes de classification, notamment le système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et sur l'argumentaire de marché pertinent et de saines conditions de concurrence.

[62] Notons immédiatement que la Commission, par sa décision interlocutoire du 9 février 2009, a exclu du dossier les commentaires de M. Koury sur le marché pertinent et les saines conditions de concurrence.

[63] M. Doyon est d'avis que l'opinion de M. Koury indique une méconnaissance de l'agroalimentaire et qu'elle omet notamment de prendre en compte des éléments importants, tels la taille des activités de transformation, dont l'utilisation ou non d'intrants majeurs externes à l'entreprise, l'entité juridique qui réalise les activités de transformation, le lieu de la transformation et le concept d'activité dominante.

[64] Outre des précisions apportées sur la nature de l'outil qu'est le SCIAN et les limites qui en découlent, M. Doyon affirme qu'il n'existe pas de théorie économique permettant de déterminer précisément dans le temps, ce qui est ou n'est pas le prolongement d'une activité agricole. Selon lui, c'est le degré de l'activité qui doit guider l'analyse de la Commission dans la qualification de l'exploitation.

[65] Il s'exprime comme suit à ce sujet :

Pour illustrer ce point, utilisons un exemple. Un très grand nombre d'entreprises agricoles au Québec possède un atelier de soudure dans leur atelier de réparations. Convenons sans arguments supplémentaires que l'activité de soudure n'est pas selon le SCIAN une activité agricole. Utilisons maintenant quatre cas :

- i. Une entreprise agricole incorporée possède une soudeuse dans son atelier de réparations;
- ii. Une entreprise agricole incorporée de taille importante construit un atelier de soudure indépendant, adjacent à l'étable et servant exclusivement à ses besoins;
- iii. Une entreprise agricole incorporée de taille très importante construit un atelier de soudure indépendant, adjacent à l'étable et servant exclusivement à ses besoins. Elle utilise un soudeur à raison de 20 heures semaine;
- iv. Une entreprise agricole incorporée de taille très importante devient le principal actionnaire d'un atelier de soudure au village (Soudure inc.). Les travaux de soudure de l'entreprise agricole représentent 5 % du chiffre d'affaires de Soudure inc. Cinq soudeurs travaillent à temps plein à l'atelier de soudure.

Existe-t-il une distinction entre ces quatre cas? Rappelons qu'une interprétation aveugle de la classification SCIAN ne permet pas de distinction. Dans chaque cas, l'activité de soudure n'est pas une activité agricole. À notre avis, ces quatre cas offrent des différences importantes de degré susceptibles d'influencer la reconnaissance d'une activité comme étant agricole ou non.

Selon nous, en utilisant la réglementation, les principes économiques de base et les usages présents, les balises suivantes pourraient être utilisées pour déterminer si une activité de transformation est le prolongement d'une activité agricole :

- i. L'activité de transformation est effectuée par la même entité juridique que celle qui réalise l'activité agricole et prend place sur les terrains qui font partie de l'entreprise agricole;
- ii. L'intrant principal (ou la demande de travaux) doit provenir majoritairement de l'entreprise agricole;
- iii. L'activité de transformation ne requiert pas l'engagement d'employé ou d'au maximum deux employés qui travaillent de façon continue;
- iv. L'activité dominante est l'activité agricole. Ce dernier point peut être mesuré en termes de chiffre d'affaire, d'allocation des ressources ou de reconnaissance juridique ou réglementaire.

Concernant le dernier critère, le chiffre d'affaires peut, dans certains cas, ne pas être la mesure la plus appropriée. En effet, si l'activité de valeur ajoutée est fort lucrative, alors que l'activité de production est déficitaire, le chiffre d'affaires laissera croire que l'activité de transformation est l'activité principale, alors que dans les faits la majorité des ressources en temps et en capitaux pourraient être dédiées à l'activité de production. Quant à la reconnaissance juridique, à titre d'exemple indiquons que la Fédération des producteurs de lait du Québec reconnaît le statut des producteurs-transformateurs (fromager) et permet certains accommodements qui ne sont pas disponibles aux autres fromagers ou aux autres producteurs. Toutefois, si un producteur cesse son activité de production, il perd du coup son statut de producteur-fromager et ne peut poursuivre dans les mêmes conditions sa production fromagère. Ce statut juridique ou réglementaire reconnaît donc que la production laitière est l'activité principale.

(Reproduit tel quel)
(Nos soulignements)

[66] Plus loin dans son rapport, à la section 3 intitulée « *Une volonté politique de favoriser les produits à valeurs ajoutées* », il fait valoir qu'outre la question en litige qu'il pose comme étant la qualification de l'entreprise comme exploitation agricole au sens de l'article 1 I), il soumet qu'une deuxième question se pose relativement aux produits

de la ferme : « Soit : la mise en marché des produits de cette transformation est-elle une activité de mise en valeur de la ferme? »

[67] Il n'émet aucune opinion à cet égard, mais renvoie la Commission aux rapports Pronovost, Ouimet et St-Pierre, commandés respectivement par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire, la Commission sur la protection du territoire agricole et la Commission sur l'assurance stabilisation des revenus agricoles. Il écrit :

Le rapport Pronovost et les autres rapports favorisent une plus grande valorisation des produits de la ferme par les entreprises agricoles, notamment par des activités de transformation à la ferme. La demande des consommateurs québécois favorise également ce développement. Les tendances de marché et les exercices de redéfinition de l'agroalimentaire québécois indiquent donc une croissance des activités de valorisation de la production de la ferme à la ferme par des activités de transformations. Or, dans tous les cas, l'aspect prolongement de l'activité agricole par des activités de transformations à la ferme n'est pas questionné et semble s'inscrire dans la réalité des entreprises agricoles en 2009. D'ailleurs, mentionnons que la Commission de protection du territoire agricole reconnaît la transformation des intrants de la ferme comme étant une activité agricole si essentiellement les critères i) et ii) que nous avons précédemment indiqués sont rencontrés.

(Nos soulignements)

[68] Il termine ses conclusions en énonçant les balises que la Commission devrait considérer pour déterminer si une activité de transformation est le prolongement d'une activité agricole :

- Est effectuée par la même entité juridique que celle qui réalise l'activité agricole et prend place sur les terrains qui font partie de l'entreprise agricole;
- Utilise comme intrant principal un produit qui provient majoritairement de l'entreprise agricole;
- Utilise pour ses activités de transformation aucun ou au maximum deux employés qui travaillent de façon continue;
- A comme activité dominante une activité agricole.

[69] Cette approche du professeur Doyon, fondée sur le degré de l'activité, a donné l'occasion aux experts d'exprimer leur point de vue sur les réelles sources de revenus de l'entreprise telles que reflétées par les états financiers de Bergeries du Fjord produits au dossier. Il en ressort que la vente de fromage n'est pas la principale source de

revenus de l'entreprise malgré le fait que cette dernière a presque atteint sa vitesse de croisière en regard de sa production de fromage.

[70] La preuve entendue a permis de mettre en lumière le fait que Bergeries du Fjord est un exemple d'exploitation intégrée verticalement; que ce type d'exploitation a été encouragée par des amendements législatifs en 1996; qu'elle s'inscrit dans une nette tendance observée actuellement dans le milieu agricole et que plusieurs acteurs du milieu agricole désirent que le législateur reconnaisse comme agricoles toutes les activités de transformation et de mise en marché lorsqu'elles sont effectuées sur la ferme à partir des produits de son exploitation.

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

[71] La procureure de l'intervenante fait une revue de la jurisprudence du commissaire sur l'application de l'exclusion invoquée et sur la définition de l'expression « *exploitation agricole* ». Elle soutient que le commissaire a retenu une interprétation large et libérale du mot « *ferme* » utilisé dans cette expression. Elle ajoute que chaque dictionnaire offre sa propre définition de ce mot et qu'il faut, en conséquence, se référer au domaine de l'agriculture au Québec pour bien circonscrire la réalité visée par la Loi R-20.

[72] Depuis l'adoption de cette loi en 1968, l'agriculture a évolué au Québec et la notion de ferme aussi. La jurisprudence du commissaire reflète cette évolution.

[73] Aujourd'hui, la mise en valeur d'une ferme implique trois étapes : la production, la transformation et la mise en marché. La procureure s'appuie sur les dispositions de diverses lois applicables aux producteurs agricoles pour faire valoir que la transformation et la mise en marché sont maintenant admises comme faisant partie du processus d'exploitation d'une ferme.

[74] Elle ajoute que la qualification de l'entreprise doit s'effectuer avant l'exécution des travaux visés par la réclamation. Avant l'ouverture de la fromagerie, la ferme en était une d'élevage de brebis, de production de lait et de viande. Aujourd'hui, on y fait toujours les mêmes activités mais, au surplus, on y fait la transformation du lait en fromage ainsi que la mise en marché de ce fromage en le vendant au comptoir de la fromagerie et à une clientèle de marchands au détail de la région et ailleurs dans la province. D'autres produits faits à partir de la laine de brebis sont également vendus au comptoir.

[75] La transformation se présente comme le prolongement de l'activité principale exercée par l'entité, soit l'agriculture. Il ne s'agit pas ici de déterminer si la transformation dissociée de la production serait une activité protégée. En l'espèce, il est clair que si on enlève les brebis de l'équation, il n'y a plus de fromagerie.

[76] La procureure a déposé des notes et autorités à ce sujet. Elle a aussi déposé les décisions du commissaire faisant l'objet de sa revue jurisprudentielle.

[77] Les arguments du procureur de l'intimée sont essentiellement au même effet.

[78] La procureure de la requérante plaide, pour sa part, qu'il n'y a pas lieu de chercher à définir la notion de « *mise en valeur* » en ayant recours à d'autres lois utilisant des expressions ou définitions similaires. Même les définitions du dictionnaire doivent être prises avec réserve, car il s'agit ici de droit statutaire et la loi a prévu des définitions qui lui sont propres. Toute interprétation de ces définitions doit se faire à la lumière de la finalité et de l'esprit de la loi.

[79] La fromagerie n'est pas une ferme. Il s'agit d'un bâtiment qui abrite des équipements qui servent à la fabrication du fromage et non à l'agriculture ou à la mise en valeur de la ferme. La transformation n'est pas en soi une activité agricole. Il suffit de se demander si la fromagerie est un bâtiment indispensable à l'exploitation de la ferme. Poser la question, c'est y répondre.

[80] Le fardeau de preuve repose sur l'intimée et l'intervenante et non sur la requérante. La fromagerie est un immeuble qui a une vocation mixte. Il a une vocation industrielle car il abrite des équipements qui servent à la fabrication du fromage et il a une vocation commerciale car on y fait de la vente au public. L'usage immédiat du bâtiment ne sert donc pas des fins agricoles.

[81] En réplique, la procureure de l'intervenante fait remarquer que l'exception pour les exploitations agricoles se distingue des autres exceptions prévues à la loi en ce que la notion de vocation du bâtiment ne constitue pas un critère pour son application. Elle réitère que la ferme doit être conçue comme une seule entité, comme un tout dont les activités ne peuvent être séparées. Ce qu'il faut déterminer, c'est le sens de l'expression « *mise en valeur* ». La transformation et la vente sont-elles des activités qui participent à la mise en valeur de la ferme? C'est là la question à laquelle il faut répondre.

LES MOTIFS DE LA DÉCISION

[82] L'article 19 de la Loi R-20 stipule ce qui suit :

19. La présente loi s'applique aux employeurs et aux salariés de l'industrie de la construction; toutefois, elle ne s'applique pas :

1° aux exploitations agricoles et aux travaux de construction d'une serre destinée à la production agricole lorsqu'ils sont exécutés par les salariés habituels du serriculteur ou par ceux du fabricant de la serre, de son ayant cause ou d'une personne dont l'activité est d'effectuer de tels travaux et qui en est chargée à titre exclusif par ce fabricant ou ayant cause.

(Nos soulignements)

[83] L'expression « *exploitation agricole* » est définie de la façon suivante à l'article 1 l) de la Loi R-20 :

l) « exploitation agricole » : une ferme mise en valeur habituellement par l'exploitant lui-même ou par l'entremise de moins de trois salariés embauchés de façon continue.

(Nos soulignements)

[84] Pour que les travaux visés par la réclamation puissent être assujettis à la Loi R-20, ils doivent être des travaux de construction au sens de l'article 1 f) de cette loi. En l'espèce, la nature des travaux n'est pas contestée. Il est admis que les travaux de construction de la fromagerie sont des travaux de construction visés par la loi.

[85] L'intimée plaide cependant que les travaux qu'elle a exécutés ne sont pas assujettis à la loi au motif que le bâtiment construit fait partie d'une exploitation agricole. Elle ajoute qu'en vertu de l'article 19 de la loi, ces travaux sont exemptés même s'ils ne sont pas exécutés par la personne qui exploite la ferme.

[86] En effet, la jurisprudence, sur ce point particulier, est bien établie. Dans l'affaire *Jean-Marc Henri inc.*¹, le commissaire résumait l'état du droit sur cette question :

Après avoir établi ce principe, la loi dresse une liste d'exceptions. Or, un examen attentif de cette liste nous amène à faire la constatation que l'exception relative aux exploitations agricoles est différente des autres exclusions.

En effet, toutes les autres exceptions concernent des travaux bien définis et les salariés et/ou les employeurs doivent répondre à des exigences précises. Ainsi, pour être exclus de l'assujettissement, les salariés devront travailler pour une certaine catégorie d'employeurs et/ou exécuter certains travaux précis. Dans le cas des exploitations agricoles, aucune de ces contraintes n'existe. Ce sont les exploitations agricoles globalement qui sont non assujetties. Citons ce que dit l'honorable juge Chouinard, à la page 339 du même jugement de la Cour suprême mentionné précédemment.

La formulation même de l'art. 2 montre bien que sauf le cas des exploitations agricoles, ce ne sont pas des catégories de personnes, employeurs ou salariés, auxquelles la Loi ne s'applique pas, mais des travaux bien définis exécutés par les catégories de salariés déterminés pour le compte d'un employeur désigné ou d'une catégorie d'employeurs.

Par conséquent, tous les travaux de construction effectués sur une exploitation agricole ne seront pas soumis aux stipulations de la Loi R-20. Sur ce sujet, dans la décision 205, le commissaire Bernier écrivait :

Je ne puis, cependant, accepter ses conclusions quand il prétend qu'un tiers ne peut bénéficier d'une exception que le législateur a établie dans le but de favoriser les petits exploitants agricoles. Je crois plutôt que le

¹ *Commission de la construction du Québec c. Jean-Marc Henri inc.*, [1994] CIC 862.

législateur a soustrait à l'application de la loi les exploitations agricoles au sens de la loi, c'est-à-dire, selon la définition suivante apparaissant au paragraphe l) de l'article 1 de la loi.

"Article 1 (f): « Exploitation agricole »: Une ferme mise en valeur habituellement par l'exploitant lui-même ou par l'entremise de moins de trois (3) salariés embauchés de façon continue."

Si le législateur avait voulu limiter l'exception ou l'exemption aux exploitants agricoles, il l'aurait précisé comme d'ailleurs il le fait dans les paragraphes suivants de l'article 2 quand il s'est référé au statut des employeurs et des salariés exécutant les travaux.

Ici, il s'agit de travaux effectués sur un bâtiment appartenant à l'exploitation agricole et, peu importe le statut de l'employeur et des salariés qui exécutent les travaux, si la ferme répond à la définition de la loi, les travaux qui sont exécutés ne sont pas compris dans son champ d'application.

Et il réitérait ce principe dans la décision 223 :

Ma décision se bornera donc à confirmer, comme je le faisais dans la décision 205 (Meunerie St-Pierre de Broughton), qu'une exploitation agricole, au sens de la définition de ce terme à l'article 1, peut se prévaloir de l'exception prévue à l'article 19 de la loi même si les travaux sont exécutés pour ou par un tiers.

(Nos soulignements)

[87] Tous les travaux de construction effectués sur une ferme ne sont pas exclus de l'application de la loi. Selon l'article 1 l), seuls sont visés les travaux effectués sur une ferme « mise en valeur par l'exploitant lui-même ou par l'entremise de moins de trois employés embauchés de façon continue ».

[88] La taille de l'exploitation apparaît ainsi comme un des éléments qui conditionne l'application de l'exception.

[89] Toutefois, les moyens utilisés pour accomplir les différentes tâches inhérentes à la mise en valeur d'une ferme peuvent rendre possible l'exploitation de fermes de taille relativement importante sans le recours à un grand nombre de salariés permanents. C'est le cas, notamment, lorsque l'exploitation est fortement mécanisée.

[90] Qu'en est-il lorsque l'entreprise se qualifie comme exploitation agricole au sens de la loi, mais que la construction en litige ne sert pas des fins agricoles? Imaginons la construction d'un motel ou d'un atelier de mécanique sur le site de la ferme.

[91] Dans un cas d'espèce mettant en cause des travaux de construction d'une piscine à l'intérieure de la résidence de l'exploitant située sur la ferme, il a été décidé que l'exclusion trouvait application au motif que la résidence du fermier faisait partie

intégrante de l'exploitation. (Voir à ce sujet la décision *Commission de la construction du Québec c. G.D.R. Construction inc.* CIC 456).

[92] Reste que, sur cette question, la jurisprudence n'est pas abondante. La raison en est que dans la plupart des cas, la condition portant sur le nombre d'employés de l'exploitation n'était pas satisfaite de telle sorte que la vocation du bâtiment n'avait aucune incidence sur l'issue du litige. Dans les autres cas, le bâtiment en cause était clairement un bâtiment de ferme.

[93] Lorsque la construction s'inscrit dans un contexte de transformation de l'entreprise ou même d'une entreprise non encore en opération, l'exploitation « *en devenir* » ou « *en transformation* » n'a pas d'historique pouvant servir de référence dans l'évaluation de ses modes d'opération. C'est pourquoi les différents commissaires ont eu recours aux plans d'affaires dressés au moment de l'élaboration du projet de construction pour estimer, en fonction des moyens projetés, le nombre de salariés nécessaires à l'exploitation de l'entreprise après la construction. (Voir notamment : *Commission de la construction du Québec c. Centre québécois d'expertise en production porcine* et *FTQ-Construction* [1999] CIC 1081 et *Ferme Claufort inc. c. Commission de la construction du Québec* [1999] CIC 1082).

[94] L'affaire *Ferme du Domaine de la rivière (Daniel Côté c. Ferme du Domaine de la Rivière inc. et Commission de la construction du Québec, CIC 2954)* est un autre exemple de cette approche. S'agissant de la construction d'une fromagerie sur le site d'une ferme, les procureurs de l'intervenante et de l'intimée ont soutenu que les projets de mécanisation de l'entreprise auraient pour effet, notamment, de permettre de réaliser la production sans le recours à un deuxième fromager à temps plein. Selon ces projections, un des employés de l'exploitation deviendrait un salarié saisonnier et ce dernier ne serait alors plus un salarié embauché de façon continue au sens de l'article 1 I). Ce projet, disaient-ils, n'était pas hypothétique, mais probable puisqu'il s'inscrivait dans l'évolution normale de l'entreprise et que la rentabilité du projet ne faisait pas de doute. La CCQ s'objectait à cette preuve plaidant qu'elle n'était pas pertinente pour déterminer le nombre d'employés de l'exploitation aux fins de l'application de l'exception invoquée.

[95] À ce sujet, le commissaire concluait comme suit :

Sans nier la réalité des entreprises et le fait que celles-ci peuvent évoluer rapidement et souvent au cours de leur existence, il m'apparaît que prendre en compte des transformations dont la concrétisation est probable, bien que non encore réalisées dans la troisième année suivant l'exécution des travaux en cause, dénaturerait la portée de l'exception. En effet, pour que les objectifs de la loi soient atteints, il faut être en mesure de se situer, autant que faire se peut, au moment de l'exécution des travaux dont l'assujettissement est contesté. C'est la lecture que je fais de la jurisprudence du commissaire en la matière. En l'espèce, les travaux ont été réalisés en 2005 et le changement de statut de Carl Tremblay

est prévu en 2007. Ce n'est pas la situation qu'avait à traiter le commissaire dans les précédents soumis. Les procureurs de l'intervenante et de l'intimé ne m'ont pas convaincue de la pertinence de cette partie de la preuve en regard du changement de statut de M. Tremblay, aussi je maintiens l'objection formulée à ce sujet.

Puisqu'elle embauche plus de deux salariés de façon continue, Ferme Domaine de la Rivière n'est pas une exploitation agricole au sens de la Loi R-20.

En conséquence, il n'est pas nécessaire, en l'instance, de déterminer si sa principale activité peut être qualifiée d'agricole malgré le fait que la totalité de ses revenus provient, non pas de la vente de sa production laitière, mais de la vente de fromage fabriqué entièrement à partir de cette production.

La question de savoir si la transformation et la mise en marché de la production agricole sont des activités de mise en valeur d'une ferme, demeure donc ouverte.

[96] Ayant conclu de la preuve que la condition portant sur le nombre d'employés n'était pas satisfaite, le commissaire n'avait pas à décider si les activités de transformation des produits de la ferme étaient des activités de mise en valeur d'une ferme.

[97] Tout comme dans l'affaire *Ferme du Domaine de la Rivière*, le projet d'implantation d'une fromagerie par Bergeries du Fjord a nécessité la construction d'un bâtiment pour servir de fromagerie. De plus, la mise en œuvre du projet a marqué un point tournant dans l'évolution de l'entreprise et l'a transformée.

[98] Malgré ces transformations, l'intervenante plaide que la qualification de l'entreprise aux fins de l'application de l'exclusion doit se déterminer avant la construction de la fromagerie.

[99] Selon cette approche, une entreprise qui se qualifierait d'exploitation agricole à un certain moment en raison du fait qu'elle opère une ferme par l'entremise de moins de trois employés, bénéficierait en quelque sorte de droits acquis et pourrait construire tout bâtiment sur sa terre, quel qu'en soit l'usage ou le nombre de ses employés après la construction.

[100] Une certaine jurisprudence a pu laisser croire que telle était l'interprétation à donner à la loi.

[101] L'intervenante ne pousse pas son argument jusque-là. Elle admet que pour bénéficier de l'exclusion, Bergeries du Fjord doit être exploitée par moins de trois employés et que cette condition continue de s'appliquer après la construction de la fromagerie, c'est-à-dire que le nombre d'employés doit demeurer inférieur à trois, même

en ajoutant les activités de la fromagerie. Elle est aussi d'accord qu'il doit en être de même pour la condition relative à l'usage du bâtiment construit. Cet usage doit aussi « *mettre en valeur la ferme* ».

[102] Elle reconnaît ainsi que la ferme n'est pas seulement un lieu physique puisque dans un tel cas, l'usage auquel est destiné la construction ne serait d'aucune utilité aux fins de l'application de l'exclusion invoquée et l'intervenante ne demanderait pas à la Commission de décider si les activités d'une fromagerie sont des activités de mise en valeur d'une ferme.

[103] Dans la détermination de l'application de l'exclusion invoquée, ce qui compte ce n'est pas tant la qualification de l'entreprise comme exploitant agricole avant ou après la construction, mais le rattachement ou non du bâtiment aux activités fermières de l'entreprise. L'entreprise peut parfois avoir des activités mixtes parfaitement intégrées, comme dans l'affaire *Commission de la construction du Québec c. Erablière le Rossignol inc.* CIC 466 où les produits de l'érable étaient écoulés dans la préparation des repas d'une cabane à sucre ouverte au public toute l'année. Bien que bénéficiant du statut d'exploitant agricole, l'entreprise s'est vue refuser l'application de l'exclusion.

[104] En effet, dans cette affaire, la construction se rattachait plus aux activités commerciales de restauration exercées par l'entreprise qu'à ses activités agricoles ou fermières. L'entreprise n'en restait pas moins un exploitant agricole aux fins de toute autre construction destinée à ses activités fermières.

[105] Aussi, tout bâtiment dont l'usage donne une plus value à l'entreprise ne contribue pas automatiquement à « *la mise en valeur de la ferme* ».

[106] L'intervenante fait plutôt valoir comme argument principal que la solution du litige repose sur le sens à donner au mot « *ferme* » utilisé dans la définition de l'article 1 l). Comme la loi ne définit pas ce terme et que l'article 1 l) n'a pas été amendé depuis son adoption en 1968, elle plaide que la Commission doit prendre en compte que les fermes au Québec ont beaucoup évolué depuis et que c'est la réalité des fermes d'aujourd'hui qui doit la guider dans son interprétation de la loi.

[107] Elle fait valoir que cette évolution du domaine agricole est à l'origine de modifications législatives entrées en vigueur en 1996 ayant eu pour effet de modifier bon nombre de lois applicables aux producteurs agricoles (*Loi sur les producteurs agricoles* (L.R.Q., c. P-28); *Loi sur le ministère de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation* (L.R.Q., c. M-14); *Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le remboursement des taxes foncières et des compensations* (L.R.Q., c. M-14, r. 2.2); *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (L.R.Q., c. P-41.1); *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* (L.R.Q., c. M-35-1)).

[108] Ces modifications ont notamment eut pour effet d'inclure dans la définition des termes « *activités agricoles* », la transformation et la mise en marché des produits de la ferme lorsque ces activités sont réalisées à la ferme à partir des produits de cette ferme.

[109] À ce sujet, la CCQ souligne, très justement, que le législateur n'a pas cru utile de modifier la Loi R-20 en ce sens en 1996 et qu'à tout événement, l'argument ne servait pas la cause de l'intervenante puisque les amendements ne faisaient qu'« *assimiler* » ces activités aux activités agricoles soulignant ainsi le fait qu'elles n'étaient pas de la même nature. Le législateur a pris soin de spécifier qu'aux fins de ces lois, la transformation et la mise en marché étaient des activités assimilées à des activités agricoles seulement à certaines conditions et dans certains contextes très spécifiques, reconnaissant ainsi que ces activités ne sont pas inhérentes à la mise en valeur d'une ferme.

[110] La Commission partage ce point de vue. D'ailleurs, c'est ce qui ressort d'un document explicatif élaboré par la Commission de la protection du territoire agricole du Québec. On peut y lire ce qui suit :

Le document qui suit vise à préciser les cas où des activités de transformation et de mise en marché des produits agricoles requièrent une autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec.

[...]

Depuis quelques années, nous assistons à un essor des activités de transformation des produits agricoles à la ferme, ce qui permet au producteur d'ajouter une plus value à son produit. Cette tendance s'inscrit parallèlement à la volonté des régions d'accroître la transformation locale de leurs produits. Le législateur a voulu faciliter cette démarche en introduisant de nouveaux concepts à la loi, en 1997.

Ainsi, dans le cadre précis de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, les activités agricoles y sont définies comme étant :

« La pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'entreposage et l'utilisation sur la ferme de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles à des fins agricoles.

Lorsqu'elles sont effectuées sur sa ferme par un producteur à l'égard des produits agricoles qui proviennent de son exploitation ou accessoirement de celles d'autres producteurs, les activités d'entreposage, de conditionnement, de transformation et de vente des produits agricoles sont assimilées à des activités agricoles. »

Ainsi, y apprend-on que la vente et la transformation des produits agricoles sont assimilées à des activités agricoles permises sans autorisation de la Commission, lorsqu'elles constituent le prolongement d'une production réalisée sur la ferme.

Il est apparu nécessaire de préciser certaines balises pour mieux cerner l'activité de la transformation et pour établir ce qui sera considéré comme une activité agricole par opposition à une activité industrielle ou commerciale qui requerrait une autorisation préalable de la Commission.

La transformation sera considérée comme une activité agricole que dans la mesure où elle est faite par un producteur, défini au sens de la *Loi sur les producteurs agricoles* (chapitre P-28).

[...]

Cette règle est justifiée puisqu'en l'absence d'un producteur, la transformation devient une activité qui se dissocie de la pratique de l'agriculture.

Dans tous les cas, l'exploitant de l'entreprise de transformation doit être le même que l'exploitant de l'entreprise agricole. Si la ferme appartient et/ou est exploitée par une compagnie ou une société, l'entreprise de transformation devra être exploitée par la même entité juridique.

[...]

La transformation, tout comme le conditionnement et l'auto-cueillette, constitue pour le producteur, un outil additionnel qui favorise la mise en valeur et la mise en marché des produits de sa ferme.

En conséquence, elle doit se greffer à la production agricole et à ce titre, être complémentaire (ou accessoire) à l'activité principale qui doit toujours demeurer la pratique de l'agriculture.

Ainsi, les activités de transformation ne doivent pas dénaturer celles de la ferme au point de prendre toute la place et d'occuper l'ensemble ou la majeure partie du temps du producteur pour en devenir sa principale occupation. À ce moment, les activités de transformation ne seraient plus considérées comme des activités agricoles.

La mise en place d'infrastructures et d'équipements nécessaires à la transformation doit toujours se justifier par le type de production et l'ampleur de celle-ci, sinon il y a danger de créer chez l'exploitant, des attentes pour rentabiliser ses investissements en cherchant à faire appel à des produits provenant d'ailleurs jusqu'à basculer dans la transformation et la mise en marché des produits qui proviennent majoritairement de l'extérieur de la ferme : ce qui ne serait plus considéré comme une activité agricole.

En définitive, il faut garder à l'esprit que les activités de transformation et de vente des produits agricoles qui sont reconnues dans la loi comme des activités agricoles, sont celles qui sont indissociables des activités de production de la ferme.

(Nos soulignements)

[111] C'est ce qui ressort aussi de deux décisions produites par la CCQ.

[112] Dans l'affaire *Québec c. Marquette* AZ-96031292, la Cour du Québec avait à décider d'un litige en matière d'environnement. Il s'agissait de déterminer si les activités susceptibles de rejeter les contaminants dans l'environnement accomplies par l'accusé dans sa production de choux-fleurs et dans la réalisation de son contrat comme fournisseur de Multifood inc. étaient les activités agricoles et ainsi être exclues de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Le juge écrit ce qui suit :

Dans toute démarche interprétative, le Tribunal se doit également de donner effet à l'article 41 de la Loi d'interprétation (L.R.Q. c. I-16) qui stipule que :

"Toute disposition d'une loi, qu'elle soit impérative, prohibitive ou pénale, est réputée avoir pour objet de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin."

Lorsqu'il s'agit de circonscrire la réalité évoquée par l'emploi des mots "activités agricoles" dans l'article 2 paragraphe 12 du règlement relatif à l'application de la L.Q.E., termes qui ne sont pas plus amplement définis ailleurs dans cette loi ou règlement, les règles ordinaires d'interprétation législative commandent que le Tribunal recherche le sens commun, usuel et courant attribué à ces termes par la langue française dans notre milieu.

À ce sujet, l'honorable juge Pigeon, dans *Phizer Company Limited c. Sous-ministre du revenu national* (1977) 1 R.C.S. 456 s'exprime ainsi à la page 460 :

"La règle voulant que les lois soient interprétées d'après le sens courant des mots est fermement établie."

Dans son traité ayant pour titre "Interprétation des lois" (2éd. 1990, les Éditions Yvon Blais Inc.) Me Pierre-André Côté s'exprime ainsi à ce sujet :

"On ne doit pas, en principe, entendre les mots d'une loi dans un sens autre que le sens courant ou vulgaire : en particulier, on ne doit pas leur donner le sens que leur donnerait un scientifique ou une personne qui, en raison de son occupation, surtout, entendrait certains mots du langage usuel dans des sens secondaires ou techniques". (p. 248)

Plus loin en page 365 évoquant l'importance du but dans l'interprétation des textes législatifs, il adopte le principe que :

"Les termes de la loi doivent être lus dans leur contexte global, selon leur sens grammatical et ordinaire en harmonie avec l'économie générale de loi, avec son objet et avec l'intention du législateur."

[...]

Dans le présent dossier, les règles ordinaires d'interprétation permettent au Tribunal de considérer les mots "activités agricoles" dans leur sens courant et dans un contexte d'utilisation à titre d'exception dans le règlement, de façon limitative.

Selon le dictionnaire le petit Robert, la définition du mot "agricole" énumère les travaux agricoles sans y comprendre les opérations de transformation agro-alimentaire d'un produit récolté, telles le salage aux fins de conservation ou la coupe, la mise en barils et l'expédition de tels produits salé; selon les opérations décrites lors de l'audition.

Même s'il est vrai qu'une loi doit s'interpréter en regard des autres lois connexes, le Tribunal ne peut conclure que la définition spécifiquement étendue des mots "activités agricoles" aux seules fins de l'application de la section V.1 de la Loi sur la protection du territoire agricole (L.P.T.A.) (L.R.Q. c. P-41.1) selon l'article 79.1 de cette loi puisse s'appliquer à la loi sur la qualité de l'environnement.

Le Tribunal se doit de considérer les buts différents recherchés par la L.P.T.A. et la L.Q.E.

Alors que la L.P.T.A. protège l'utilisation d'un territoire à des fins agricoles, la L.Q.E. vise à empêcher la contamination, ses risques, et conséquences pour l'environnement.

[...]

D'autre part, si en plus des activités agricoles courantes les activités de conservation et de transformation aux fins de la mise en marché des produits agricoles entraînent des risques de contamination selon l'activité à laquelle s'adonne l'agriculteur, le législateur veut s'assurer que des mesures adéquates d'atténuation d'impact soient prises.

C'est pourquoi le législateur n'a manifestement pas l'intention d'inclure toutes les activités autres qu'agricoles auxquelles peut s'adonner un agriculteur dans l'exception prévue à l'article 2 paragraphe 12 du règlement relatif à l'application de la L.Q.E.

Le législateur exige ainsi et cela même des agriculteurs pour toutes les activités autres qu'agricoles, susceptibles de polluer l'environnement, un certificat d'autorisation en vertu des obligations générales prévues à l'article 22 de L.Q.E.

L'expert agronome produit en contre-preuve par le plaignant décrit les activités de transformation des choux-fleurs récoltés par l'accusé comme des activités reliées à l'industrie de la transformation agro-alimentaire.

Malgré l'abondante jurisprudence produite par l'accusé traitant des critères à appliquer pour décider du caractère agricole d'une activité, critères bases sur la nature et la finalité de l'opération exécutée, le Tribunal conclut que la nature et la finalité immédiate du traitement des choux-fleurs récoltés par l'accusé est une activité de salage et de transformation dans un but de conservation et de mise en marché reliée à l'industrie de la transformation agro-alimentaire et non une "activité agricole".

(Reproduit tel quel)

[113] Dans la décision Proulx (RE), 2007 CanLII 56803 (QC C.P.T.A.Q.) du 18 décembre 2007, la C.P.T.A.Q. s'exprime comme suit au regard d'une demande d'autorisation pour exploiter une fromagerie sur la ferme de demandeur :

[43] Le demandeur élève actuellement une cinquantaine de chèvres laitières et de boucherie sur sa propriété, il réalise donc des activités agricoles. L'implantation de sa fromagerie en zone agricole n'a pas nécessité d'autorisation de la Commission, puisque les activités de transformation qu'il réalisait alors étaient conformes à la définition d'activité agricole au sens de la Loi.

[44] En fait, les activités d'entreposage, de conditionnement, de transformation et de vente des produits agricoles ne nécessitent pas d'autorisation de la Commission, lorsqu'elles sont effectuées sur sa ferme par un producteur à l'égard des produits agricoles qui proviennent de son exploitation ou accessoirement de celles d'autres producteurs. Par cette disposition de la Loi, introduite en 1996, le législateur a octroyé un privilège aux producteurs agricoles pour favoriser notamment la transformation et la mise en marché de leur production sur leur ferme.

[...]

Autorise l'utilisation à des fins autres que l'agriculture, soit commerciales pour l'exploitation d'une fromagerie, d'une partie du lot 3C, rang 3 Canton de Gosford, du cadastre de la paroisse de Saint-Raymond, circonscription foncière de Portneuf, en la municipalité de Saint-Raymond, d'une superficie d'au plus 130 mètres carrés.

(Reproduit tel quel)
(Nos soulignements)

[114] Le rapport d'expert produit par l'intervenante ne répond pas à la question de savoir si la transformation des produits de la ferme constitue un prolongement de ses activités agricoles. M. Doyon fait valoir uniquement la tendance politique actuelle (conclusions des rapports Pronovost, Ouimet et St-Pierre) pour appuyer la recommandation qu'il fait à la Commission de s'inscrire dans cette même tendance. Il écrit :

Le rapport Pronovost et les autres rapports favorisent une plus grande valorisation des produits de la ferme par les entreprises agricoles, notamment par des activités de transformation à la ferme. La demande des consommateurs québécois favorise également ce développement. Les tendances de marché et les exercices de redéfinition de l'agroalimentaire québécois indiquent donc une croissance des activités de valorisation de la production de la ferme à la ferme par des activités de transformations. Or, dans tous les cas, l'aspect prolongement de l'activité agricole par des activités de transformations à la ferme n'est pas questionné et semble s'inscrire dans la réalité des entreprises agricoles en 2009. D'ailleurs, mentionnons que la Commission de protection du territoire agricole reconnaît la transformation des intrants de la ferme comme étant une activité agricole si essentiellement les critères i) et ii) que nous avons précédemment indiqués sont rencontrés.

(Nos soulignements)

[115] La Commission est plutôt d'avis qu'il y a lieu de comparer les diverses activités de l'entreprise sous l'angle de leur intensité ou de leur rentabilité seulement lorsqu'il s'agit de faire le décompte des employés requis aux opérations selon les projections faites avant la construction ou selon les activités réelles immédiatement après la construction. En effet, ces facteurs n'ont aucune incidence lorsqu'il est admis que l'entreprise est ou sera exploitée par l'entremise de moins de trois employés.

[116] Il ne s'agit pas ici de déterminer quelle activité de l'entreprise est dominante. La qualification de l'entreprise comme exploitation agricole a pour seul but la détermination de l'assujettissement des travaux de construction en litige.

[117] Que la fromagerie soit rentable ou non trois ans après sa construction, ou même, qu'elle ait été opérée ou non après sa construction sont des faits non pertinents à la question qui nous concerne, qui est de savoir si la construction d'une fromagerie met en valeur une ferme laitière au même titre que les autres bâtiments de ferme destinés à la production du lait.

[118] On doit pouvoir répondre à cette question au moment de la construction, soit avant même le début des opérations de la fromagerie. L'assujettissement doit répondre à des critères objectifs et non à des facteurs variables dans le temps. Quelles que soient les projections avant les travaux ou les résultats *a posteriori*, la finalité du bâtiment reste la même et doit demeurer au centre de l'analyse. Cette finalité doit être

la même que celle de la ferme pour être visée par l'exclusion, et ce, quelle que soit l'activité dominante de l'entreprise.

[119] Donner à l'expression « *exploitation agricole* » le sens de « *une entité juridique dont l'activité dominante est l'agriculture* » dénature l'objet de l'exclusion. Cela voudrait dire que l'entité peut avoir une foule d'autres activités non fermières et être exclue de l'application de la loi parce que son activité dominante est agricole.

[120] L'expression vise une activité fermière et a pour but de permettre que les travaux exécutés dans le cadre ou aux fins de l'accomplissement de cette activité soient exclus de l'application de la loi et non de définir une catégorie de justiciables exclus de l'application de la loi en raison d'un statut juridique.

[121] En l'espèce, il a été mis en preuve que GILBERT consacrait 75 % de son temps à la ferme. Cela nous indique simplement que la production de la matière première demande plus de temps que la production du fromage et que l'entreprise a des activités mixtes dont le degré d'intensité varie selon les saisons. Est-ce à dire qu'une ferme fortement mécanisée risque de perdre son statut d'exploitant agricole si ses autres activités sont moins mécanisées?

[122] La fromagerie met en valeur le lait produit à la ferme. Elle met en valeur, non pas la ferme, mais ses produits. Aussi, met-elle en valeur l'entreprise dans son ensemble et non la ferme à proprement parler.

[123] Bien que non en cause ici, l'assujettissement des constructions réalisées par Bergeries du Fjord destinées à l'élevage de brebis ou à la production du lait de brebis ne pose pas problème, car le nombre d'employés de l'exploitation est demeuré conforme aux conditions de la loi et que les bâtiments étaient destinés à ses activités de ferme laitière. L'entreprise se qualifiait comme exploitation agricole avant comme après ces constructions.

[124] Aussi, la qualification de l'entreprise comme exploitation agricole aux fins de ces constructions pourra être différente au moment de décider de l'assujettissement des travaux de construction de sa fromagerie.

[125] La CCQ a plaidé que l'intention du législateur était de limiter l'application de l'exception et que, dans cet esprit, il fallait interpréter restrictivement les expressions « *mise en valeur* » et « *salariés embauchés de façon continue* » de la définition de l'exploitation agricole.

[126] Les intimée et intervenante ont plaidé le contraire et ont soumis comme autorité un arrêt de la Cour suprême de l'Alberta de 1955, fondé sur une définition large de la notion de ferme laquelle englobait des activités de transformation.

[127] D'une part, ce jugement a été rendu en matière fiscale à une époque où les règles d'interprétation des lois en ces matières étaient appliquées en faveur du contribuable. Depuis, la Cour suprême a fait le point sur les règles d'interprétation applicables en cette matière de même qu'en matière d'exception.

[128] Les parties ont d'ailleurs convenu que, selon ces enseignements, il faut donner aux mots leur sens ordinaire et que ce n'est pas parce qu'un texte peut avoir plusieurs sens qu'il est ambigu. Le sens qui sera retenu sera celui qui sera le plus conforme aux objectifs de la loi et à l'intention du législateur. Ce sont ces principes qui ont guidé le juge dans l'affaire *Marquette* citée ci-dessus. Les mêmes principes ont été appliqués dans l'affaire *Commission de la construction du Québec c. Les Industries Harnois inc.* CIC 511.

[129] Dans l'affaire CQEPP, une revue jurisprudentielle a permis au commissaire de conclure que l'expression « *mise en valeur* » avait le sens « *d'exploitée* ». La notion de ferme a aussi été définie comme étant rattachée à l'agriculture, soit la culture de la terre ou l'élevage d'animaux.

Ceci complète la revue de la jurisprudence pertinente à la notion d'exploitation agricole

[...]

À notre humble avis, l'expression « *mise en valeur* » utilisée par le législateur ne peut avoir que le sens d'exploité, de développé ou de cultivé. Ce sens correspond à l'utilisation que la population fait de cette expression. En effet, un organisme sans but lucratif peut mettre en valeur un site historique ou un bien culturel. Un musée met en valeur les œuvres patrimoniales, sans la recherche d'un profit.

[130] Ce sont ces définitions qui ont permis au commissaire, dans l'affaire *Rossignol*, de refuser d'appliquer l'exclusion à des travaux de construction d'une cabane à sucre. Ces définitions ont amené les commentaires suivants au sujet de la nature des activités de transformation des produits de l'érablière et de la portée de la définition d'exploitation agricole dans la Loi R-20 :

Agriculture, nous dit Le Petit Robert (page 39) c'est...

"l'ensemble des travaux transformant le milieu naturel pour la production des végétaux et des animaux utiles à l'homme".

Selon cette définition, la notion de production agricole comprend le processus de production mais ne va pas plus loin.

Ce qui veut dire que les travaux ultérieurs qui rendent les végétaux et les animaux prêts à être consommés ne feraient pas partie du concept de la production agricole.

La transformation des végétaux et animaux, et dans notre cas, le processus de réduction de la sève, tomberaient dans une autre catégorie d'activités économiques.

La distinction apportée par le dictionnaire a-t-elle sa raison d'être en regard des dispositions législatives applicables au milieu agricole?

Dans toutes et chacune des lois soumises par l'employeur on parle de production agricole, fins agricoles, produits agricoles, etc. sans référence aux résultats des travaux de transformation des produits de la nature.

Cependant, il y a la définition de l'expression "exploitant agricole" que l'on retrouve à l'article 1 b) de la loi favorisant la mise en valeur des exploitations agricoles (L.R.Q., c. N-36) qu'il faut retenir.

"art. 1 b) "exploitant agricole".

toute personne physique dont l'agriculture est la principale occupation".

Servir des repas à base de sucre ou de sirop d'érable n'est pas une activité reliée à la transformation du milieu naturel, c'en est l'aboutissement mais non le commencement et ni une tâche inhérente à la production agricole.

Il ne faut pas donner à l'expression " mise en valeur " le sens de mise en marché. La mise en valeur est l'action d'exploiter les produits de la nature.

La preuve démontre que la bâtisse sert à des fins de restauration et, à ce titre, ne fait pas partie de la définition de l'expression "exploitation agricole" au sens de l'article 1 I) de la Loi R-20.

(Nos soulignements)

[131] Les politiques agricoles qui ont été à l'origine des amendements législatifs en 1996 n'ont visé que des lois touchant l'agriculture. La Loi R-20 touche l'industrie de la construction, et à défaut d'une stipulation expresse au contraire, l'exclusion vise uniquement à exclure les bâtiments de ferme, soit ceux qui permettent l'exploitation de la ferme.

[132] La Commission ne voit pas de raison de s'écarter des définitions retenues par la jurisprudence ou de modifier la portée de la loi en étendant l'exclusion aux constructions destinées à toutes les activités d'une entreprise qui, par ailleurs, exploite une ferme. Les seules activités visées par l'expression « *mise en valeur* » sont celles qui sont inhérentes à la culture de la terre et à l'élevage des animaux.

[133] Admettre une définition « *actualisée* » du mot « *ferme* » utilisé par le législateur dans la Loi R-20, comme le proposent l'intervenante et le professeur Doyon, aurait pour effet d'ajouter à l'article 1 l) des conditions qui n'y sont pas stipulées. Or, il revient au législateur et non à la Commission de juger de l'opportunité d'une telle orientation.

[134] Bergeries du Fjord est une entreprise remarquable dont les dirigeants méritent amplement les différentes reconnaissances qui leur ont été décernées et les éloges reçus. La Commission est consciente du fait que l'entreprise se bat pour sa survie et que la présente décision aura pour effet de fragiliser davantage sa santé financière. Compte tenu du fait que plusieurs dossiers soulevant les mêmes questions ont été suspendus dans l'attente de la présente décision, il aurait peut-être été souhaitable que l'intervenante n'ait pas à assumer seule les frais de ce cas-type.

EN CONSÉQUENCE, la Commission des relations du travail

DÉCLARE

les travaux de construction, visés par la réclamation n° 20-103690, assujettis à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, L.R.Q., c. R-20.

Kim Legault

M^e Nathalie Gagnon
GAUTHIER, BÉDARD, SOCIÉTÉ D'AVOCATS
Représentante de la requérante

M^e Mario Bouchard
LES AVOCATS MARIO BOUCHARD INC.
Représentant de l'intimée

M^e Marie-Andrée Hotte
BRODEUR LORD HOTTE
Représentante de l'intervenante

Date de la dernière audience : 1^{er} juin 2009

/rb