
PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, L.L.L., Vice-présidente
M^e Catherine Rudel-Tessier, L.L.M., Régisseuse
M. François Tanguay, Régisseur

Regroupement des organismes environnementaux en énergie composé de :

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN), Environnement Jeunesse (EnJeu), Mouvement Au Courant, Comité Baie James, Regroupement pour la surveillance du nucléaire, Greenpeace (Québec), Fédération québécoise du canot-camping (FQCC), Centre d'analyse des politiques énergétiques (CAPE) et STOP

Requérant

et

Option consommateurs et la Fédération nationale des associations de consommateurs (FNACQ)

Centre d'étude sur les industries réglementées

Intervenants

Requête pour tenir une audience publique sur le projet de Règlement de procédure à être soumis par la Régie à l'approbation du gouvernement et autres demandes connexes

LA PROCÉDURE

Le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (Le Regroupement), formé à l'automne 1997 avec l'objectif d'intervenir de manière prioritaire devant la Régie de l'énergie, a introduit le 10 décembre 1997 une requête pour demander la tenue d'une audience publique sur le projet de Règlement de procédure de la Régie paru à la Gazette Officielle du Québec le 29 octobre dernier.

Le Regroupement demande à la Régie :

- De l'autoriser à soumettre ses commentaires au sujet du projet de Règlement sur la procédure de la Régie au plus tard le 5 janvier 1998 ;
- De remettre l'adoption des règles de procédure de la Régie jusqu'à une date ultérieure au 5 janvier 1998 et jusqu'à la fin de la tenue des audiences publiques à intervenir au sujet du règlement proposé ;
- De lui accorder immédiatement un financement de 23 370 \$ afin de couvrir la préparation de ses commentaires sur le projet de règlement ;
- De rendre publics tous les mémoires et commentaires reçus au sujet du projet des règles de procédure ainsi que l'analyse et les motifs de la Régie quant à l'acceptation ou le rejet des recommandations formulées par les divers intervenants ;
- De convoquer des audiences publiques sur les règles de procédure devant prévaloir à la Régie.

Option consommateurs et la FNACQ, de même que le Centre d'étude sur les industries réglementées interviennent à la requête pour en appuyer certaines conclusions.

L'HISTORIQUE DES FAITS

La *Loi sur la Régie de l'énergie*, sanctionnée le 23 décembre 1996, prévoit que la Régie « peut édicter des règles de procédure applicables à l'étude des demandes qui lui sont soumises ou à une audience publique¹ ». Celles-ci, comme tous les règlements que la Régie désire adopter, doivent, en vertu de l'article 115 de la même loi, être soumises au gouvernement pour approbation.

¹ L.Q. 1996, c. 61, art. 113.

Dès sa mise en œuvre, la Régie a entamé la rédaction d'un projet de règlement de procédure mieux adapté au nouveau contexte mis en place par l'adoption récente de la *Loi sur la justice administrative*² de même qu'à l'esprit de sa loi constitutive.

En effet, la Régie devant assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs³ a vu s'élargir le mandat qui était celui de la Régie du gaz naturel. Cela implique pour la Régie, notamment, que ses procédures d'audience ne doivent pas être aussi contraignantes que par le passé.

C'est dans ce contexte donc que la Régie, après avoir travaillé de façon collégiale à la rédaction de nouvelles règles, a fait publier à la Gazette Officielle du Québec, le 29 octobre 1997, un projet de Règlement de procédure demandant à toute personne ayant des commentaires à formuler de les lui faire parvenir par écrit, avant l'expiration d'un délai de quarante-cinq jours à compter de sa publication. Les commentaires devront par la suite être analysés par la Régie et communiqués par elle au Ministre des ressources naturelles chargé de l'application de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Celui-ci, à ce titre, soumettra au gouvernement, pour son approbation finale, le texte du Règlement que la Régie aura adopté.

Dans le cadre de ce processus, la Régie a de plus fait parvenir le 24 octobre dernier, à près de cent personnes et organismes, le texte de son projet de règlement pour fins de commentaires. Durant le délai prescrit, elle a reçu des mémoires de quinze groupes et organismes intéressés à ses délibérations futures. Ceux-ci lui sont parvenus tant des distributeurs que des groupes sociaux et environnementaux (dont font partie le requérant et les intervenants à la présente instance) et d'entreprises concernés par le projet de règlement. Le 15 décembre, après le dépôt de la présente requête, le requérant a fait, quant à lui, parvenir un dossier contenant trente pages de commentaires « provisoires » sur le projet de règlement.

² L.Q. 1996, c. 54.

³ L.Q. 1996, c. 61, art. 5.

LES PRÉTENTIONS DU REQUÉRANT

Le Regroupement déplore le fait que le délai de quarante-cinq jours, fixé pour le dépôt de commentaires, prenne fin juste avant la période des congés de Noël et du Nouvel An et tombe dans une des périodes de l'année les plus occupées pour ses membres. Dans la requête, il est précisé que l'activité législative intense de fin d'année et en particulier la Commission parlementaire de l'économie et du travail qui doit se pencher sur le plan stratégique d'Hydro-Québec à la fin de janvier prochain, suscite de nombreux commentaires et la préparation d'interventions importantes.

Le délai « imposé par la Régie » serait, selon le requérant, inadéquat pour une étude sereine et rigoureuse d'un règlement dont l'impact sera majeur : les règles de procédure qui régiront les délibérations et le déroulement d'audiences devant la Régie affecteront le droit du Regroupement, de ses membres et de tous les intervenants de se faire entendre selon les règles de justice naturelle et d'équité procédurale. Seuls des commentaires préliminaires ont pu donc être mis de l'avant par le requérant.

Selon le Regroupement, il est de règle, tant au niveau québécois que fédéral, que les règlements en matière d'environnement et d'énergie soient soumis à une pré-publication de soixante jours par respect pour le droit de participation du public. Par ailleurs, dans le contexte spécifique de ce règlement, le Regroupement fait état de contraintes particulières liées en grande partie à la nouveauté de la Régie :

- Le regroupement de divers organismes œuvrant en matière environnementale a été plus long et laborieux que prévu ;
- Le choix final d'un conseiller juridique n'a pu être fait que le 20 novembre 1997 et ce n'est qu'à compter de cette date que le travail d'analyse a pu être entrepris ;
- Le règlement proposé comporte des lacunes telles que le Regroupement devra en refaire complètement la rédaction.

Le Regroupement souligne l'exemple de l'Office national de l'énergie dont les règles de procédure auraient fait l'objet d'une démarche s'étendant sur près de trois ans et celui du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) qui a, lors de la rédaction de ses règles de procédure en 1976, tenu des audiences publiques puis a soumis aux intéressés un nouveau projet pour commentaires écrits additionnels. Il insiste également sur le fait qu'aux États-Unis un tel processus de consultation serait obligatoire et que, en ce qui concerne le présent règlement, celui-ci est essentiel si on veut équité et transparence.

Le procureur admet, d'autre part, que l'audience qu'il demande ne pourrait être tenue d'une façon traditionnelle puisque les interrogatoires et contre-interrogatoires ne seraient pas de mise.

Le requérant souligne de plus qu'un nouveau règlement de procédure n'est ni nécessaire ni urgent, même dans le contexte du débat qui sera initié en février 1998 sur le tarif de fourniture d'électricité (art. 167, al. 1 de la loi), puisque les audiences pourraient se tenir selon les règles générales découlant du *Code de procédure civile*, de la *common law* et que les règles régissant les procédures devant la Régie du gaz naturel continueraient de s'appliquer.

Enfin, le Regroupement demande à la Régie de lui accorder un financement qui lui est nécessaire pour être sur un pied d'égalité avec les intervenants des secteurs public et privé. Il estime à 22 370 \$ les sommes qui devraient lui être reconnues dès maintenant [près de 12 000 \$ de frais juridiques, 5 000 \$ en honoraires pour les membres du Comité directeur du Regroupement et près de 5 000 \$ encore pour la rémunération du coordonnateur (30 h/sem x 8 sem.)] Ce financement devrait, selon le requérant, provenir des crédits accordés par le gouvernement à la Régie ou être pris à même ses ressources financières générales et partagé de façon juste et appropriée entre les différents distributeurs.

LES POSITIONS DES INTERVENANTS

Le procureur de la FNACQ et d'Option consommateurs explique que leur analyse du projet de règlement a éveillé certaines inquiétudes qu'un processus de consultation plus poussé permettrait peut-être de dissiper. Les groupes qu'il représente souhaitent connaître les vues de la Régie et discuter avec elle, peu importe le moyen qu'elle choisira pour poursuivre la consultation. Il insiste sur la nécessité d'une divulgation la plus large possible de l'information et demande soit une rencontre informelle mais « publique », c'est-à-dire ouverte à tous, soit une rencontre préparatoire dans le cadre d'une audience « sur pièces », puisque l'écrit est selon lui seul approprié dans une telle matière.

Le procureur du Centre d'étude sur les industries réglementées, quant à lui, appuie certaines des conclusions du requérant, soit la remise de l'adoption du Règlement de procédure jusqu'à la fin d'une audience publique que la Régie convoquerait sur le sujet, de même que celle visant à rendre publics tant les commentaires reçus que l'analyse et les recommandations de la Régie quant aux modifications suggérées par les groupes.

L'OPINION DE LA RÉGIE

La demande de tenir une audience publique, lorsque la loi ne le prescrit pas, tient du domaine administratif. Dès le lendemain de l'introduction de sa requête, le procureur du Regroupement a pu exprimer son point de vue auprès du Secrétaire de la Régie assisté d'un procureur. Il a tout de même insisté pour que la Régie dispose de sa requête, non sur dossier, mais après avoir été entendu « *viva voce* », comme le précise sa procédure écrite.

La Régie a donc décidé d'entendre le requérant par préséance, le 16 décembre dernier, principalement en raison du fait que le délai prévu à l'avis publié à la Gazette officielle expirait.

Conformément à la pratique existant à la Régie du gaz naturel, le procureur de la Régie n'est pas intervenu à l'audience. Seuls le procureur du requérant et des intervenants ont plaidé.

Après avoir entendu et analysé l'argumentation du Regroupement sur les divers aspects de sa requête, de même que les représentations des intervenants, la Régie a pris les décisions suivantes :

- **Relativement à la prorogation du délai pour produire des commentaires.**

L'article 10 de la *Loi sur les règlements*⁴ prévoit qu'un règlement publié à la Gazette Officielle doit être accompagné d'un avis qui indique notamment le délai avant l'expiration duquel le projet ne pourra être soumis pour approbation et le fait que tout intéressé peut, durant ce délai, transmettre des commentaires à la personne qui y est désignée. Le délai préalable minimum, sauf urgence, est de quarante-cinq jours. Ce délai peut cependant être plus long si la loi, en vertu de laquelle le projet est édicté, le prévoit (c'est le cas de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁵ citée par le

⁴ L.R.Q., c. R-18.1.

⁵ L.R.Q., c. Q-2, art. 124.

requérant) ou si l'avis qui accompagne celui-ci le mentionne.

L'avis publié à la Gazette Officielle du 29 octobre fixait le délai à l'expiration duquel le règlement pourrait être soumis pour approbation au gouvernement à quarante-cinq jours. Ce délai fixé par la loi ne peut être modifié par la Régie et c'est donc de ce délai que les intéressés disposaient pour lui faire part de leurs commentaires, ce que plusieurs associations, organismes et groupes ont fait. La Régie avait, en effet, au 15 décembre reçu quinze mémoires, propositions et commentaires dont la plupart fouillés et fort pertinents sont susceptibles d'influencer la rédaction du texte final du règlement.

La Régie comprend que le requérant se soit retrouvé dans une situation difficile, compte tenu du fait qu'il n'a pu se constituer un procureur que trois semaines avant l'échéance du délai prescrit.

Compte tenu de ces faits et consciente de la nécessité de laisser à tous les intéressés l'opportunité d'exprimer leur opinion en la matière, la Régie précise au requérant que, jusqu'à ce que le règlement soit approuvé par le gouvernement, elle analysera tous les commentaires qu'elle recevra et les transmettra au Ministre.

En conclusion, la Régie, ne pouvant proroger tel que demandé un délai fixé par la loi, rejette la demande du requérant telle que formulée.

- **Quant à la tenue d'une audience publique.**

L'article 25 de sa loi permet à la Régie de convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. Pour la Régie, la tenue d'une telle audience n'est pas le moyen pertinent pour conduire à l'adoption de règles de procédure.

La Régie ne peut s'engager dans un processus qui peut l'amener à soutenir ou à défendre des règles de procédure qu'elle est appelée à interpréter dans des causes particulières. En effet, dans une telle audience publique qui administrerait la preuve? Qui serait interrogé et contre-interrogé? La question se pose et, d'ailleurs, le procureur du requérant est conscient de ces difficultés puisqu'il a reconnu qu'il faudrait adapter l'audience publique qu'il sollicite, sans pour autant avoir pu préciser comment.

Pour éviter cette difficulté majeure, la Régie devrait se limiter à écouter les prétentions de chacune des parties, sans émettre de commentaires et sans engager de discussions. Une telle audience publique serait, selon la Régie, inutile.

Toutefois, dans un souci d'efficacité, la Régie estime que le moyen d'atteindre l'objectif recherché pourrait être une rencontre technique au cours de laquelle des

échanges peuvent avoir lieu. Cette approche serait plus susceptible, selon la Régie, de répondre aux attentes du Regroupement. Cette rencontre publique pourrait être tenue avant l'adoption du texte par la Régie et sa transmission au gouvernement pour approbation.

La Régie tient également à souligner que la tenue d'une audience publique n'a été réclamée que dans trois mémoires. Certains intervenants, en accord avec la Régie, soulignent plutôt que l'audience publique n'est pas appropriée ni en ce qui a trait à la matière, puisqu'il s'agit de rédiger un texte juridique, ni en ce qui a trait au processus réglementaire.

La problématique est tout autre dans le dossier de procédure interne d'examen des plaintes des distributeurs que la Régie doit approuver. Dans ce cas, la Régie a jugé qu'il lui est nécessaire d'entendre les réactions des groupes et personnes intéressées aux procédures internes proposées par les distributeurs et a décidé qu'étant donné la matière, la tenue d'une audience publique « orale » est appropriée pour concilier les intérêts des distributeurs et des consommateurs.

Cette approche d'une audience publique est si inappropriée dans le cas du Règlement de procédure que le procureur du requérant n'a pu référer à la Régie aucune expérience québécoise d'organisme à caractère décisionnel. Cette absence de référence est conforme à l'expérience du banc qui n'a pas connaissance que de tels organismes aient tenu des audiences publiques sur leurs règles de procédure.

La consultation amorcée en octobre dernier et qui se poursuit encore dans le cadre du processus normal réglementaire est conforme à la pratique générale des organismes à caractère décisionnel en droit administratif québécois. Celle-ci est bien différente, il faut le reconnaître, de la pratique anglo-saxonne que l'on retrouve ailleurs en Amérique.

La Régie rejette donc la demande du Regroupement pour la tenue d'une audience publique sur le projet de règlement de procédure à l'étude. Cependant, elle estime que la tenue d'une rencontre technique à laquelle participeraient tous les intéressés pourrait être un moyen efficace de rencontrer les demandes du Regroupement, dans la mesure où cette rencontre pourrait être tenue avant l'adoption par la Régie de son règlement.

- **Quant à la demande d'un financement de 22 370 \$.**

L'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit le versement de certains frais à des personnes, et dans le cadre de son alinéa 3, à des groupes de personnes réunis pour « participer à des audiences publiques »⁶. Cet article se lit ainsi :

« La Régie peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie, des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques. »

L'audience publique demandée par le Regroupement étant refusée par la Régie (le budget présenté prévoit le travail du coordonnateur durant huit semaines) et la loi ne prévoyant nulle part la subvention de personnes ou de groupes pour la rédaction de commentaires sur des règlements que la Régie peut édicter, cette demande de financement est par conséquent rejetée.

- **Quant à la demande de rendre publics les mémoires et commentaires.**

Le Regroupement demande à la Régie de rendre publics tous les mémoires et commentaires reçus au sujet du projet des règles de procédure, ainsi que son analyse et ses motifs quant à l'acceptation ou le rejet des recommandations formulées par les divers intervenants. Cela implique donc que la Régie motiverait les choix retenus et ceux rejetés, ce qu'elle ne veut pas faire. En effet, la Régie ne veut pas prendre partie ou avoir l'air de le faire. Par déférence, pour tous ceux qui l'aident dans sa réflexion en fournissant des commentaires, la Régie ne veut pas énoncer de jugements de valeur individuels sur les commentaires qui lui ont été transmis.

La Régie, comme cela est mentionné dans l'avis accompagnant le projet de

⁶ Le projet de règlement à l'étude précise d'ailleurs l'encadrement de tels versements ou paiements.

règlement, analysera tous les commentaires reçus dans le cadre de cette consultation et transmettra son analyse et ses recommandations au Ministre des ressources naturelles. Le règlement, tel que modifié par la Régie suite à l'analyse des commentaires reçus et approuvé par le gouvernement, sera également publié à la Gazette officielle avant son entrée en vigueur quinze jours plus tard.

La Régie a comme objectif, tout comme le requérant et les intervenants, que cette démarche soit entièrement transparente. Elle a, dans cet esprit, fait parvenir aux intéressés le projet de règlement sur lequel elle avait travaillé afin d'obtenir leurs commentaires tant généraux que particuliers. Il va sans dire que la Régie désire continuer dans la même voie et pour cela rendra publics les documents qu'elle transmettra au Ministre de même que le projet de règlement modifié qu'elle adoptera. Dans l'intervalle, les divers documents, rapports et commentaires sur ce premier projet, qui lui furent transmis entre le 29 octobre et le 15 décembre 1997, peuvent être consultés auprès du Secrétaire de la Régie par toute personne qui le désirerait.

Par ces motifs, la Régie de l'énergie :

ACCUEILLE en partie la présente requête ;

ACCUEILLE la demande du Regroupement et des intervenants de rendre publics tous les mémoires et commentaires reçus au sujet du projet de Règlement de procédure de la Régie, ainsi que les propositions de modification aux projets ;

REJETTE les autres conclusions de la requête.

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

M^e Catherine Rudel-Tessier
Régisseuse

François Tanguay
Régisseur

Le Regroupement des organismes environnementaux en énergie est représenté par M^e Franklin S. Gertler.

Option consommateurs et la Fédération nationale des associations de consommateurs sont représentées par M^e Eric Fraser.

Le Centre d'étude sur les industries réglementées est représenté par M^e Daniel Martin Bellemare.

La Régie de l'énergie est représentée par M^e Pierre Thérout.