

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N°: R-3549-2004 Phase 2

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE
(section Québec)

(ci-après « FCEI »)

Intervenante

**Plaidoyer de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
portant sur la demande relative à la modification des tarifs et conditions
des services de transport d'Hydro-Québec
(Dossier R-3549-2004 Phase 2)**

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3549-2004, PHASE 2
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 29 NOVEMBRE 2005
Pièces n°: NON

COTÉE

29 novembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

1	REMARQUES PRÉLIMINAIRES	1
2	CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LA PRÉSENTATION DU DOSSIER.....	2
2.1	Qualité de l'information présentée par HQT.....	2
2.2	Lisibilité de la décision à être rendue par la Régie de l'énergie.....	2
3.	ANALYSE DE L'ALLOCATION DU COÛT DE SERVICE	3
4.	COMMERCIALISATION DES SERVICES DE TRANSPORT	7
4.1	Les services de compensation d'écart de livraison et de compensation d'écart de réception	7
4.2	Politique de rabais	9
5.	AJOUTS AU RÉSEAU DE TRANSPORT	9
6.	SUJETS DIVERS	10
6.1	Rétroactivité des tarifs et conditions	10
6.2	Priorité d'utilisation des interconnexions	10
6.3	Procédure accélérée d'examen des plaintes.....	11
6.4	La garantie des tiers	11
6.5	La version anglaise des tarifs d'Hydro-Québec Transport.....	12
6.6	Les services complémentaires et le décret patrimonial	12
6.7	L'exigence d'uniformité territoriale et la politique de rabais	12
6.8	La charge locale et la priorité sur les interconnexions.....	12
7.	CONCLUSION	13

1 REMARQUES PRÉLIMINAIRES

1. Ce document constitue le plaidoyer de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) dans le cadre de la deuxième phase de la demande relative à la modification des tarifs et conditions des services de transport de TransÉnergie pour l'année tarifaire 2005-2006.
2. La FCEI est composée de petites et moyennes entreprises (PME) assujetties aux tarifs du Distributeur. Ces tarifs incluent notamment le tarif de transport de TransÉnergie pour la charge locale desservie par le Distributeur.
3. La FCEI est l'association patronale qui défend les petites et moyennes entreprises d'ici et qui, par ses représentations auprès des pouvoirs et organismes publics, leur permet de prospérer économiquement au bénéfice de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec. La FCEI regroupe plus de 24 000 PME québécoises œuvrant dans tous les secteurs d'activités économiques et dans toutes les régions du Québec.
4. Le présent dossier constitue la Phase 2 du dossier R-3549-2004. La Phase 1 examinait les revenus requis du Transporteur et est sanctionnée par les décisions D-2005-50 et D-2005-63 en date respectivement du 31 mars 2005 et du 15 avril 2005.
5. La décision D-2005-50 autorise le Transporteur à soumettre à la Régie des tarifs lui permettant de percevoir les revenus requis pour l'année 2005. Dans la décision D-2005-63, la Régie approuve des revenus requis de l'ordre de 2 591,0M\$ pour l'année tarifaire 2005¹.
6. La Phase 2 concerne la répartition du coût de service du Transporteur et la tarification des services de transport, incluant l'établissement de la facture pour le service de transport servant à l'alimentation de la charge locale et la détermination des tarifs du service de transport de point à point pour l'année 2005.
7. Après des considérations préliminaires, le plaidoyer de la FCEI reprend les positions qu'elle a présentées dans son Mémoire. La FCEI compte aussi faire des représentations sur des enjeux mis en lumière au cours des audiences. De façon plus spécifique, le plaidoyer aborde :

¹ Le Transporteur demande dans le présent dossier que les tarifs à être approuvés dans le présent dossier soient appliqués de façon rétroactive, suite à la décision D-2004-253 en date du 1^{er} décembre 2004 déclarant les tarifs existants du service de transport d'électricité provisoires à compter du 1^{er} janvier 2005.

- la répartition du coût de service, plus particulièrement la répartition par composante et la répartition par service;
- la commercialisation des services de transport : les services de compensation d'écart de livraison et de compensation d'écart de réception;
- la nouvelle politique de rabais;
- les ajouts au réseau de transport;
- la demande de rétroactivité des tarifs et conditions;
- certaines considérations quant à certaines formulations du texte des tarifs et conditions;
- la garantie de tiers;
- la valeur légale du texte anglais des tarifs;
- les services complémentaires et le décret patrimonial;
- l'uniformité territorial et la politique de rabais;
- la charge locale et la priorité sur les interconnexions.

2 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE DOSSIER

2.1 Qualité de l'information présentée par HQT

8. En revoyant le premier plaidoyer en date du 7 février 2005, la FCEI relève qu'elle se plaignait de la qualité des données. La FCEI souligne l'effort fait par le Transporteur dans le présent dossier eu égard à la qualité des données. Dans l'ensemble, la démarche suivie par le Transporteur est ordonnée et compréhensible. Il va sans dire que cette remarque ne signifie pas nécessairement l'adhésion de la FCEI à tous les choix retenus par le Transporteur.

2.2 Lisibilité de la décision à être rendue par la Régie de l'énergie

9. La FCEI demande respectueusement à la Régie de bien vouloir, dans sa décision, camper les principales positions des différents intervenants. La Régie s'assurera ainsi que les intervenants ne refassent à plus ou moins court terme

les mêmes débats, en alléguant des concepts qui non seulement ne sont pas retenus par la Régie, mais dont la valeur probante est faible.

10. La FCEI souscrit à l'idée de décision qui soit rédigée dans un style clair sans longueur non nécessaire. Toutefois, la forme ne doit pas l'emporter sur le fond.
11. Aussi, les intervenants sont reconnus sur la base qu'ils sont représentatifs et qu'ils ont une contribution à apporter au dossier. Le caractère public de l'audience requiert que ceux-ci aient une voix jusque dans la décision de la Régie. De plus, l'appréciation du caractère d'utilité quant aux frais est intimement lié à la décision sur le fond.

3 ANALYSE DE L'ALLOCATION DU COÛT DE SERVICE

12. D'entrée de jeu, la FCEI s'inscrit en faux contre une équivoque qu'entretient habilement le Transporteur entre les orientations indiquées par la Régie dans la décision D-2002-95 et les principes privilégiés par le Transporteur. Selon le Transporteur, la présente preuve à l'appui de l'allocation du coût de service n'est qu'un approfondissement de principes reconnus antérieurement par la Régie dans cette même décision.

« [...] je vous soumets que la répartition des coûts qui vous est présentée dans le cadre de la présente audience est conforme aux orientations prescrites par la Régie dans sa décision D-2002-95. Et surtout qu'elle reflète les caractéristiques fondamentales du réseau de transport². »

13. L'examen de la FCEI distingue les étapes (répartition selon la fonction, répartition selon la composante, répartition selon les services) des méthodologies retenues par le Transporteur afin de d'identifier les inducteurs de coûts. Dans ce dernier cas, la FCEI soumet que la Régie ne s'était pas, dans sa décision D-2002-95, prononcée définitivement en faveur d'une approche particulière si ce n'est que de façon provisoire.
14. La FCEI est en accord avec la répartition par fonction et sous fonctions présentées par le Transporteur.
15. La FCEI est en accord avec le choix du Transporteur de retenir la composante puissance en tant qu'inducteur de coût du réseau de transport.

² Notes sténographiques (N.S.) volume 2, page 83.

16. Cet accord découle d'un choix «de principe»³. La plupart des utilités nord américaines répartissent les coûts de transport selon la composante puissance. La FCEI a voulu vérifier si les résultats des scénarios faisant intervenir la composante énergie avaient un impact important aux fins de l'allocation des coûts.
17. Cette vérification a été faite à la pièce FCEI-1⁴. La prémisse de la FCEI est à l'effet que, *dans un réseau conçu et planifié de façon intégrée*, des choix faits au niveau des filières de production (hydraulique) ainsi que de leur localisation peuvent avoir une influence sur les méthodologies.
18. La démarche de la FCEI est d'examiner les installations réparties à la fonction transport afin de déterminer si, en tout ou en partie, elles peuvent être assimilées à la production. Dans un tel cas, il est pertinent de considérer une composante énergie.
19. Sur la base des données disponibles et des scénarios présentés, la répartition par composante selon la **puissance** semble pertinente. La FCEI soumet que les scénarios qui font intervenir l'énergie montrent une diminution **non significative** du revenu requis de la charge locale et une augmentation correspondante du point à point.
20. La répartition par service alloue les coûts liés à la puissance en fonction de la demande exprimée en kilowatt (kW) de chaque catégorie de clients. La FCEI s'oppose au choix du Transporteur quant au moment où cette demande est mesurée.
21. Le Transporteur soumet qu'elle «*planifie et exploite son réseau afin de répondre au besoin de sa clientèle lors de l'heure de pointe la plus élevée de l'année*⁵.»; la méthode de la pointe annuelle coïncidente (1CP).
22. La FCEI soumet que le Transporteur devrait recourir à la méthode de la pointe saisonnière coïncidente mesurée dans les mois de décembre, janvier, février; la méthode des 3CP.

³ N.S. volume 6, page 109.

⁴ Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) présentée dans le cadre de la Demande révisée relative à la modification des conditions de service de transport d'Hydro-Québec;

14 octobre 2005.

⁵ HQT-6, document 5, page 8, R.5.2.

23. La position du Transporteur repose sur le motif maintes fois allégué que le réseau, à cause de la prédominance du chauffage électrique, est conçu et optimisé pour les conditions de pointe.

« Par ailleurs, le réseau qui est planifié ou conçu en fonction de la pointe nous assure en même temps un certain niveau parapluie si on veut, donc qui nous permet de rencontrer un ensemble de conditions et de contingences. Donc, si on a des conditions un peu plus sévères de charge par exemple, naturellement qu'en planifiant en fonction des besoins de pointe, ça nous assure une marge qui permet de couvrir adéquatement ces conditions-là⁶. »

24. La FCEI a mis en preuve que la demande la plus élevée prévue sert de «standard» dans les modèles de planification de toute utilité⁷. Si ces considérations d'ingénierie devaient guider le choix de la méthode de répartition par service, la méthode du 1 CP serait généralement acceptée et universellement appliquée.
25. De l'avis même de l'expert d'HQT, la méthode dénommée facteur de répartition des douze pointes mensuelles coïncidentes («12 CP») est certainement plus communément employée que la méthode dénommée facteur de répartition de la pointe annuelle coïncidente (1CP)⁸.
26. Les résultats des quatre (4) tests les plus couramment utilisés par le FERC (Federal Energy Regulatory Commission) démontrent que HQT se rapproche davantage des utilités qui ont recours à la méthode 3 ou 4 CP⁹.
27. L'expert soutient que parmi les tests utilisés par le FERC tels que reportés dans le livre de M. Small, aucun cas «à 1CP» ne figure¹⁰. L'expert semble inférer que la majorité des cas sont décidés sans recourir à la FERC sur la base des critères de planification.

« So the majority of the cases are decided without a FERC dispute...and you don't see that kind of data in there, because those are all decided in cases like this, based on the planning data¹¹. » Soulignés de la FCEI.

⁶ N.S. volume 2, page 79, lignes 8 à 16.

⁷ FCEI-1, page 11.

⁸ HQT-4, document 3, page 20, lignes 14 et suivantes.

⁹ HQT-4, document 3, page 16 et suivantes.

¹⁰ N.S. volume 2, page 131, lignes 16 et 17.

¹¹ N.S. volume 2, page 134, lignes 15 - 16 et lignes 21 à 23.

28. Le rapport d'expertise du Dr. Ren Orans ne fait pas, de l'avis de la FCEI, une évaluation indépendante, même superficielle des affirmations d'HQT eu égard aux critères de planification. Sur ce point, l'expert renvoie à la preuve du Transporteur:

«According to HQT-3, document 1, HQT continues to plan its system to provide adequate transmission capacity to meet its system peak load¹². »

29. Étant donné que, dans les propres termes de l'expert: *« I developed it [additionnal tests] because I looked at this data and saw that my testimony really wasn't going to be that helpful with regard to the 1 or the 3 in the use of FERC tests, so I supplemented it with this other information¹³»*, force est d'admettre que l'impression qui se dégage est celle d'une justification à la recherche d'un test.

30. La FCEI souligne, en passant, l'amalgame fait par l'expert de HQT entre l'observation de données brutes sur la demande et l'idée que ces données expliquent, justifient et découlent de la planification du réseau.

«[...] my tests clearly indicated to me that HQT continues to plan on a 1-CP basis, and if you're going to provide a meaningful benchmark for rate design later on, putting the rate design issues aside, you need a real estimate of what costs are. And 3-CP just does not reflect the realities of the way HQT planned its system in two thousand and one (2001), or continues to plan its system today. So I didn't believe it was reasonable to do a cost-of-service analysis and allocate costs based on 3-CP¹⁴.»

31. Selon l'expert, ces tests additionnels sont faits sur mesure *«customized»* pour HQT. La compréhension de la FCEI est que l'expert n'a jamais eu recours à ces tests afin de recommander à un organisme de réglementation la méthode de 1 CP. La FCEI comprend que l'expert a eu recours à la température afin de répartir des coûts aux périodes de pointe.

«I want to go back to that again. Now, close to the test here, I will testify here and now that this test to HQT is, I have not done this test to a large transmission provider with a shape like HQT, that is unique. I have applied, in cost allocation, using weather to allocate costs to peak periods, and I can look for studies that used that same type of approach to allocate transmission costs¹⁵. »

¹² HQT-4, document 3, page 17, lignes 14 et 15.

¹³ N.S. volume 2, page 133, lignes 6 à 10.

¹⁴ N.S. volume 3, page 333, lignes 7 à 17.

¹⁵ N.S. volume 2, page 144, lignes 10 et suivantes.

32. La FCEI recommande à la Régie de rejeter la méthode du 1 CP et d'ordonner à HQT de recourir à la méthode des 3 CP. Cette dernière méthode permet de prendre en considération la période d'hiver au cours de laquelle le réseau est le plus sollicité et est tout à fait conforme aux standards nord-américains. En outre, elle établit un équilibre entre les méthodes 1CP et 12 CP.

4 COMMERCIALISATION DES SERVICES DE TRANSPORT

4.1 Les services de compensation d'écart de livraison et de compensation d'écart de réception

33. La FCEI demande à la Régie d'ordonner au Transporteur de spécifier et de clarifier les conditions qui s'appliquent aux réseaux voisins dans le cadre des services de compensation d'écart de livraison et de compensation d'écart de réception.
34. La demande de la FCEI vise à s'assurer que ceux qui causent les coûts les paient et que nul ne tire un avantage indu de ces services.
35. La FCEI soumet que les audiences ne lui ont pas permis d'être rassurée quant aux respects des principes de responsabilités. D'ailleurs, la perplexité de la FCEI origine d'une réponse du Transporteur à une de ses questions visant à s'assurer que les taux facturés empêchent ceux qui contractent ses services de «jouer» le système¹⁶.
36. La teneur générale de la réponse est *qu'en plus de rétribuer adéquatement les coûts du fournisseur de services complémentaires, cette tarification se veut dissuasive, pour assurer que la clientèle des services de transport programme correctement ses réceptions et ses livraisons d'électricité*¹⁷.
37. Cette clientèle ainsi que ses droits et obligations sont, de l'avis de la FCEI, assez mal définis dans les Tarifs et conditions. Le service de compensation d'écart de livraison s'applique aux livraisons des services de transport de point à point servant à alimenter une charge dans la zone de réglage du Transporteur. Lorsque les livraisons des services de point à point servent à alimenter une charge dans une autre zone de réglage que celle du transporteur, tout écart

¹⁶ HQT-6, document 5, page 7 de 22, R4.2.

¹⁷ HQT-6, document 7, page 95 de 122, R66.a.

entre l'énergie programmée par les deux réseaux et l'énergie livrée est compensée en énergie entre le Transporteur et le réseau voisin.¹⁸

38. Selon HQT :

« Brascan peut jouer plusieurs rôles en même temps (...). Quand il fait une transaction sur le réseau HQT, c'est un marchand. Donc, il est tenu d'appliquer toutes les règles d'une transaction point à point. C'est ça qui prédomine dans ce cas-là parce qu'il n'est pas différent d'un autre marchand. C'est Brascan Marketing qui fait affaire avec nous et c'est ça qui prédomine¹⁹ ».

39. Pour des raisons de fiabilité Brascan a reconnu qu'il fait partie de la zone de réglage de HQT. Il existe une entente de réseau voisin avec Brascan²⁰.

40. Brascan semble avoir de la difficulté à «se reconnaître». À preuve, il se croit un réseau voisin:

«[...] in approving TransÉnergie's rate, it should be made clear that the balancing ancillary service charges for receipt and for delivery will not be charged on inadvertent interchanges with neighbouring system such as Brascan's²¹.»

41. On peut supposer qu'il se considère aussi un générateur marchand.

« [...] on est un des seuls générateurs marchands à l'intérieur de la province ou à sa frontière avec nos barrages qui sont dans l'Outaouais²². »

«Un des facteurs qui fait en sorte, d'après moi, qu'il n'y a pas un générateur marchand qui vient s'installer au Québec c'est le frais d'«imbalance» qui est proposé dans le tarif. Si j'ai une centrale au Québec et puis à toutes les fois que je fais une cédule, si j'ai un surplus je vais le payer 12, 80 \$ et si j'ai un déficit je vais être chargé 104,10\$²³.»

42. La preuve révèle divers éléments qui ne sont pas susceptibles d'accroître le commerce de l'électricité.

¹⁸ HQT-6, document 7, page 8, R6b. Voir aussi page 9, R7.b.

¹⁹ N.S. volume 3, page 283.

²⁰ Ibid.

²¹ N.S. volume 5, page 114, lignes 1 à 5.

²² N.S. volume 5, page 86, lignes 2 à 4.

²³ N.S. volume 5, page 87, lignes 14 à 22. Voir aussi N.S. volume 5, page 201.

43. Quoiqu'il en soit, la FCEI juge que la Régie devait demander au Transporteur de clarifier toute la problématique entourant non seulement la distinction entre réseaux voisins et un «trader» mais aussi de définir plus précisément les conditions pour les réseaux voisins. Par exemple :
- Y a-t-il une marge d'écart minimale?
 - Dans quel délai l'écart doit-il être compensé?
 - La compensation implique-t-elle un échange monétaire?
 - Si non, l'énergie a-t-elle la même valeur entre le moment où le déséquilibre s'est produit et le moment où la compensation s'effectue?

4.2 La politique de rabais

44. La FCEI est favorable à toute politique visant à accroître l'utilisation du réseau de transport et, partant, à la génération de revenu susceptible de réduire le coût du transport de la charge locale.
45. La preuve présentée par HQT et par Brascan nous laissent songeurs. Cette politique de rabais ne doit pas être adoptée si seul des clients « opportunistes » i.e qui auraient fait quand même la transaction, se prévalent de ce rabais.
46. Confrontée aux incertitudes qui subsistent dans la proposition du Transporteur, la FCEI recommande l'approbation de la politique de rabais sur une base provisoire.

5 AJOUTS AU RÉSEAU DE TRANSPORT

47. La FCEI, en examinant l'allocation maximale pour ajouts au réseau de transport, a voulu s'assurer de la neutralité tarifaire. La FCEI comprend que le relèvement de l'allocation à \$ 560/kW résulte de la mise à jour des données utilisées aux fins du calcul. Ce calcul a déjà été reconnu par la Régie.
48. La FCEI, après avoir révisé les calculs, soumet que la neutralité tarifaire semble assurée et appuie donc cette demande du Transporteur.

6 SUJETS DIVERS

6.1 Rétroactivité des tarifs et conditions

49. De façon générale, la FCEI est opposée à toute rétroactivité. Toutefois, la position de la FCEI est modulée selon qu'on envisage :
- La rétroactivité des taux;
 - La rétroactivité des conditions.
50. La FCEI s'en remet à la sagesse de la Régie sur la rétroactivité quant aux taux. En déclarant les tarifs existants du service de transport d'électricité provisoires à compter du 1^{er} janvier 2005 dans sa décision D-2004-253 en date du 1^{er} décembre 2004, la Régie envoyait à la clientèle le message qu'éventuellement, ces tarifs seraient remplacés. Tous pouvaient alors faire des provisions pour le futur. En outre, dans l'état actuel du cheminement des dossiers du Transporteur, il est utopique de penser que les décisions seraient émises pour une mise en vigueur sans rétroactivité des tarifs.
51. La FCEI s'oppose toutefois à la rétroactivité des taux prévus pour tout nouveau service, tout spécialement le service de compensation d'écart de réception.
52. La FCEI s'oppose par ailleurs avec force aussi à la rétroactivité des conditions. Même si le Transporteur soumet qu'il n'y a pas à sa connaissance de cas critiques²⁴, la FCEI soumet qu'étant donné le volume de modifications, la prudence la plus élémentaire recommande de ne pas étendre la rétroactivité aux conditions.
53. De plus, comment peut-on justifier que ceux qui ont déposé diverses demandes de services auprès d'HQT, par exemple entre janvier et juin 2005, soient assujettis à des dispositions dont ils ne connaissaient ni l'esprit ni la rédaction (parce que le texte a été rendu public en juin 2005 et a même été modifié pendant l'audience par HQT).

6.2 Priorité d'utilisation des interconnexions

54. Le Transporteur soumet que les priorités d'utilisation des interconnexions sont semblables à celles que l'on retrouve partout en dans les pratiques

²⁴ N.S. volume 3, page 171, lignes 4 et suivantes.

commerciales des autres transporteurs. Elles sont aussi approuvées par la Régie²⁵.

55. Selon un intervenant, la pratique en vigueur fait en sorte que si Hydro-Québec Production fait un import, elle aurait priorité parce qu'on laisse sous-entendre que c'est pour desservir la charge locale. Tout transit en non ferme pourrait alors se faire « couper ». Selon l'intervenant, ce n'est pas Hydro-Québec Production qui sert la charge locale, c'est Hydro-Québec Distribution. Le contrat entre Hydro-Québec Production et Hydro-Québec Distribution est un contrat bilatéral entre deux contreparties. Hydro-Québec Production n'a droit à aucun traitement préférentiel sur les interconnexions²⁶.
56. La FCEI s'inquiète de cette situation alléguée. La FCEI demande à la Régie d'ordonner à HQT de clarifier la situation et de déposer un suivi à cet effet pour le prochain dossier tarifaire.

6.3 Procédure accélérée d'examen des plaintes

57. La FCEI recommande que, pour fins de clarifications, le deuxième paragraphe de la procédure accélérée d'examen des plaintes²⁷ soit modifié par l'ajout d'un point après le mot « plainte », parce qu'on dit, « il peut présenter une plainte par écrit ». Il y a peut-être une ambiguïté. La phrase se lirait donc comme suit :

« Il peut présenter à ce dernier une plainte. Cette plainte doit être déposée par écrit... »

58. La FCEI soumet qu'on ne peut faire du dépôt d'une plainte écrite une possibilité quand l'élément déclencheur du délai de 5 jours ouvrables est la présentation de la plainte par écrit au délégué commercial²⁸.

6.4 La garantie des tiers

59. La FCEI comprend que TransÉnergie dans sa proposition d'ajout à l'article 11 des tarifs va plus loin que le tarif pro forma. L'objectif recherché étant celui de mitiger le risque du crédit. La FCEI considère raisonnable cette demande.

²⁵ N.S. volume 1, page 156. Voir aussi N.S. volume 2, pages 14, lignes 24 et suivantes.

²⁶ N.S. volume 5, pages 102-104. Voir aussi pages 120 à 122.

²⁷ HQT-2, document 4, page 3.

²⁸ HQT-6, document 5, page 9 R6.1.

6.5 La version anglaise des tarifs d'Hydro-Québec Transport

60. En vertu de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et notamment du dernier arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Sinclair c. Québec* (Procureur général) [1992 1 R.C.S. 579], les obligations à l'égard de la langue de publication de certains actes sont claires.
61. Il apparaît que le texte réglementaire sur lequel la Régie rend sa décision, qui devient par le fait même une décision réglementaire de la Régie de l'énergie, n'est pas un acte législatif au sens de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, de l'avis de la FCEI, Hydro-Québec TransÉnergie ni la Régie n'ont aucune obligation à l'effet de faire traduire ce texte en langue anglaise. En conséquence, la version anglaise proposée par Hydro-Québec TransÉnergie n'est qu'une version pour fins administrative seulement et une mention à cette fin devrait être contenue dans le texte français et anglais comme quoi, seul le texte français des tarifs fait foi.

6.6 Les services complémentaires et le décret patrimonial

62. La FCEI est d'avis, tout comme le Transporteur, que le décret patrimonial n'a ici rien à voir avec les services complémentaires et que c'est la clientèle du point à point qui doit payer pour ce service.

6.7 L'exigence d'uniformité territoriale et la politique de rabais

63. La Régie, dans l'adoption de tarifs justes et raisonnables, a certainement la discrétion d'adopter par divers moyens, des mesures propres à améliorer les performances réglementaires du transporteur. Par ailleurs, la Régie peut également adopter comme la loi le prévoit aux articles 31(5), 34 et 49(1) de la loi une telle politique de rabais mais doit les encadrer de manière stricte.

6.8 La charge locale et la priorité sur les interconnexions

64. La FCEI veut rappeler que la charge locale et le transport point à point ferme long-terme doivent avoir la même priorité ne serait-ce parce que ce principe de priorité est à la base même du tarif d'Hydro-Québec Transport au même titre que la réciprocité, la non discrimination et la transparence. La priorité absolue comme l'ont demandé certains intervenants viendrait mettre en péril l'idée même d'un tarif ouvert et non discriminatoire.

7 CONCLUSION

65. La FCEI estime que son intervention dans le présent dossier a été utile et pertinente et réclame en conséquence ses frais.
66. Le tout respectueusement soumis.

Montréal, ce 29 novembre 2005.

(s) Fasken Martineau DuMoulin

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN s.r.l.
Procureurs de l'intervenante FCEI



Copie conforme

Répertorié:

Sinclair c. Québec (Procureur général)

Le procureur général du Québec, appelant;

c.

Albert Sinclair, Cécile Turgeon, Fernando Boutin, Yvon Lafrenière, Richard Laszczewski et le Comité de défense des droits démocratiques des citoyens de Noranda, intimés, et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Manitoba et Alliance Québec, Alliance pour les communautés linguistiques au Québec, intervenants, et Cité de Noranda, Cité de Rouyn, Réal Bordeleau et Daniel Samson, mis en cause.

[1992] 1 R.C.S. 579

[1991] A.C.S. no 76

No du greffe: 21762.

Cour suprême du Canada**1991: 9 octobre / 1992: 27 février.**

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory, McLachlin et Stevenson.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC**(34 paras)**

Droit constitutionnel — Garanties linguistiques — Textes de nature législative — Loi du Québec prévoyant la fusion de deux villes — Processus législatif scindé en une série d'étapes distinctes — Tous les textes, du décret ministériel reportant les élections municipales à l'avis de délivrance des lettres patentes de la nouvelle ville, doivent-ils respecter l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867? — Loi concernant les villes de Rouyn et Noranda, L.Q. 1985, ch. 48.

La Loi concernant les villes de Rouyn et Noranda, qui prévoit la fusion des deux villes sous certaines conditions, est entrée en vigueur en 1985. Le ministre des Affaires municipales a ordonné le report de l'élection à Rouyn conformément à l'art. 19 de la Loi et, les deux [page580] villes n'étant pas parvenues à un accord sur les modalités de la fusion, il a pris un décret tenant lieu de protocole d'entente, en vertu de l'art. 4. Le résultat de la consultation a été favorable à la fusion et, conformément à l'art. 14, le gouvernement du Québec a délivré les lettres patentes de la nouvelle ville. Celles-ci ont été publiées dans la Gazette officielle du Québec et elles sont entrées en vigueur à la date de cette publication (art. 15). La Loi a été imprimée et publiée en français et en anglais conformément à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, mais le décret reportant l'élection dans la ville de Rouyn, le décret tenant lieu de protocole d'entente, le décret du gouvernement ordonnant la délivrance des lettres patentes elles-mêmes et l'avis de délivrance des lettres patentes ont été imprimés en français seulement. Les trois derniers textes ont également été publiés dans la Gazette officielle du Québec en français seulement. Les intimés ont intenté une action devant la Cour supérieure du Québec pour faire déclarer inconstitutionnelle la Loi. Le juge de première instance a rejeté l'action, mais la Cour d'appel a infirmé

ce jugement. À l'audition du présent pourvoi, notre Cour a rejeté à l'audience les arguments invoqués par les intimés pour contester la constitutionnalité de la Loi qui étaient fondés sur la Charte canadienne des droits et libertés et sur la Charte des droits et libertés de la personne du Québec: [1991] 3 R.C.S. 134. La seule question restant à trancher est de savoir si tous les textes, du décret ministériel reportant les élections municipales à l'avis de délivrance des lettres patentes de la nouvelle ville, sont assujettis aux exigences de l'art. 133 qui s'applique aux lois et autres textes de nature législative.

Arrêt: Le pourvoi est rejeté. Tous les textes sont assujettis aux exigences de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

L'Assemblée nationale du Québec a tenté de scinder le processus législatif en étapes distinctes pour ensuite prétendre que chaque étape, considérée séparément, n'est pas de nature législative. On ne peut se soustraire aux exigences de l'art. 133 au moyen d'une fragmentation artificieuse du processus législatif. Si l'effet net d'une série d'actes distincts est de nature législative, alors chacun de ces actes sera également imprégné de la même nature. En l'espèce, tous les textes contestés font partie d'un processus qui, dans son ensemble, est indubitablement législatif. Par conséquent, les textes sont tous assujettis aux exigences de l'art. 133. Puisqu'aucun de ces textes n'est conforme à cet article, ils sont, et ont toujours été, nuls et inopérants en droit. On doit toutefois tenir compte du fait que, depuis 1986, une nouvelle ville existe et opère sur la foi de présumées lettres patentes établissant sa constitution. Il s'agit d'un cas où [page581] il est opportun que notre Cour exerce son pouvoir de suspension en déclarant que les textes en cause dans le présent pourvoi, bien qu'invalides parce que non conformes à l'art. 133, doivent demeurer en vigueur pendant un certain temps afin de permettre à l'Assemblée nationale de prendre les mesures qu'elle juge opportunes pour remédier au vice constitutionnel. Ce délai est d'un an à partir de la date du présent jugement.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés: Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1992] 1 R.C.S. 212; Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721; Québec (Procureur général) c. Brunet, [1990] 1 R.C.S. 260.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés.

Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12.

Loi concernant les villes de Rouyn et Noranda, L.Q. 1985, ch. 48, art. 1, 4, 5, 14, 15, 19.

Loi constitutionnelle de 1867, art. 133.

Loi sur les règlements, L.R.Q., ch. R-18.1, art. 1 "règlement".

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275, qui a infirmé un jugement de la Cour supérieure, [1986] R.J.Q. 2586. Pourvoi rejeté.

Jean-Yves Bernard, Louis Rochette et Marise Visocchi, pour l'appelant.

Guy Bertrand et Alain Joffe, pour les intimés.

Martin Low, c.r., et René LeBlanc, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Donna J. Miller et Deborah Carlson, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Stephen A. Scott et Victoria Percival-Hilton, pour l'intervenante Alliance Québec.

Procureurs de l'appelant: Jean-Yves Bernard, Louis Rochette et Marise Visocchi, Ste-Foy.

Procureurs des intimés: Bertrand, Laroche, Québec.

Procureurs de l'intervenant le procureur général du Canada:

Jean-Marc Aubry, Martin Low et René LeBlanc, Ottawa. Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba:

Le ministère de la Justice, Winnipeg.
Procureur de l'intervenante Alliance Québec:
Scott, Montréal.

Stephen A.

[page582]

[Note de Quicklaw: Un errata a été publié au [1992] 1 R.C.S., page iv. La correction a été apportée à ce document et le texte de l'errata, tel que publié dans les R.C.S., est rapporté à la fin du jugement.]

Le jugement suivant a été rendu par

LA COUR:—

Les faits

¶ 1 Le 14 mai 1985, M. Gilles Baril, député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue à l'Assemblée nationale, a déposé un projet de loi intitulé Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda qui, après avoir été modifié, a été sanctionné et est entré en vigueur le 20 juin 1985, L.Q. 1985, ch. 48 ("Loi 190"). La Loi 190 prévoit la fusion des villes de Rouyn et de Noranda en une nouvelle corporation municipale appelée Rouyn-Noranda. Cette fusion, toutefois, ne devait entrer en vigueur que si certaines conditions étaient remplies. Voici le texte des dispositions pertinentes de la Loi 190:

1. Sous réserve de l'article 14 et à compter de la date de l'entrée en vigueur des lettres patentes visées à l'article 15, les habitants et contribuables des territoires des villes de Rouyn et de Noranda forment une corporation de ville sous le nom de "Ville de Rouyn-Noranda", laquelle est régie par la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

4. Sous réserve de l'article 16, les villes de Rouyn et de Noranda doivent, d'ici le 1er novembre 1985, présenter au ministre des Affaires municipales un protocole d'entente contenant les éléments prescrits aux sous-paragraphes b, d, e, f, g, i, et l du paragraphe 2 de l'article 5 de la Loi favorisant le regroupement des municipalités (L.R.Q., chapitre R-19).

Le ministre peut, s'il le juge à propos, modifier par décret, en tout ou en partie, le contenu de ce protocole. Le protocole ainsi modifié par le ministre tient lieu du protocole d'entente visé au premier alinéa.

À défaut du protocole d'entente visé au premier alinéa, le ministre détermine par décret les éléments visés au premier alinéa. Ce décret tient lieu du protocole d'entente visé au premier alinéa.

Le décret visé au deuxième ou au troisième alinéa doit être adopté avant le 21 janvier 1986.

5. Le greffier de chacune des villes visées à l'article 4 doit tenir, le 23 mars 1986, chacun dans son territoire, [page583] une consultation des personnes intéressées quant à l'opportunité de fusionner ces deux villes.

14. Si le résultat du scrutin est, dans chacune des villes visées à l'article 4, favorable à la fusion, le gouvernement décrète, avant le 1er mai 1986, la délivrance de lettres patentes reproduisant le contenu du protocole visé au premier alinéa de l'article 4, tel que modifié, le cas échéant, en vertu du deuxième alinéa de cet article ou le

contenu du décret adopté par le ministre en vertu du troisième alinéa de cet article.

15. Le ministre donne avis de la délivrance des lettres patentes en les publiant à la Gazette officielle du Québec; les lettres patentes entrent en vigueur à la date de cette publication ou à la date ultérieure mentionnée dans l'avis.

19. Le ministre peut reporter d'au plus huit mois la date de la publication de l'avis de toute élection générale ou partielle d'une ville visée à l'article 4.

¶ 2 Par conséquent, aux termes de l'art. 4 de la Loi 190, les villes de Rouyn et de Noranda avaient jusqu'au 1er novembre 1985 pour présenter au ministre des Affaires municipales "un protocole d'entente", essentiellement un document exposant dans leurs grandes lignes les modalités convenues de la fusion. Au cours des négociations, le ministre avait le pouvoir de reporter la tenue d'élections municipales d'au plus huit mois dans l'une ou l'autre ville: art. 19. Le ministre avait également le pouvoir de modifier le protocole d'entente et, à défaut de protocole d'entente, d'adopter un "décret [tenant] lieu du protocole d'entente" afin de fixer les modalités de la fusion. Ces modalités proposées, qu'elles soient convenues ou déterminées par le décret, devaient ensuite être soumises à une consultation tenue dans les deux villes le 23 mars 1986. Tant les personnes physiques que les personnes morales (soit les sociétés) détenaient un droit de vote lors de cette consultation.

¶ 3 En vertu de l'art. 14 de la Loi 190, advenant un résultat du scrutin favorable à la fusion dans chaque ville, "le gouvernement décrète, avant le 1er mai 1986, la délivrance de lettres patentes reproduisant le contenu du protocole [...] ou le contenu du décret adopté par le ministre". Aux termes de l'art. 15, "[l]e ministre donne avis de la [page584] délivrance des lettres patentes en les publiant à la Gazette officielle du Québec". Les lettres patentes devaient entrer en vigueur à la date de la publication: art. 15. La Loi 190, conformément à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, a été adoptée et publiée en français et en anglais.

¶ 4 Dans le contexte de ce cadre législatif, les événements suivants se sont déroulés:

¶ 5 Le 4 septembre 1985, le ministre a ordonné le report des élections municipales à Rouyn. Cette directive semble n'avoir été publiée officiellement dans aucune langue. Le 20 janvier 1986, Rouyn et Noranda n'étaient toujours pas parvenues à un accord sur les modalités de la fusion. Le ministre a donc pris un décret tenant lieu de protocole d'entente, comme le prévoit l'art. 4 de la Loi 190. Ce décret semble n'avoir été publié dans aucune langue. Le décret tenant lieu de protocole d'entente a été rédigé en français seulement.

¶ 6 Le 27 février 1986, les intimés, des citoyens de Noranda, ont intenté une action devant la Cour supérieure du Québec pour faire déclarer inconstitutionnelle la Loi 190 et, le 17 mars, ils y ont joint une requête en injonction interlocutoire visant à interdire la tenue de la consultation. La requête en injonction devait être entendue le 21 mars 1986 par le juge Dufour qui a reporté l'audition à une date ultérieure.

¶ 7 La consultation a eu lieu le 23 mars 1986 comme prévu et, par une majorité écrasante, les citoyens de Rouyn ont voté en faveur de la fusion alors que celle-ci n'a été acceptée que par une faible majorité par les citoyens de Noranda. Le 23 avril 1986, conformément à l'art. 14 de la Loi 190, le gouvernement du Québec a délivré les lettres patentes de la nouvelle ville de Rouyn-Noranda: (1986) 118 G.O. II 1373. Celles-ci ont été publiées dans la Gazette officielle du Québec le 5 juillet 1986, (1986) 118 G.O. I 3342, et, en conformité avec l'art. 15 de la Loi 190, elles sont entrées en vigueur à cette date. Le décret délivrant les lettres patentes et les lettres patentes elles-mêmes ont été rédigés, et publiés dans la Gazette officielle du Québec, en français seulement.

[page585]

¶ 8 Le 4 juillet 1986, avant l'entrée en vigueur des lettres patentes, le juge Mignault a rejeté l'action en jugement déclaratoire; les motifs de sa décision ont été déposés le 31 juillet 1986: [1986] R.J.Q. 2586. Il a d'abord rejeté la prétention que la Loi 190 est ultra vires de l'Assemblée nationale en raison de la procédure suivie lors de son adoption. Il a également rejeté les nombreuses allégations des intimés selon lesquelles la Loi 190 et la consultation violent la Charte canadienne des droits et libertés et la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, L.R.Q., ch. C-12. Enfin, il a rejeté la prétention selon laquelle le décret tenant lieu de protocole d'entente adopté par le ministre est invalide parce qu'il n'est pas conforme à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867; le décret, n'ayant aucune force de loi en soi, ne pouvait être un texte de nature législative. Il convient de mentionner, toutefois, que le juge aurait conclu que les lettres patentes elles-mêmes étaient de nature législative, mais au moment où il a rendu son jugement, elles n'étaient pas en vigueur.

¶ 9 La Cour d'appel du Québec, composée du juge en chef Bisson et des juges Chouinard et Gonthier, a accueilli à l'unanimité l'appel des intimés sur la question concernant l'art. 133: [1990] R.J.Q. 309, 28 Q.A.C. 86, 47 M.P.L.R. 275 (ci-après cité au R.J.Q.). Au nom de la cour, le juge Chouinard a statué que le décret ordonnant la délivrance des lettres patentes, les lettres patentes elles-mêmes et l'avis de délivrance des lettres patentes sont de nature législative et sont, de ce fait, inopérants parce que non conformes à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. Compte tenu de cette conclusion, le juge n'a pas cru nécessaire de décider si le décret tenant lieu de protocole d'entente était également assujéti à l'art. 133.

¶ 10 Le procureur général du Québec se pourvoit maintenant contre cet arrêt de la Cour d'appel du Québec. Devant notre Cour, les intimés ont de nouveau invoqué, outre la question portant sur l'art. 133, différents arguments s'appuyant sur la Charte canadienne des droits et libertés et sur la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. À l'audition du présent pourvoi, nous étions tous d'avis que ces arguments supplémentaires [page586] étaient sans fondement, et nous avons rendu à l'audience un jugement partiel répondant par la négative aux questions constitutionnelles 2 à 5: Sinclair c. Québec (Procureur général), [1991] 3 R.C.S. 134. En conséquence, le présent pourvoi doit être tranché uniquement sur la question relative à l'art. 133, et seule cette question sera étudiée dans les présents motifs.

Les questions en litige

¶ 11 La première question constitutionnelle:

1. Les actes suivants sont-ils soumis à l'obligation de bilinguisme de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867:
 - a) le décret du Ministre des Affaires municipales reportant l'élection dans la ville de Rouyn, adopté conformément à l'art. 19 de la Loi concernant les villes de Rouyn et de Noranda, L.Q. 1985, ch. 48 ("Loi 190");
 - b) le décret du Ministre des Affaires municipales tenant lieu de protocole d'entente entre les villes de Rouyn et de Noranda, adopté conformément à l'art. 4, al. 3 de la Loi 190;
 - c) le décret du gouvernement ordonnant la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda adopté conformément à l'art. 14 de la Loi 190;
 - d) les lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda;
 - e) l'avis de la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda tel que prévu à l'art. 15 de la Loi 190.

¶ 12 Tous ces textes ont été imprimés et rédigés en français seulement. Par conséquent, si tous ou

certain d'entre eux étaient effectivement assujettis à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, ils étaient, et demeurent, nuls.

L'analyse

¶ 13 L'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 est ainsi libellé:

133. Dans les chambres du Parlement du Canada et les chambres de la Législature du Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif; mais, dans la rédaction des registres, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire. [page587] En outre, dans toute plaidoirie ou pièce de procédure devant les tribunaux du Canada établis sous l'autorité de la présente loi, ou émanant de ces tribunaux, et devant les tribunaux du Québec, ou émanant de ces derniers, il pourra être fait usage de l'une ou l'autre de ces langues.

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.

¶ 14 Dans le Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1992] 1 R.C.S. 212, notre Cour a confirmé la position adoptée dans le Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, [1985] 1 R.C.S. 721, à la p. 739, selon laquelle l'objet de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 est "d'assurer aux francophones et aux anglophones l'accès égal aux corps législatifs, aux lois et aux tribunaux." Par conséquent, il faut interpréter l'art. 133 comme s'appliquant non seulement aux lois au sens strict, mais également à tous les autres textes de nature législative. Dans le Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba de 1992, nous avons conclu que la catégorie des textes ayant une nature législative pourrait inclure certains décrets et documents incorporés par renvoi dans les lois. De façon plus générale, nous avons conclu que c'est le degré du "lien [...] entre l'[a]ssemblée législative et le texte [qui] indique qu'il est de nature législative" (p. 233), et non pas sa forme.

¶ 15 En ce qui a trait au contenu et à l'effet d'un texte, nous avons conclu que les éléments suivants étaient également indicatifs de sa nature législative (à la p. 233):

1. le texte comprend une règle de conduite;
2. le texte a force de loi; et
3. le texte s'applique à un nombre indéterminé de personnes.

¶ 16 Le procureur général du Québec ne conteste pas cette définition générale. En fait, son mémoire propose la définition suivante des textes législatifs, par opposition aux actes de l'exécutif, tirée de la Loi sur les règlements, L.R.Q., ch. R-18.1, art. 1:

[page588]

Un acte normatif, de caractère général et impersonnel, édicté en vertu d'une loi et qui, lorsqu'il est en vigueur, a force de loi.

¶ 17 Par conséquent, la question est de savoir si les textes en question en l'espèce possèdent ces caractéristiques. En premier lieu, toutefois, et avant de nous lancer dans l'étude des cinq textes en question ici, il faut souligner que, comme nous l'avons dit dans le Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba de 1992, les tribunaux ne permettront pas aux législatures de se soustraire à l'art. 133 par la fragmentation artificieuse d'un texte législatif en parties distinctes -- par exemple, une loi "creuse"

incorporant par renvoi d'autres documents unilingues de nature "non législative". Agir autrement reviendrait à encourager le triomphe de la forme sur le fond. Comme nous l'avons dit au gouvernement du Manitoba, si l'effet net d'une série d'actes distincts est de nature législative, alors chacun de ces actes sera également imprégné de la même nature. Chaque acte sera assujéti à l'obligation de bilinguisme imposée par l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

(1) Le décret ordonnant la délivrance des lettres patentes

¶ 18 L'article 14 de la Loi 190 prévoit que, dans le cas d'un résultat favorable à la fusion lors de la consultation, le gouvernement délivrera des lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda. L'appelant, le procureur général du Québec, soutient que le décret du gouvernement adopté à cet effet n'est pas de nature législative. À son avis, la notion d'"acte législatif" présuppose que le législateur a le pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir. Or, le libellé de l'art. 14 de la Loi 190 est impératif. En d'autres termes, le procureur général du Québec soutient que, à la suite d'un résultat favorable au scrutin, le gouvernement du Québec n'avait d'autre choix que de décréter la délivrance de lettres patentes créant la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Cette absence de pouvoir discrétionnaire, prétend l'appelant, est incompatible avec la notion d'acte législatif. En délivrant les lettres patentes, le gouvernement du Québec a plutôt exercé un simple pouvoir lié d'une nature administrative ou exécutive. Par conséquent, [page589] l'appelant prétend que le décret délivrant les lettres patentes n'était pas assujéti à l'obligation de bilinguisme imposée par l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

¶ 19 La Cour d'appel du Québec a étudié cette prétention et l'a rejetée. Le libellé de l'art. 14 de la Loi 190 n'imposait au ministre aucune obligation positive de délivrer les lettres patentes à la suite d'un résultat favorable de la consultation, et le ministre n'aurait pu être forcé à agir dans ce sens par voie de mandamus. Le juge Chouinard, au nom de la cour, a dit (à la p. 316):

... en dépit des termes utilisés à l'article 14, les mots "le gouvernement décrète" doivent s'interpréter comme signifiant "le gouvernement peut décréter". Avec la même latitude que lors d'un règlement qui requiert l'approbation du gouvernement, celui-ci a le pouvoir d'émettre ou non les lettres patentes dont la modification cependant lui était interdite, puisque cette discrétion avait été réservée au ministre par la Loi 190, article 4, aux fins de compléter le protocole d'entente. Le procédé m'apparaît tenir d'une législation déléguée formant une partie essentielle de la Loi 190;

¶ 20 Nous partageons l'opinion de la Cour d'appel selon laquelle, en délivrant les lettres patentes, le ministre n'exerçait pas un simple pouvoir lié, mais plutôt un pouvoir discrétionnaire de nature législative. Plus fondamentalement, toutefois, nous sommes d'accord avec la Cour d'appel que l'Assemblée nationale du Québec a tenté de scinder le processus législatif en étapes distinctes pour ensuite prétendre que chaque étape, considérée seule et séparément, ne revêt pas une nature législative. Le juge Chouinard a affirmé, à la p. 317:

Le processus adopté par le législateur comporte les caractéristiques de la législation déléguée en ce sens qu'il a scindé la loi en étapes distinctes mais nécessaires, les troisième et quatrième constituant sûrement de la législation déléguée. Rappelons que la deuxième étape était le décret du ministre des Affaires municipales complétant le protocole d'entente, la troisième, le décret du gouvernement décrétant la fusion, la quatrième, l'avis d'émission des lettres patentes et l'annonce de celles-ci dans la Gazette officielle.

[page590]

¶ 21 Nous partageons cette appréciation. Comme nous l'avons précédemment souligné, il est inacceptable d'évaluer la nature des différents éléments d'un processus législatif individuellement et séparément pour déterminer si l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 a été respecté. Au contraire, c'est la nature de l'ensemble qui détermine celle des éléments.

(2) Les lettres patentes

¶ 22 La Cour d'appel a rejeté l'argument de l'appelant selon lequel les lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda constituent un texte de nature exécutive assimilable aux lettres patentes créant une compagnie privée. Elles ont plutôt créé un nouveau cadre juridique à l'intérieur duquel fonctionneraient les nouvelles institutions municipales, déterminant les droits et les obligations des citoyens. Au nom de la Cour, le juge Chouinard a affirmé, aux pp. 318 et 319:

À la différence de documents d'incorporation, il m'apparaît que la série de dispositions à caractère normatif contenues dans les lettres patentes à l'étude les empêche d'être qualifiées d'actes administratifs.

...

De simples lettres patentes donnant naissance à des corporations municipales sont-elles de nature réglementaire? À plus forte raison celles édictées à titre exceptionnel, à défaut de consentement des corporations municipales de Rouyn et de Noranda?

¶ 23 Le texte qui crée de nouvelles institutions gouvernementales au niveau local ne peut échapper à l'effet de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867 en suivant simplement un cheminement détourné pour l'adopter. Si l'Assemblée nationale avait choisi de fusionner Rouyn et Noranda selon des modalités imposées par une loi, cette loi, et ces modalités, auraient dû être publiées en français et en anglais. On ne peut se soustraire à cette obligation en suivant la procédure que le gouvernement du Québec a jugé opportun d'adopter.

[page591]

(3) L'avis de délivrance des lettres patentes

¶ 24 Puisque les lettres patentes elles-mêmes étaient de nature législative, alors, sans aucun doute, l'avis de leur délivrance publié dans la Gazette officielle du Québec, (1986) 118 G.O. I 3344, était également assujéti à l'obligation de bilinguisme. Nous partageons l'avis du juge Chouinard lorsqu'il affirme, sur cette question, à la p. 316:

... à ce titre le décret 511 de même que l'avis de publication des lettres patentes dans la Gazette officielle du Québec étaient soumis aux mêmes obligations que la loi, y compris celle de la publication dans les deux langues, en conformité de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867.

¶ 25 L'avis de délivrance des lettres patentes créant la nouvelle corporation municipale de Rouyn-Noranda, au même titre que l'avis de tout autre texte législatif, devait être publié en anglais et en français.

(4) Le décret tenant lieu de protocole d'entente

¶ 26 Compte tenu de ses conclusions relatives aux lettres patentes et à l'avis de leur délivrance, le juge Chouinard n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur la nature du décret ministériel établissant les modalités de la fusion sur laquelle la consultation portait. Toutefois, nous ne doutons pas que ce texte est aussi de nature législative et, par conséquent, il est assujéti aux exigences de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. En premier lieu, ce décret fait partie intégrante d'un processus qui, dans son ensemble, est de nature législative. Soulignons à nouveau que la nature des différents éléments est régie par celle de l'ensemble.

¶ 27 Plus fondamentalement, il est évident que le décret tenant lieu de protocole d'entente est une partie intégrante de la Loi 190 et est assujéti à l'art. 133. La Loi 190 prévoyait la fusion de Rouyn et de Noranda, mais elle ne fixait pas de modalités. Celles-ci devaient être déterminées ultérieurement par le ministre. La situation est similaire à celle de l'affaire Québec (Procureur général) c. Brunet, [1990] 1 R.C.S. 260, dans laquelle la loi en cause imposait une convention collective dont les modalités [page592] ne se trouvaient que dans des documents sessionnels unilingues. Un citoyen votant lors de la consultation du 23 mars 1986 n'aurait reçu qu'en français l'avis officiel des modalités sur lesquelles il devait se prononcer.

¶ 28 La Loi 190 est pour ainsi dire une loi "creuse". En effet, la seule différence marquante entre la Loi 190 et la situation dans l'affaire Brunet tient à ce que les lois contestées dans cette affaire incorporaient par renvoi des documents unilingues déjà existants, alors que la Loi 190 incorporait par renvoi un document unilingue que le ministre des Affaires municipales délivrerait subséquemment. Tant qu'à cela, l'abus est plus grave que dans l'affaire Brunet. Nous sommes tous d'avis, par conséquent, que le décret tenant lieu de protocole d'entente est à juste titre considéré comme partie intégrante de la Loi 190, et qu'il est assujéti aux exigences de l'art. 133.

(5) Le décret reportant l'élection

¶ 29 Comme nous l'avons déjà mentionné, le ministre a ordonné le 4 septembre 1985, conformément à l'art. 19 de la Loi 190, le report des élections municipales de la ville de Rouyn en vue de tenir une consultation sur la fusion. Ce décret ministériel semble n'avoir été publié dans aucune des langues officielles.

¶ 30 Il n'est pas évident que ce décret, pris séparément, est un acte législatif. Cependant, comme nous l'avons déjà précisé, il n'est pas justifié d'étudier séparément les éléments de ce qui, essentiellement, constitue un processus législatif. Le report des élections municipales à Rouyn faisait partie de l'ensemble du cadre législatif entourant la fusion, au même titre que la consultation, la délivrance des lettres patentes et l'avis de leur délivrance dans la Gazette officielle du Québec. On ne peut retrancher cette étape du reste du processus pour les fins de l'application de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867. En conséquence, nous sommes d'avis que le décret ministériel du 4 septembre 1985, de même que les autres textes contestés dans le présent pourvoi, sont de nature législative et auraient dû être publiés à la fois en français et en anglais.

[page593]

Conclusion et réparation

¶ 31 Tous les textes contestés par les intimés dans le présent pourvoi, tant le décret ministériel reportant les élections municipales à Rouyn que l'avis final de la délivrance des lettres patentes de la ville de Rouyn-Noranda publié dans la Gazette officielle du Québec, font partie d'un processus qui, dans son ensemble, est indubitablement législatif. Par conséquent, les textes sont tous assujéttis aux

exigences de l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, au même titre que la Loi 190 elle-même. On ne peut se soustraire aux exigences de l'art. 133 au moyen de la fragmentation artificieuse du processus législatif en une série d'étapes distinctes, pour ensuite prétendre que chaque étape, étudiée séparément, n'est pas de nature législative.

¶ 32 Tous les textes en question ont donc été imprimés et publiés en français seulement, ou alors n'ont pas été publiés officiellement. De toute évidence, les exigences de l'art. 133 n'ont pas été respectées. Il s'ensuit que tous ces textes sont, et ont toujours été, nuls et inopérants en droit. On doit toutefois tenir compte du fait que, depuis 1986, une nouvelle ville nommée Rouyn-Noranda existe et opère sur la foi de présumées lettres patentes établissant sa constitution. Cette prétendue constitution municipale, et par conséquent tous les actes accomplis en conformité avec celle-ci, sont et étaient illégaux et inopérants.

¶ 33 Il serait injuste de mettre les activités des citoyens de Rouyn et de Noranda dans un état de chaos en raison de la procédure choisie par l'Assemblée nationale du Québec visant à donner effet à la prétendue fusion créant la nouvelle ville de Rouyn-Noranda. Nous sommes en présence d'un cas où il est opportun que notre Cour exerce son pouvoir de suspension en déclarant que les textes en cause dans le présent pourvoi, bien qu'invalides parce que non conformes à l'art. 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, doivent demeurer en vigueur pendant un certain temps afin de permettre à l'Assemblée nationale de prendre les mesures qu'elle juge opportunes pour remédier au vice constitutionnel. Ce délai est d'un an à partir de la date du présent jugement.

[page594]

¶ 34 Le pourvoi est rejeté. Le procureur général du Québec payera les frais des intimés selon les modalités énoncées dans l'ordonnance autorisant le pourvoi de l'appelant.

* * * * *

Erratum, publié au [1992] 1 R.C.S., page iv

[1992] 1 R.C.S. p. 587, ligne j-1 de la version française. Lire "tirée de la Loi sur les règlements" au lieu de "tirée la Loi sur les règlements".