

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS AU CANADA

Procédure et preuve

Yves Ouellette
Avocat et professeur
à la Faculté de droit
de l'Université de Montréal



Les Éditions Thémis

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ouellette, Yves, 1938-

Les tribunaux administratifs : procédure et preuve

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-89400-101-0

1. Tribunaux administratifs — Canada. 2. Procédure administrative — Canada.
3. Preuve (Droit) — Canada. 4. Actes administratifs — Canada. 5. Droit administratif —
Canada. 6 Tribunaux administratifs — Québec (Province). I. Titre.

KE5029.O932 1997

342.71'0664

C97-941399-0

Graphisme : Claude Lafrance
Composition : France Lamarre

On peut se procurer le présent ouvrage aux

Éditions Thémis
Faculté de droit
Université de Montréal
C.P. 6128, Succursale Centre-ville
Montréal (Québec)
H3C 3J7

Téléphone : (514) 739-9945
Télécopieur : (514) 739-2910

Tous droits réservés
© 1997 — Les Éditions Thémis Inc.
Dépôt légal : 4^e trimestre 1997
Bibliothèque nationale du Canada
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89400-101-0

On pourra se demander quel est l'intérêt pour le législateur de codifier des règles juridiques dont il est satisfait⁸⁶ et si cette inflation législative facilitera aux individus non représentés par avocat l'accès à une justice administrative plus simple.

Section 4.

Les principes généraux de la procédure

On pourra croire qu'une tentative d'identifier des principes généraux de procédure se présente comme une démarche académique ou futile, voire étrangère à la tradition de pragmatisme du juge canadien, peu porté sur les généralisations abstraites. Mais certaines règles de procédure originant de la jurisprudence constante sont d'application si large qu'elles peuvent être considérées comme des principes généraux de procédure, même si elles peuvent être écartées par une loi valide. Ces règles applicables en l'absence de texte contraire bénéficient ainsi d'une valeur juridique élevée parce qu'elles dominent et harmonisent l'ensemble du réseau des tribunaux administratifs canadiens et il est important d'en présenter une systématisation. Elles incluent le principe de l'autonomie de la procédure quasi judiciaire par rapport à la procédure judiciaire, celui de la présomption de régularité de la procédure, l'absence d'échange de procédures écrites et la distinction entre la procédure contradictoire et la procédure inquisitoire.

Sous-section 1.

L'autonomie de la procédure quasi judiciaire

Dans un environnement légal longtemps dominé par les idées de Dicey, l'influence du droit judiciaire sur la procédure quasi judiciaire aurait pu être déterminante. La tentation pouvait être forte, en effet, de transposer directement ou indirectement dans la procédure des tribunaux administratifs le formalisme savant du monde judiciaire. Si certains emprunts au droit judiciaire, ponctuels et volontaires, sont probablement inévitables, il demeure que la Chambre des Lords a rapidement engagé la procédure des commissions administratives sur la voie de l'autonomie en analysant le problème comme une question d'interprétation.

⁸⁶ Voir *Bisaillon c. Keable*, précité, note 81, 108 (J. Beetz).

Dès l'apparition des premiers tribunaux administratifs d'appel au Royaume-Uni au début du siècle, les partisans de la judiciarisation et ceux de l'autonomie de la procédure se sont affrontés et l'on s'est alors demandé si la procédure judiciaire devait ou non servir de source supplétive ou de modèle à imiter. L'affaire *Local Government Board c. Arlidge*⁸⁷ peut être considérée comme l'arrêt de principe, orientant résolument la procédure vers l'autonomie et la déjudiciarisation. La Chambre des Lords y rejette expressément la proposition retenue par des juges de la Cour d'appel portant qu'en l'absence de texte, il fallait utiliser comme guide ou modèle la procédure des tribunaux judiciaires et ce, pour des considérations d'efficacité pour respecter le vœu du législateur.

D'abord Lord Haldane explique que l'octroi d'une compétence d'appel à un organisme administratif plutôt qu'à un tribunal judiciaire exprime un changement de politique du législateur et qu'il faut accepter les conséquences de ce choix politique. L'organisme doit certes agir judiciairement, mais on doit considérer que le législateur, en l'absence d'indication contraire, a voulu laisser l'organisme décider de sa procédure pour pouvoir agir efficacement. Lord Shaw va même jusqu'à mettre en garde le pouvoir judiciaire contre la tentation d'imposer ses propres méthodes aux tribunaux administratifs⁸⁸. C'est à lui que l'on doit la célèbre proposition : le tribunal est maître de sa procédure⁸⁹.

Ce principe fondamental a été par la suite réaffirmé et appliqué à maintes reprises dans la jurisprudence récente au Royaume-Uni⁹⁰ et au Canada⁹¹. Au surplus, le législateur consacre implicitement ce principe par des textes vagues tels, par exemple, que « le tribunal administratif a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction »⁹² et en s'abstenant de lui imposer des règles de procédure précises et rigides.

⁸⁷ *Local Government Board c. Arlidge*, précité, note 4, 121.

⁸⁸ *Id.*, 138.

⁸⁹ « [...] if administration is to be beneficial and effective, it must be the master of its own procedure », *id.*, 137.

⁹⁰ *R. c. Race Relations Board, ex parte Selvarajan*, [1975] 1 W.L.R. 1686 (C.A.).

⁹¹ *Irvine c. Canada (Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1987] 1 R.C.S. 181; *Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, 569 (j. Sopinka).

⁹² Voir *supra*, Partie I, Chapitre I, Section 3.

Il est utile de tenter de préciser le contenu concret de ce principe d'autonomie :

1° À moins que la loi réfère expressément aux règles du droit judiciaire et, au Québec, au Code de procédure civile, ces règles ne constituent pas une source supplétive et obligatoire du droit⁹³. La procédure judiciaire n'est donc pas applicable par elle-même au tribunal administratif.

C'est donc dire qu'en cas de silence des textes, le tribunal administratif a, par exemple, le pouvoir de décider, cas par cas, de permettre l'enregistrement mécanique des débats⁹⁴, de décider si, selon les circonstances, il doit tenir une audition *viva voce*⁹⁵, de limiter le nombre d'avocats assistant un témoin ou représentant une partie⁹⁶, de permettre ou d'ordonner la modification d'une procédure, telle une citation disciplinaire qu'il considère imprécise⁹⁷, de décider qui sera le premier à plaider ou de l'ordre de présentation des témoins⁹⁸, de s'adjointre un avocat indépendant pour le conseiller⁹⁹, toujours dans le respect des règles de la justice naturelle.

⁹³ *Ville de Beloeil c. Commission municipale de Québec*, [1975] R.D.T. 245 (C.A.); *Guay c. Cité de Shawinigan*, [1979] C.A. 315; *Brière c. Laberge*, précité, note 13; *Air Canada c. Mirabel (Ville de)*, précité, note 13; *Re Hunter and Board of Public Utilities of New Brunswick*, (1984) 8 D.L.R. (4th) 454, 457 (N.B.C.A.); *Québec (Procureur général) c. Boudreau*, [1996] R.J.Q. 17 (C.A.).

⁹⁴ *Rhéaume c. Canada*, (1993) 11 Admin. L.R. (2d) 124 (C.A.F.).

⁹⁵ *Hoffman-La Roche Ltd. c. Delmar Chemical Ltd.*, [1965] R.C.S. 575.

⁹⁶ *Re Parrish*, [1993] 2 C.F. 60; *Re Donaldson Inquest*, (1994) 111 D.L.R. (4th) 111 (Ont. Ct. (Gen. Div.)).

⁹⁷ *Morin c. Hutchison*, [1981] C.S. 13.

⁹⁸ *Union Gas Ltd. c. TransCanada PipeLines Ltd.*, [1974] 2 C.F. 313; *Re London Gardens Ltd. and Township of Westminster*, (1976) 9 O.R. (2d) 175 (Div. Ct.); *Re Attorney-General of Canada and Restrictive Trade Practices Commission*, (1981) 113 D.L.R. (3d) 295 (C.F.); *Stelco Inc. c. Ontario (Superintendent of Pensions)*, (1993) 99 D.L.R. (4th) 314 (Ont. Div. Ct.).

⁹⁹ *Omineca Enterprises Ltd. c. British Columbia (Minister of Forests)*, (1994) 2 W.W.R. 422 (C.A.), (1994) 18 Admin. L.R. 210 (B.C.C.A.).

2° Les tribunaux judiciaires, dans l'exercice de leur juridiction de surveillance ou d'appel, doivent se garder d'imposer aux tribunaux administratifs leurs propres règles de procédure¹⁰⁰. Bref, la procédure judiciaire n'est pas nécessairement applicable au tribunal administratif par la volonté du tribunal judiciaire.

Le juge doit donc attribuer au tribunal administratif une mesure d'autonomie et de discrétion et le tribunal administratif « n'a pas à faire sien les rites d'une cour de justice »¹⁰¹. Mais ce principe d'autonomie est tempéré par l'obligation imposée au tribunal administratif d'agir dans le respect des règles de la justice naturelle¹⁰².

3° Rien n'empêche cependant le tribunal administratif de reprendre à son propre compte, de façon ponctuelle et volontaire, des solutions propres au droit judiciaire¹⁰³. Mais il ne devrait le faire qu'avec prudence et dans l'assurance que cet emprunt partiel à un système différent ne compromettra pas son efficacité. Une mesure d'influence réciproque de la procédure judiciaire et de la procédure administrative peut s'avérer utile à l'évolution du droit.

4° Au Québec, le législateur a même écarté la règle de l'autonomie en autorisant le Tribunal des droits de la personne¹⁰⁴ et le Tribunal des

¹⁰⁰ « But that the judiciary should presume to impose its own methods on administrative or executive officers is a usurpation. And the assumption that the methods of natural justice are *ex necessitate* those of Courts of justice is wholly unfounded. » *Local Government Board c. Arlidge*, précité, note 4, 138; « Tout en maintenant le principe que les règles fondamentales de justice doivent être respectées, il faut se garder d'imposer un code de procédure à un organisme que la loi a voulu rendre maître de sa procédure. » *Komo Construction Inc. c. Commission des relations de travail du Québec*, [1968] R.C.S. 172, 176.

¹⁰¹ *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, précité, note 24, 1112 (J. Dickson).

¹⁰² *Collège des médecins et chirurgiens de l'Ontario c. Casullo*, [1977] 2 R.C.S. 2.

¹⁰³ *Local Government Board c. Arlidge*, précité, note 4, 138 (Lord Shaw).

¹⁰⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 53, art. 113; *Commission scolaire Kativik c. Tribunal des droits de la personne*, [1996] R.J.Q. 1695 (C.S.).

professions¹⁰⁵ à rendre des ordonnances de procédure en s'inspirant *mutatis mutandis* du *Code de procédure civile*.

En certains cas, un renvoi général au droit judiciaire pourra comporter l'effet pervers d'entretenir ou d'accentuer l'équivoque ou le doute sur le caractère judiciaire ou administratif d'un tribunal, comme par exemple le Tribunal des droits de la personne du Québec, qui a certains attributs d'un tribunal administratif¹⁰⁶ et certains autres d'une cour de justice mais qui semble généralement se percevoir comme un tribunal judiciaire aux fins des règles de procédure et de preuve¹⁰⁷.

Sous-section 2.

La procédure quasi judiciaire : une question d'interprétation

Le principe de l'autonomie de la procédure n'est pas synonyme de laisser-aller et d'arbitraire; il s'agit d'une autonomie encadrée, d'abord par la loi, puis par les principes de justice naturelle ou d'équité procédurale. Mais on oublie trop souvent que le droit administratif est d'abord et avant tout un droit d'interprétation. Il convient de citer à cet égard le texte du doyen MacDonald :

*Le droit administratif est plutôt un droit de l'interprétation des lois qu'un droit fondé sur des principes jurisprudentiels généraux. Pour résoudre les problèmes de droit administratif on commence toujours par une analyse soignée de la loi en vertu de laquelle le pouvoir a été délégué plutôt que par la consultation d'un traité de contentieux administratif.*¹⁰⁸

¹⁰⁵ *Code des professions*, précité, note 73, art. 165; *Tribunal des professions c. Verreault*, [1995] R.D.J. 360 (C.A.).

¹⁰⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, précitée, note 53, art. 104, 112, 123 et 128.

¹⁰⁷ *Commission des droits de la personne du Québec c. Johnson*, J.E. 95-829 (T.D.P.Q.).

¹⁰⁸ Roderick A. MACDONALD, « La connaissance institutionnelle à la lumière des Chartes », dans *Service de la formation permanente, Barreau du Québec, Tribunaux administratifs à la lumière des Chartes*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989, p. 163, à la page 164.

DÉCISION

Paragraphes 20,
53, 54, 56.

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-036

R-3809-2012

5 mars 2013

Phase 2

PRÉSENTS :

Marc Turgeon
Jean-François Viau
Françoise Gagnon
Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision – Demande relative à la détermination du taux de rendement

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1^{er} octobre 2012 – Phase 2

Intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- TransCanada Energy Ltd. (TCE);
- TransCanada Pipelines Limited (TCPL);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 6 juillet 2012, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des *Conditions de service et Tarif* à compter du 1^{er} octobre 2012¹. Elle propose de traiter ce dossier en deux phases.

[2] Le 19 juillet 2012, la Régie rend sa décision D-2012-084 accueillant la proposition de Gaz Métro de procéder à l'examen de la demande en deux phases.

[3] Les 23 novembre et 18 décembre 2012, la Régie rend ses décisions sur la phase 1 de la demande, à l'exception des sujets relatifs à l'indicateur de performance².

[4] Le 14 décembre 2012, le distributeur dépose à la Régie une « 2^{ème} demande ré-amendée »³ présentant les différents sujets prévus dans le cadre de la phase 2 de la demande, soit :

- I. Développement des ventes;
- II. Gestion des actifs;
- III. Investissements;
- IV. Stratégie financière;
- V. Établissement du revenu requis incluant le coût de service en distribution;
- VI. Substitution et efficacité énergétique;
- VII. Allocation des coûts;
- VIII. Vision, stratégie et grilles tarifaires;
- IX. Modifications aux *Conditions de service et Tarif*;
- X. Texte des *Conditions de service et Tarif*.

[5] Les conclusions recherchées par le distributeur à l'égard du taux de rendement prévu à la section IV de la « 2^{ème} demande ré-amendée » portant sur la « *Stratégie financière* » sont les suivantes :

¹ Demande effectuée selon les articles 31 (1), 32, 48, 49, 52, 72 et 74.

² Décisions D-2012-158 et D-2012-175.

³ Pièce B-0123.

« DÉCLARER que le taux de rendement établi par l'application de la formule n'est pas raisonnable pour l'année 2013;

PERMETTRE un rendement sur l'avoir ordinaire de Gaz Métro de 9,3 % pour les fins d'établissement des tarifs: » [soulignés de Gaz Métro]

2. DÉCISIONS PROCÉDURALES

[6] Le 14 janvier 2013, la Régie rend sa décision procédurale D-2013-003 par laquelle elle fixe les calendriers de la phase 2, notamment celui portant sur la demande de détermination du taux de rendement du distributeur (la Demande).

[7] Dans le cadre de cette décision, la Régie soumet une approche spécifique à l'égard de la Demande. Il apparaît utile de reprendre les paragraphes pertinents :

« [20] À la suite d'un examen prima facie de la demande, la Régie se questionne à savoir si le contexte évoqué précédemment et les motifs invoqués par le distributeur justifient une nouvelle « étude en profondeur » de son taux de rendement.

[21] Par ailleurs, dans sa décision D-2011-182, la Régie a conclu que le taux de rendement raisonnable à autoriser pour le distributeur se situe dans une fourchette allant de 7,71 % à 9,60 %. Elle constate que le taux de rendement de 7,92 % généré par la FAA se situe à l'intérieur de cette fourchette.

[22] Toutefois, la Régie note qu'il y a effectivement un écart important entre le taux sans risque prévisionnel qu'elle avait retenu dans sa décision D-2011-182 pour déterminer le taux de rendement autorisé du distributeur et la moyenne des taux sans risques prévisionnels établis en août 2012 qui sont utilisés pour l'application de la FAA. La fourchette retenue l'an dernier allait de 3,91 % à 4,50 %, alors que la moyenne d'août 2012 est de 2,7 %.

[23] Toujours préoccupée par les coûts réglementaires associés aux demandes à l'égard de la détermination du taux de rendement du distributeur et pour des raisons d'efficience et d'efficacité, la Régie considère qu'il y a lieu d'adopter une

approche adaptée aux circonstances et qui respecte à la fois les intérêts de Gaz Métro et de sa clientèle.

[24] Dans ce sens, pour l'année 2013, la Régie estime qu'il pourrait être approprié de suspendre l'application de la FAA et de maintenir le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2012, soit 8,90 %.

[25] La Régie désire entendre le distributeur et les intervenants sur cette proposition. »

[8] Dans cette même décision, la Régie convoque les participants à une audience sur cette proposition, audience qui se tient le 14 février 2013.

[9] Le 12 février 2013, la Régie rend sa décision procédurale D-2013-024, laquelle dispose de la demande de renseignements n° 2 d'OC au distributeur. Plus particulièrement à la demande d'interrogatoire et de contre-interrogatoire d'OC à l'égard des renseignements devant être produits par le distributeur, la Régie précise comme suit la procédure qui sera applicable lors de l'audience du 14 février 2013 :

« [6] Le but de l'audience du 14 février 2013 est d'entendre la position des participants sur le traitement envisagé de la question du taux de rendement autorisé du distributeur qui a été formulé par la Régie dans sa décision procédurale D-2013-003. La Régie juge donc qu'il n'y a pas lieu d'entendre des témoins et de procéder à des contre-interrogatoires. Chaque participant pourra présenter toute l'information qu'il juge nécessaire par l'intermédiaire de son procureur. »

3. CONTEXTE JURIDIQUE

[10] Comme mentionné précédemment, par sa décision procédurale D-2013-003, la Régie propose de suspendre la formule d'ajustement automatique (la FAA) établie dans sa décision D-2011-182 et de maintenir le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2012, soit 8,90 % (la Proposition).

[11] Il apparaît opportun de faire un rappel des événements à l'origine de cette Proposition, ainsi que des compétences et pouvoirs qui sont accordés à la Régie aux termes de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴ (la Loi) et du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁵ (le Règlement).

[12] De 2007 à 2012, la Régie a été appelée, à cinq reprises, à se prononcer sur le taux de rendement du distributeur⁶. Aux termes de la dernière demande, la Régie a fixé le taux de rendement à 8,90 % et, considérant les demandes et les coûts réglementaires qui y étaient associés, elle a approuvé une FAA pour trois ans à compter de 2013. La Régie reconnaissait également la possibilité pour le distributeur de présenter une nouvelle demande « *si la situation le requiert* »⁷ :

« [305] Sans vouloir empêcher Gaz Métro de présenter une demande en matière de taux de rendement si la situation le requiert, la Régie juge que l'efficacité, l'efficience et la stabilité du processus réglementaire militent en faveur d'une période d'application d'une FAA suffisamment longue avant de réviser ses paramètres ou encore, avant de revoir la méthode d'établissement du taux de rendement. C'est pourquoi la Régie approuve l'application de la nouvelle FAA pour une période de trois ans à compter du dossier tarifaire 2013. » [nous soulignons]

[13] Or, dès la première année d'application de la FAA, sans toutefois remettre en question sa pertinence, le distributeur allègue que la situation requiert que la Régie se penche à nouveau sur son taux de rendement⁸ :

« Gaz Métro demeure favorable envers le maintien de la formule d'ajustement automatique en place. Bien que l'existence de telles formules au cours des dernières années n'ait pas produit de résultats considérés par Gaz Métro comme étant raisonnables, celle-ci considère qu'il est dans l'intérêt de toutes les parties-prenantes de la maintenir dans le futur. En effet, Gaz Métro est d'avis que dans une situation de relative stabilité dans les marchés, la Formule fournit une information utile sur la teneur de l'ajustement à apporter au taux de rendement autorisé. »

⁴ L.R.Q., c. R-6.01.

⁵ (2006) 138 G.O. II, 2279.

⁶ Dossiers R-3630-2007 (D-2007-116), R-3662-2008 (D-2008-140), R-3690-2009 (D-2009-152), R-3752-2011 (D-2011-182) et R-3809-2012.

⁷ Dossier R-3752-2011, décision D-2011-182.

⁸ Pièce B-0156, page 5.

[14] Pour justifier une nouvelle étude, le distributeur mentionne que l'application de la FAA conduit à un taux de rendement de 7,92 % sur l'avoir ordinaire pour 2013. À son avis, ce taux ne peut être qualifié de raisonnable en fonction des trois critères reconnus par les tribunaux pour établir la norme du rendement raisonnable. Plus spécifiquement, Gaz Métro considère que le critère de l'investissement comparable n'est pas atteint, en raison de l'instabilité dans les marchés financiers, notamment la baisse des taux sans risque. Le distributeur demande alors à la Régie de fixer, pour l'année 2013, un taux de rendement de 9,3 %⁹.

[15] La compétence de la Régie quant au taux de rendement du distributeur est prévue à l'article 32 de la Loi, rédigé comme suit :

« 32. La Régie peut de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée:

1° déterminer le taux de rendement du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel;

[...]. » [nous soulignons]

[16] Suivant cette disposition, pour déterminer le taux de rendement du distributeur, la Régie peut agir « *de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée* ». Cette disposition n'étant pas mentionnée à l'article 25 de la Loi, la Régie n'est donc pas tenue de procéder par audience publique :

« 25. La Régie doit tenir une audience publique:

1° lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 48, 65, 78 et 80;

2° lorsqu'elle détermine les éléments compris dans les coûts d'exploitation et fixe un montant en application de l'article 59;

2.1° (paragraphe abrogé);

3° lorsque le ministre le requiert sur toute question en matière énergétique.

La Régie peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. »

⁹ Pièce B-0156, pages 31-32.

[17] Afin d'éviter toute ambiguïté quant à la compétence de la Régie en matière de taux de rendement, il y a lieu de rappeler la distinction entre l'article 32 et le troisième alinéa de l'article 49 de la Loi. En effet, cette dernière disposition mentionne que la Régie doit, lorsqu'elle fixe un tarif en application de l'article 48 de la Loi, « *permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification* ». L'article 48 de la Loi étant visé par l'article 25 de la Loi, la Régie doit alors « *tenir une audience publique* ».

[18] La compétence de la Régie en vertu de l'article 32 de la Loi et celle découlant des articles 48 et 49 de la Loi sont distinctes l'une de l'autre et reçoivent un traitement procédural différent. À cet égard, on peut référer à la décision D-2012-076¹⁰ :

« [68] Lorsque, de temps à autre, elle procède à cet exercice [de détermination du taux de rendement], généralement en s'appuyant sur des preuves d'expert, la Régie détermine un taux de rendement dit « autorisé ». Par la suite, ce taux autorisé servira d'intrant dans l'exercice d'établissement de tarifs justes et raisonnables. » [nous soulignons]

[19] Ainsi, dans un premier temps, la Régie détermine le taux de rendement d'un distributeur aux termes de l'article 32 de la Loi. Dans un deuxième temps, selon les articles 48 et 49 de la Loi, lorsque la Régie fixe un tarif, elle s'assure que ce tarif permet un rendement raisonnable sur la base de tarification.

[20] En l'espèce, la Régie est saisie d'une demande pour déterminer le taux de rendement du distributeur en application de l'article 32 de la Loi. La Régie n'exerce pas cette compétence, ni aucune autre compétence, dans l'abstrait ou de manière cloisonnée. De par sa mission, ses pouvoirs et sa connaissance d'office, la Régie possède une expertise et une compétence lui permettant de traiter un dossier en fonction d'un contexte donné et d'établir le mode procédural approprié. De plus, lorsqu'elle exerce l'une ou l'autre de ses compétences, la Régie doit assurer « *la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable*¹¹ » du distributeur.

¹⁰ Dossier R-3693-2009.

¹¹ Article 5 de la Loi.

[21] Comme le mentionnent les auteurs Pierre Issalys et Denis Lemieux¹² :

« Du fait de leur mission de surveillance continue d'un secteur d'activité économique, les organismes de régulation disposent de pouvoirs beaucoup plus étendus que les tribunaux administratifs. Cette mission déborde largement le cadre de la fonction juridictionnelle. L'organisme de régulation ne se borne pas à statuer, comme le fait typiquement un tribunal administratif ou judiciaire, à la demande de l'une des parties à une contestation portant sur la manière d'appliquer une règle de droit à une situation relativement aisée à circonscrire. Il est appelé à décider de questions plus «ouvertes», en tenant compte d'un contexte factuel plus large, et plus mobile, et sur la base de règles qui ne sont pas toutes des normes juridiques et qui, même lorsqu'elles en sont, demeurent souvent très souples. L'encadrement des pouvoirs discrétionnaires de l'organisme est donc, dans bien des cas, assez faible.

[...] Quel que soit le type de décision à rendre, l'organisme de régulation disposera, en raison même du caractère multifonctionnel de sa mission, de ses propres sources d'informations. Ses services d'enquête, de documentation et de analyse pourront apporter aux débats qui se déroulent devant lui une contribution relativement indépendante par rapport à celle des autres parties ou intervenants. À cet égard, l'organisme de régulation se trouve placé dans une situation bien différente de celle d'un tribunal judiciaire ou de la plupart des tribunaux administratifs. Il n'est pas exclusivement tributaire de la « preuve » faite devant lui par les administrés. Il peut compter non seulement sur les compétences spécialisées de ses membres, mais aussi sur les ressources humaines et matérielles souvent importantes qui lui sont confiées pour l'exécution de sa mission de régulation. [...], tandis que les juges judiciaires ne tranchent que les affaires qu'ils ont entendues, sur la seule base de ce qu'ils ont entendu, les membres des organismes de régulation pratiquent une collégialité plus large, et sont assistés de collaborateurs permanents dont la tâche est de contribuer à leurs décisions par des études, des rapports et des avis. [...] » [nous soulignons]

[22] Dans le même sens, dans sa décision D-99-110, la Régie écrit¹³ :

« Les organismes de régulation économique, comme la Régie, disposent en matière de preuve d'une discrétion que n'ont pas les cours de justice. Il est généralement reconnu qu'ils peuvent recourir plus librement à leur expertise et à la doctrine de la connaissance d'office. [...] « Son pouvoir d'agir proprio motu en

¹² P. Issalys, D. Lemieux, *L'Action gouvernementale*, 3^e édition, Éditions Yvon Blais Inc., 2009, pages 460-462.

¹³ Pièce C-UC-0003, pages 7-11.

matière de tarification lui permet de se servir de sa propre expérience et des données qu'elle a en sa possession pour rendre une décision». » [nous soulignons]

[23] C'est dans ce contexte que la Régie a, à la suite d'un examen *prima facie* de la Demande et tel qu'indiqué dans sa décision D-2013-003 :

- constaté que le taux de rendement de 7,92 % généré par la FAA pour l'année 2013 se situe à l'intérieur de la fourchette de 7,71 % à 9,60 % déterminée dans sa décision D-2011-182¹⁴;
- noté un écart important entre le taux sans risque prévisionnel retenu dans cette décision pour déterminer le taux de rendement et la moyenne des taux sans risques prévisionnels établis en août 2012 qui sont utilisés pour l'application de la FAA; la fourchette retenue en 2011 allait de 3,91 % à 4,50 %¹⁵, alors que la moyenne d'août 2012 est de 2,7 %¹⁶;
- proposé le maintien du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2012, soit 8,90 %.

[24] Quant au processus d'examen de la Demande, la Régie a déterminé, dans sa décision D-2013-003, un mode procédural distinct de celui prévu pour les autres sujets devant être étudiés dans le cadre de la phase 2 du présent dossier. En effet, il est utile de rappeler que, selon l'article 12 du Règlement, pour toute matière ne requérant pas une audience publique, comme c'est le cas en l'espèce, « *la Régie détermine le mode procédural approprié* ». De plus, les articles 13, 14, 24 et 49 du Règlement permettent notamment à la Régie de donner des instructions spécifiques à la tenue d'une audience et au mode procédural choisi :

« 13. La Régie peut donner des instructions pour la tenue de l'audience et l'élaboration d'un calendrier et d'un horaire et fixer notamment le temps accordé à chaque participant pour la présentation de sa position.

¹⁴ Décision D-2011-182, paragraphe 307.

¹⁵ Décision D-2011-182, paragraphe 211.

¹⁶ Pièce B-0156, page 30.

14. La Régie peut donner des instructions pour la tenue de séances de travail ou pour tout autre mode procédural choisi.

24. À moins d'instructions contraires de la Régie, un participant à une audience orale peut appeler et interroger des témoins, interroger les témoins des autres participants et présenter sa position. [...].

49. La Régie prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le déroulement équitable, rapide et simple de la procédure. » [nous soulignons]

[25] En somme, la Proposition de la Régie et le processus utilisé pour son examen découlent des pouvoirs que lui accordent la Loi et le Règlement et s'inscrivent dans l'exercice de sa mission, notamment celle de concilier l'intérêt public, la protection du consommateur et un traitement équitable du distributeur.

4. POSITION DES PARTICIPANTS

4.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

[26] Aux fins de l'exercice de la compétence de la Régie en matière tarifaire, le distributeur rappelle des « *considérations et objectifs* », soit¹⁷ :

- « a) *la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur au sens de l'article 5 [de la Loi];*
- b) *la poursuite d'objectifs d'efficacité, de simplicité et d'allègement de la procédure tarifaire;*
- c) *la recherche d'économies de ressources et la réduction des coûts réglementaires associés à une demande de détermination du taux de rendement;*

étant entendu que, si l'adoption d'une formule d'ajustement automatique favorise l'atteinte des objectifs visés aux sous-paragraphes 12.b) et c), son application doit, à terme, mener à l'établissement d'un taux de rendement raisonnable suivant la norme et les critères reconnus à cette fin par la Régie et d'autres régulateurs canadiens. »

¹⁷ Pièce B-0243, paragraphe 12.

[27] Eu égard aux exigences statutaires applicables à la Régie et en tenant compte de ces « *autres considérations et objectifs* », le distributeur conclut que l'approche de la Régie est adaptée aux circonstances, bien que le taux de rendement de 8,90 % soit, à son avis, un « *taux insuffisant pour satisfaire au critère de l'investissement comparable* »¹⁸.

[28] Enfin, invoquant le niveau prévisible du taux sans risque pour l'application de la FAA, l'imminence du dépôt du dossier tarifaire pour l'année 2014 ainsi que les économies et les gains d'efficacité, le distributeur considère souhaitable que la suspension de la FAA soit applicable pour les années 2013 et 2014 et, qu'à terme, en 2015, la FAA sera réputée être dans sa troisième et dernière année d'application¹⁹.

4.2 POSITION DE L'ACIG

[29] D'entrée de jeu, le procureur de l'ACIG mentionne que²⁰ :

« [...] je serais malhonnête, intellectuellement, de vous dire que le résultat de sept virgule quatre-vingt-douze pour cent, qui serait produit par l'application de la formule d'ajustement automatique cette année, n'est pas historiquement bas; et je mesure mes mots.

D'abord, il est incontestable qu'il y a eu une chute exceptionnelle des taux sans risque sur les marchés depuis la décision D-2011-182. On parlait, à l'époque, d'une fourchette de trois virgule quatre-vingt-onze à quatre virgule cinq et on aurait été, avec l'application littérale de la formule, sur la base des prévisions du mois d'août deux mille douze (2012), à deux virgule sept pour cent. Ce qui est une chute, c'est presque du jamais vu. [...] »

[30] Dans ces circonstances, l'ACIG considère que la proposition de la Régie représente un « *compromis juste et raisonnable* » pour l'année 2013 et, « *dans un souci d'allègement réglementaire et d'économie sur les frais de réglementation* », elle appuie la suggestion du distributeur de maintenir également le taux de rendement à 8,90 % pour l'année 2014²¹.

¹⁸ Pièce B-0243, paragraphe 18.

¹⁹ Pièce B-0243, paragraphe 19.

²⁰ Pièce A-0095, page 48.

²¹ Pièce A-0095, pages 51-52.

4.3 POSITION DE LA FCEI

[31] Selon la FCEI, le processus utilisé par la Régie dans le présent dossier « *n'est pas inintéressant* ». Elle se dit « *intéressée à voir la Régie développer des moyens alternatifs réglementaires pour faire en sorte qu'il y ait fluidité dans les dossiers [...]* »²².

[32] Cependant, la FCEI est d'avis que le processus suivi ne respecte pas la procédure habituelle de la Régie, soit que les participants n'ont pas la possibilité d'évaluer la qualité de la preuve du distributeur vu l'absence de demandes de renseignements, d'expertise et d'audition sur le fond. Elle mentionne :

« Bon, on parle que « la preuve de fait et d'expertise proposée par Gaz Métro qui analyse avec détail les plus récents développements économiques ». On n'en disconvient pas qu'il y a peut-être et certainement des développements économiques, mais le faire sans débat minimal nous apparaît non seulement problématique mais contraire à l'esprit de la Loi et contraire à la Loi, et contraire au processus même que la Régie a lancé dans le cadre des audiences publiques.

Pourquoi sur une question aussi fondamentale et importante les intervenants seraient privés de débattre de cette question-là, alors que sur le plan de l'approvisionnement, sur les incitatifs qu'on aura, il y aura un débat? »

[33] La FCEI fait également référence à l'écart entre les sommes engagées à ce jour par le distributeur pour sa demande de modification du taux de rendement et les montants accordés aux participants par la décision D-2013-003²³.

[34] Enfin, la FCEI mentionne que la dérogation à la règle établie dans décision D-2011-182, soit la mise en place de la FAA, pourrait être contraire au principe de la cohérence décisionnelle²⁴ :

« Alors le principe de la cohérence décisionnelle invite le décideur à examiner chaque situation en se demandant dans quelle mesure les raisons qui ont antérieurement justifié un résultat donné - la formule il y a quinze (15) mois -

²² Pièce A-0095, page 55.

²³ Pièce A-0095, page 58.

²⁴ Pièce A-0095, page 61.

« dans une situation semblable, pourrait justifier le même résultat dans une nouvelle situation examinée - la situation d'aujourd'hui - de façon à ce que les justiciables ne reçoivent pas relativement à la même question des réponses diamétralement opposées... »

[35] En somme, la FCEI voit une « *iniquité du processus* » utilisé par la Régie dans le présent dossier et est d'avis que la façon de procéder pour déterminer le taux de rendement « *pourrait s'apparenter à une fixation arbitraire* », ce qui « *constitue un précédent dangereux* »²⁵.

[36] De façon subsidiaire, la FCEI considère qu'un taux de 8,4% serait acceptable²⁶.

4.4 POSITION D'OC

[37] À l'instar de la FCEI, OC soulève la question de l'équité procédurale²⁷ :

« On se trouve devant vous, nous, sans arme : pas d'expertise, pas de preuve, j'ajouterais, pas de budget non plus nous permettant de faire des vérifications requises. Alors, c'est sûr que d'un point de vue procédural, je suis cent pour cent (100 %) d'accord avec la FCEI à l'effet qu'il ne faut pas que ça constitue un précédent, ce qu'on est en train de faire aujourd'hui, parce que ça pose des problèmes assez fondamentaux sur la règle de l'audi alteram partem. »

[38] Ainsi, en l'absence d'une audition complète sur le taux de rendement, la position d'OC est de maintenir l'application de la FAA. OC ajoute que la FAA établie par la Régie « *implique nécessairement qu'on doit vivre avec les bonnes années et les mauvaises années* ». Elle ajoute²⁸ :

« Si la formule ferait en sorte, cette année, que Gaz Métro aurait un taux de rendement plus élevé qu'il devrait l'avoir, est-ce que Gaz Métro vous aurait saisi de la question pour demander une baisse du taux de rendement? Poser la question c'est répondre. On ne peut pas avoir une formule triennale puis dire,

²⁵ Pièce A-0095, page 69.

²⁶ Pièce A-0095, page 70.

²⁷ Pièce A-0095, page 73.

²⁸ Pièce A-0095, pages 75-76.

« Bien, nous, on aime la formule quand ça fait notre affaire mais on ne l'aime pas quand ça ne fait pas notre affaire ». »

[39] Quant aux coûts réglementaires associés au taux de rendement, OC plaide que le distributeur n'a rien à perdre lorsqu'il présente une demande d'une année à l'autre²⁹ :

« [...] Année après année ils tentent de faire augmenter le taux de rendement puis c'est un « win-win » : soit qu'ils gagnent leur cause si le taux de rendement augmente ou ils perdent leur cause mais, de toute façon, ça ne leur a rien coûté parce que la facture est refilée aux consommateurs. Pour les consommateurs, c'est un « lose-lose » : soit qu'ils prennent le risque que le taux de rendement soit augmenté, dans quel cas leur facture va augmenter; et même dans une victoire où le taux de rendement n'est pas augmenté, ils paient quand même la facture. [...] »

[40] Selon OC, les coûts réglementaires engagés à ce jour associés à ce sujet peuvent être qualifiés de « *déraisonnables* » et devraient être assumés par les actionnaires du distributeur et non par ses clients³⁰.

[41] Enfin, comme position subsidiaire, OC serait disposée à accepter, pour les années 2013 et 2014, un taux de rendement de 8,4 % pour une période de deux ans, lequel est à mi-chemin entre le taux applicable en fonction de la FAA, soit 7,9 % et celui proposé par la Régie, soit 8,90 %³¹.

4.5 POSITION DE S.É./AQLPA

[42] S.É./AQLPA, se basant notamment sur l'évolution des coûts associés aux émissions des gaz à effet de serre, se dit favorable à la Proposition de la Régie, soit « *à ce qu'une exception soit faite aux mécanismes prévus pour établir le taux de rendement pour une période de deux ans* »³².

²⁹ Pièce A-0095, page 77.

³⁰ Pièce A-0095, page 80.

³¹ Pièce A-0095, pages 81-82.

³² Pièce A-0095, pages 84-86.

[43] Sur le plan procédural, S.É./AQLPA mentionne que la règle du précédent (*stare decisis*) n'est pas applicable à la Régie et précise comme suit sa compréhension de l'audience en cours³³ :

« Par ailleurs, ce que nous comprenons c'est que, dans l'audience d'aujourd'hui, la Régie n'est pas saisie de... n'a pas à décider, à la suite de l'audience d'aujourd'hui, de l'opportunité de la demande de Gaz Métro, de revoir, en deux mille douze (2012), deux mille treize (2013), le taux de rendement. Elle n'est pas saisie au mérite de cette demande. Ce que nous comprenons c'est que la Régie a fait une proposition, qu'on pourrait qualifier d'allégement réglementaire, afin de voir ce que les différents participants penseraient de la proposition mitoyenne qui a été formulée par la Régie. »

4.6 POSITION DE L'UC

[44] L'UC réfère d'abord à sa lettre transmise le 7 février 2013 à la Régie, dans laquelle elle exprime sa position à l'égard de la Proposition³⁴ :

« UC tient à souligner que dans le contexte où, Gaz Métro acceptait et adoptait la proposition de la Régie, UC ne présentait aucune preuve au contraire et retirait sa demande initiale telle que formulée UC ne contesterait pas une telle demande par soucis d'efficacité du traitement réglementaire du dossier et afin d'en limiter les coûts. Toutefois dans le contexte où GM maintient sa demande initiale, UC s'objectera à la suspension de la formule d'ajustement automatique telle que proposée par la Régie. »

[45] Elle explique sa compréhension de la démarche de la Régie de la façon suivante³⁵ :

« [...] je ne pense pas que la Régie ait dit que, dans sa décision, ou ait même sous-entendu que sept point quatre-vingt-onze (7,91) n'était pas raisonnable. Ce qu'elle dit c'est qu'il semble y avoir une preuve qui pourrait mener à un débat. Je cherche à éviter le débat, alors je ne vous offre pas un taux pris arbitrairement. Ce que vous dites c'est : je continue d'appliquer le taux de l'année dernière, c'est-à-dire qu'on n'applique pas la formule, on applique le taux de l'année dernière. »

³³ Pièce A-0095, pages 89-91.

³⁴ Pièce C-UC-0019.

³⁵ Pièce A-0095, pages 98-99.

[46] L'UC soumet cependant une réserve. Si le taux de rendement applicable est celui de l'année 2012, les coûts réglementaires encourus par le distributeur à ce jour à l'égard de la modification de son taux de rendement, qu'elle qualifie de « *faramineux* »³⁶ ne doivent pas être inclus dans les coûts de service. Elle pose ainsi la question suivante³⁷ :

« [...] est-ce que les rendements de nos voisins et concurrents ont été modifiés à la hausse depuis deux mille douze (2012)? Est-ce qu'il y a eu cette différence? Et est-ce qu'on a besoin d'un expert et de dépenser trois cent quelques mille dollars (300 000 \$) avec un expert pour établir ça, pour faire la preuve préalable de la raisonnable? »

4.7 CONCLUSION

[47] En somme, le distributeur, l'ACIG et S.É./AQLPA se disent en faveur de la Proposition, telle que formulée par la Régie. Le distributeur, appuyé par l'ACIG et S.É./AQLPA, suggère, sans en faire une condition à l'acceptation de la Proposition, qu'elle soit applicable pour une période de deux ans.

[48] L'UC est également favorable à la Proposition, dans la mesure où les coûts réglementaires engagés par le distributeur et reliés au taux de rendement pour l'année 2013 ne sont pas inclus dans les coûts de service.

[49] Quant à la FCEI et OC, elles considèrent que la Proposition et le processus suivi par la Régie ne respectent pas les règles d'équité procédurale. Pour la FCEI, le principe de la cohérence décisionnelle n'est également pas respecté. Enfin, la FCEI et OC proposent, subsidiairement, un taux de 8,4 %. OC le propose pour une période de deux ans.

³⁶ Pièce A-0095, page 104.

³⁷ Pièce A-0095, page 97.

5. OPINION

[50] Pour les motifs exposés ci-après, la Régie est d'avis qu'il y a lieu de suspendre la FAA et de maintenir le taux de rendement du distributeur à 8,90 % pour l'année 2013 seulement.

[51] Les commentaires des participants peuvent être regroupés selon les trois thèmes suivants : d'une part, les questions d'équité procédurale et de cohérence décisionnelle et, d'autre part, la question de la détermination d'un taux de rendement à 8,4 % ou à 8,90 % pour une période de deux ans et, enfin, la question des frais.

5.1 L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE ET LA COHÉRENCE DÉCISIONNELLE

[52] Selon la FCEI et OC, le processus proposé par la Régie pour la détermination du taux de rendement n'est pas conforme aux règles d'équité procédurale. La procédure habituelle établie par la Régie n'étant pas respectée (demandes de renseignements, interrogatoires et contre-interrogatoires, plaidoiries), elles ne sont pas en mesure d'évaluer les prétentions du distributeur à l'égard de la raisonnable ou non du taux de rendement découlant de la FAA établie par la Régie dans sa décision D-2011-182.

[53] Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit appliquer les règles d'équité procédurale, dont le contenu varie selon les circonstances, le cadre juridique et la nature de la question à trancher³⁸ :

« La caractéristique principale de la règle audi alteram partem en common law est la souplesse; la Cour suprême l'énonce ainsi : [...] Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. » [nous soulignons]

[54] À l'égard de la Proposition, il ne fait aucun doute que la Régie s'est conformée en tout point aux règles d'équité procédurale. La Régie a fait connaître le processus dans sa décision procédurale D-2013-003 et les participants ont tous été entendus lors de l'audience du 14 février 2013.

³⁸ P. Garant, *Droit administratif*, 6^e édition, Éditions Yvon Blais, 2010, page 629.

[55] La FCEI et OC soulèvent un questionnement, à savoir si la Régie doit nécessairement procéder au fond sur la Demande ou si elle peut, comme c'est le cas en l'espèce, formuler une proposition et trancher après avoir entendu les participants sur cette proposition.

[56] Comme mentionné à la section 3 de la présente décision, la Demande découle de l'article 32 de la Loi. En tenant compte de ses compétences et pouvoirs, la Régie est dûment habilitée à formuler la Proposition. Par conséquent, la Régie est d'opinion que la Proposition et le processus suivi pour son examen respectent les règles d'équité procédurale.

[57] Quant à la question de la cohérence décisionnelle, les décisions auxquelles réfère la FCEI portent sur l'existence d'une jurisprudence contradictoire (conflit juridictionnel) en raison de décisions divergentes des décideurs au sein d'un même organisme³⁹. Or, ce n'est manifestement pas le cas en l'espèce. Au surplus, la Régie note que dans l'une des décisions, la Cour suprême précise que l'autonomie décisionnelle des tribunaux administratifs a préséance sur l'objectif de cohérence décisionnelle⁴⁰.

5.2 UN TAUX DE RENDEMENT À 8,4 % OU À 8,90 % POUR UNE PÉRIODE DE DEUX ANS

[58] D'une part, le distributeur considère souhaitable, considérant le niveau prévisible du taux sans risque pour l'application de la FAA, l'imminence du dépôt du dossier tarifaire pour l'année 2014 ainsi que les économies et les gains d'efficacité, que la suspension de la FAA soit applicable pour les années 2013 et 2014. L'ACIG et S.É./AQLPA sont en faveur de cette demande formulée par le distributeur.

[59] D'autre part, bien que la FCEI et OC soient contre la proposition de la Régie, elles proposent, subsidiairement, l'établissement d'un taux de rendement à 8,4 %, soit à mi-chemin entre celui résultant de la FAA établie en 2012 et la proposition de la Régie.

³⁹ C-FCEI-0019 et C-FCEI-0020.

⁴⁰ C-FCEI-0019, pages 795-801.

[60] Enfin, l'UC est disposée à accepter la proposition de la Régie dans la mesure où les coûts réglementaires reliés à l'étude du taux de rendement pour la présente année ne sont pas assumés par les clients du distributeur. La FCEI et OC ont également questionné l'ampleur des frais engagés à ce jour par le distributeur⁴¹.

[61] L'application de la Proposition de la Régie sur une période de deux ans ou l'établissement d'un taux de rendement à 8,4 % sont des sujets qui dépassent le cadre de l'audience dans le présent dossier, lequel porte sur la Proposition, telle que présentée par la Régie dans ses décisions procédurales D-2013-003 et D-2013-0024.

[62] Bien que la Proposition ne fasse pas l'unanimité, elle est accueillie favorablement par une partie des participants. La Régie considère donc que suffisamment d'éléments ont été présentés en audience, ce qui lui permet de conclure que la Proposition assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur.

5.3 FRAIS ENGAGÉS PAR GAZ MÉTRO

[63] Quant à la question des frais engagés à ce jour par le distributeur pour la présentation de sa Demande, la Régie, tout comme certains participants, est préoccupée par leur ampleur.

[64] Par ailleurs, la Régie a cette préoccupation depuis 1999, année où elle a établi une FAA avec l'objectif de permettre un allègement significatif sur le plan réglementaire et une réduction du coût des audiences publiques⁴².

[65] En 2011, par sa décision D-2011-182, la Régie a mis en place une FAA pour un terme de trois ans pour des raisons d'efficacité, d'efficience et de stabilité du processus réglementaire. La Régie reconnaissait également la possibilité pour le distributeur de présenter, avant ce terme, une nouvelle demande si la situation le requérait. La Régie considère qu'il aurait été préférable que le distributeur lui présente les changements de situation avant d'engager des frais.

⁴¹ Pièce B-0242.

⁴² Dossier R-3690-2009, décision D-2009-156, paragraphe 201.

[66] L'audience actuelle n'est toutefois pas le forum approprié pour reconnaître ou non de tels frais dans le coût de service du distributeur. Cette question fera l'objet d'une étude plus approfondie à l'étape de l'étude du coût de service.

[67] Toutefois, étant donné que la FAA s'appliquera en 2014, la Régie s'attend à ce que le distributeur, s'il croit que la situation requiert de prolonger la suspension de la FAA pour une année additionnelle, lui présente une demande portant sur les conditions d'ouverture préalables en temps opportun et avant d'engager des frais importants, notamment à l'égard des ressources externes (frais d'expert, frais juridiques, etc.).

[68] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

SUSPEND l'application de la formule d'ajustement automatique pour l'année 2013;

MAINTIENT le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2012, soit 8,90 %.

Marc Turgeon
Régisseur

Jean-François Viau
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Représentants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^c Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^c André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^c Geneviève Paquet;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^c Éric David;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE) représenté par M^c Franklin S. Gertler;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^c Annie Gariépy;
- Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^c Vincent Regnault et M^c Hugo Sigouin-Plasse;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^c Dominique Neuman;
- TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M^c Pierre Grenier;
- TransCanada Pipelines Limited (TCPL) représentée par M^c Pierre Grenier;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^c Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^c Steve Cadrin.

D-2001-49 R-3401-98

14 février 2001

PRÉSENTS :

M^e Marc-André Patoine, B.A., LL.L
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M. François Tanguay
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

La liste des intervenants apparaissant à la page suivante

Décision procédurale disposant de quelques demandes relatives aux réponses qu'Hydro-Québec doit fournir à la suite de la décision D-2000-214

Audience sur la demande révisée relative à la modification des tarifs de transport d'électricité (Loi sur la Régie de l'énergie, chapitre R-6.01, art. 48 à 51)

LISTE DES INTERVENANTS :

- Action Réseau consommateur, Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale et Centre d'études réglementaires du Québec (ARC-FACEF-CERQ);
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, Association des industries forestières du Québec Ltée et Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (Coalition industrielle);
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAME-UDD);
- Groupe STOP et Stratégies énergétiques (STOP/SÉ);
- New Brunswick Power Corporation (NB Power);
- New York Power Authority (NYPA);
- Ontario Power Generation (OPG);
- Option Consommateurs (OC);
- PG&E National Energy Group Inc. (NEG);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Sempra Energy Trading Corporation (SET);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
QUESTIONS PRÉLIMINAIRES D'ORDRE JURIDIQUE	7
NATURE ET RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC.....	7
<i>Opinion de la Régie</i>	8
LE TRAITEMENT CONFIDENTIEL DEMANDÉ QUANT À CERTAINS DOCUMENTS.....	10
<i>Opinion de la Régie</i>	12
DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC	15
DEMANDE D'ÊTRE RELEVÉE DE L'OBLIGATION DE DÉPOSER LE PLAN DE GESTION DES ACTIFS DE TRANSÉNERGIE.....	15
<i>La demande</i>	15
<i>Commentaires des intervenants</i>	15
<i>Réplique d'Hydro-Québec</i>	16
<i>Opinion de la Régie</i>	18
LE PLAN D'AFFAIRES 2000 DE TRANSÉNERGIE.....	21
<i>Demande d'Hydro-Québec</i>	21
<i>Commentaires des intervenants</i>	23
<i>Opinion de la Régie</i>	23
LES PRÉVISIONS DE LA DEMANDE DES CLIENTS GRANDES ENTREPRISES POUR LES ANNÉES 1998, 1999 ET 2000 ET LES INFORMATIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DES PRODUCTEURS PRIVÉS DONT LES INSTALLATIONS SONT RELIÉES AU RÉSEAU DE TRANSPORT.....	24
<i>Demande d'Hydro-Québec</i>	24
<i>Commentaires des intervenants</i>	24
<i>Opinion de la Régie</i>	25
AUTRES DEMANDES	26
DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS 18.1.1A) (DOCUMENT 1, SECTION 2, QUESTION 3) DU RNCREQ.....	26
<i>Demande du RNCREQ</i>	26
<i>Réplique d'Hydro-Québec</i>	26
<i>Opinion de la Régie</i>	26
MISE À JOUR DE LA PIÈCE HQT-10, DOCUMENT 1.3, PAGE 6.....	27
<i>Demande du RNCREQ</i>	27
<i>Réplique d'Hydro-Québec</i>	27
<i>Opinion de la Régie</i>	27
DISPOSITIF	27
LISTE DES REPRÉSENTANTS	30

INTRODUCTION

Le 20 décembre 2000, Hydro-Québec dépose ses réponses aux demandes de renseignements accueillies par la Régie de l'énergie (la Régie) dans sa décision D-2000-214 du 24 novembre 2000, à l'exception des réponses aux questions 5.1, 5.2 et 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie. Hydro-Québec annonce que certains documents, c'est-à-dire les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 de même que des informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport, seront déposés auprès de la Régie sous pli strictement confidentiel. Elle demande expressément à la Régie de se prévaloir des dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation puisque leur caractère confidentiel de même que l'intérêt public le requièrent. De plus, elle demande d'être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs et de fournir les informations requises à la question 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et à la question 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie, comme il lui a été ordonné dans la décision D-2000-214.

Le 21 décembre 2000, Hydro-Québec dépose ses réponses aux questions 5.1, 5.2 et 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et indique qu'elle dépose¹ le Plan d'affaires de TransÉnergie sous pli strictement confidentiel.

Le 4 janvier 2001, le RNCREQ soumet sa position sur le contenu des lettres d'Hydro-Québec des 20 et 21 décembre 2000. De plus, l'intervenant fait parvenir une seconde lettre, datée du même jour, concernant une nouvelle formulation de sa demande de renseignements numéro 18.1.1a) (Document 1, section 2, question 3) suite à la réponse d'Hydro-Québec qui alléguait notamment que la question était imprécise.

Le 5 janvier 2001, un exemplaire de Plan d'affaires de TransÉnergie 2000, de même que les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 et les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité, sont déposés par Hydro-Québec auprès de la Régie sous pli strictement confidentiel. Hydro-Québec réitère sa demande expresse pour que la Régie se prévale des

¹ Dans les faits, le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie est reçu le 5 janvier 2001.

dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation au motif que leur caractère confidentiel et l'intérêt public le requièrent.

Le 9 janvier 2001, la Régie émet deux lettres. La première est adressée à Hydro-Québec en réponse à sa demande d'être relevée de fournir les informations requises à la question 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et à la question 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie. La Régie indique qu'elle attend les réponses à ces questions au plus tard le 31 janvier 2001 puisque ces dernières étaient attendues depuis le 20 décembre dernier et que l'information jusqu'alors fournie en réponse aux deux questions précitées, ne permet pas de rencontrer les objectifs visés par celles-ci.

Dans la seconde lettre, adressée à tous les participants, la Régie invite ces derniers à lui faire parvenir leurs commentaires sur les demandes d'Hydro-Québec relatives à la confidentialité de certains documents et à l'ordonnance de déposer le Plan de gestion des actifs, telles que formulées dans ses correspondances des 20 et 21 décembre 2000 et du 5 janvier 2001. Le 10 janvier 2001, Hydro-Québec fait parvenir aux intervenants, afin de compléter leur dossier, une copie de sa lettre du 5 janvier 2001 transmise initialement uniquement à la Régie.

Le 11 janvier 2001, Hydro-Québec complète sa réponse à la question 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie.

La Régie reçoit, le 12 janvier 2001, les commentaires de 3 intervenants, soit ARC-FACEF-CERQ, le RNCREQ² et la Coalition industrielle. La Régie reçoit les commentaires de STOP/SÉ et de l'AREQ les 15 et 16 janvier 2001 respectivement.

De plus, par lettre du 16 janvier 2001 à la Régie, le RNCREQ demande qu'Hydro-Québec effectue une mise à jour de la pièce HQT-10, document 1.3, page 6 afin que les informations fournies s'étendent jusqu'au 1^{er} janvier 2001.

À la suite de sa correspondance du 18 janvier 2001 indiquant qu'elle ne pouvait rencontrer le délai fixé par la Régie pour répliquer aux commentaires des intervenants, Hydro-Québec fait parvenir sa réplique le 19 janvier 2001.

² Le RNCREQ réitère notamment ses commentaires transmis le 4 janvier 2001.

Le 22 janvier 2001, Hydro-Québec fait parvenir ses commentaires sur les demandes que le RNCREQ a adressées à la Régie dans sa seconde lettre du 4 et celle du 16 janvier 2001.

Le 22 janvier 2001, STOP/SÉ signale une erreur cléricale dans les pièces déposées par Hydro-Québec et demande à cette dernière de déposer des versions rectifiées de la ou des pièces erronées dès que possible. De plus, l'intervenant répond à la lettre d'Hydro-Québec du 19 janvier 2001.

Le 24 janvier 2001, en réponse à STOP/SÉ, Hydro-Québec précise que ses documents 2 et 2.1 de la pièce HQT-7 seront révisés et qu'elle prévoit les déposer le 31 janvier 2001. Elle réplique également aux commentaires de STOP/SÉ du 22 janvier 2001.

En réponse aux commentaires de quelques intervenants quant à l'échéancier, la Régie informe tous les participants, au dossier, par lettre en date du 31 janvier 2001, de sa décision de maintenir l'échéancier actuel. Elle précise notamment qu'elle est d'avis que les intervenants disposent actuellement de suffisamment d'informations relativement à la position d'Hydro-Québec pour être en mesure de produire leur preuve selon l'échéancier fixé.

Le 31 janvier 2001, Hydro-Québec transmet des compléments de réponse dont, notamment, les réponses relatives à la question numéro 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et la réponse à la question numéro 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie.

La présente décision vise à répondre aux diverses demandes d'Hydro-Québec à propos desquelles la Régie a invité les intervenants à lui faire parvenir leurs commentaires par sa seconde lettre précitée du 9 janvier 2001, ainsi qu'à deux demandes du RNCREQ, la première datée du 4 janvier 2001 relativement aux réponses d'Hydro-Québec à ses questions 18.1.1 et 18.1.1a) de sa demande de renseignements, et la deuxième datée du 16 janvier 2001 visant à obtenir une mise à jour des données contenues dans la pièce HQT-10, document 1.3, page 6.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES D'ORDRE JURIDIQUE

Au préalable, la Régie entend traiter des arguments d'ordre juridique formulés par certains intervenants, eu égard à la nature et à la recevabilité des demandes d'Hydro-Québec et au traitement confidentiel demandé par celle-ci à l'égard de certains documents.

NATURE ET RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC

Les arguments des intervenants au sujet de la nature et de la recevabilité des demandes d'Hydro-Québec peuvent être résumés comme suit :

- les demandes d'Hydro-Québec constituent, soit une demande de révision de la décision D-2000-214 de la Régie ou s'y apparentent, soit une demande de rectification de cette décision;³
- les demandes d'Hydro-Québec sont tardives et irrégulières, elle est forclosée de plaider sur ces sujets, les ordonnances rendues par la Régie, dans sa décision D-2000-214, ayant l'autorité de chose jugée et devant être respectées;⁴
- les demandes d'Hydro-Québec ne respectent pas les conditions d'ouverture au recours en révision⁵ prévues à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁶ (la Loi) ou en rectification⁷ prévues à l'article 38 de cette Loi et ne sont pas conformes du point de vue de leur forme non plus.⁸

La réponse d'Hydro-Québec à ces arguments se résume comme suit :

- Ce n'est que lorsqu'elle connaît la nature exacte des renseignements dont la Régie a déterminé l'utilité ou la pertinence ou ordonné le dépôt, qu'Hydro-Québec peut faire une demande de confidentialité et que le débat à ce sujet peut raisonnablement avoir lieu; en conséquence, Hydro-Québec n'est pas forclosée de demander maintenant à la Régie d'interdire la divulgation du Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, des prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 et des informations

³ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 2, 3 et 10 et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 5 et 6.

⁴ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 10 et 22 janvier, page 3, et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 4 et 5, et 12 janvier, page 1.

⁵ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 20 et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2 et 6.

⁶ L.R.Q. c. R-6.01.

⁷ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 10.

⁸ RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 5 et 6.

relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité;⁹

- Sa demande à la Régie d'être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie n'est pas nécessairement une demande de révision de la décision D-2000-214 en vertu de l'article 37 de la Loi, mais plutôt une demande de précisions ou d'interprétation de cette décision; même si cette demande peut être considérée comme une demande de révision, Hydro-Québec a fait une démonstration *prima facie* suffisante pour que la Régie procède avec une telle révision.¹⁰

Opinion de la Régie

La décision D-2000-214 de la Régie est-elle de la nature de celles visées à l'article 37 de la Loi et sa révision en conséquence limitée aux cas d'ouverture et selon les conditions énoncées à cet article?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de rappeler la distinction qui doit être faite entre une décision interlocutoire et une décision ultime ou finale. Les commentaires du professeur Yves Ouellette à cet égard s'avèrent pertinents :

« Pour être élevé au rang de décision, l'acte du tribunal administratif doit d'abord résulter de l'exercice d'une habilitation législative et épuiser cette compétence légale, ce qui distingue la décision de l'acte préparatoire, comme l'ordonnance interlocutoire [...] »¹¹

*« [...] de façon générale, une décision interlocutoire ne doit pas être considérée sur le même pied qu'une décision ultime par laquelle un organisme épuise sa compétence aux termes de la loi. C'est cette dernière catégorie de décisions seulement qui est assujettie à la doctrine du dessaisissement (« *functus officio* ») et aux textes de loi ne permettant le réexamen que pour certains motifs déterminés. Bien que le droit en la matière soit encore en développement, reconnaître aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour réviser, et au besoin révoquer pour cause, ces ordonnances interlocutoires est dans l'intérêt de l'efficacité de la procédure et de la primauté du droit; c'est aussi reconnaître la spécificité des tribunaux administratifs.*

Le cas des ordonnances que la loi autorise expressément un tribunal à prononcer en cours d'audience présente une difficulté particulière (ordonnances de produire des documents, de non-publication, etc.). De telles ordonnances prennent effet

⁹ Hydro-Québec, 19 janvier 2001, page 5.

¹⁰ Hydro-Québec, 19 janvier 2001, pages 8 et 9.

¹¹ Yves Ouellette, *Les Tribunaux Administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, 1997, Éditions Thémis, page 424; voir aussi les pages 412 à 414.

immédiatement et peuvent souvent faire l'objet d'un recours en révision judiciaire. Bien qu'aux fins de réexamen, le droit en la matière ne soit pas clair, il faut reconnaître aux commissions une compétence implicite pour réexaminer et au besoin annuler pour cause de telles ordonnances interlocutoires, dans l'intérêt de la simplicité de la procédure et de la primauté du droit. »¹²

(nous soulignons)

La décision D-2000-214 de la Régie est clairement une décision interlocutoire, de nature préparatoire à l'audience publique que tiendra la Régie à compter du 9 avril 2001, sur la demande révisée d'Hydro-Québec relative à la modification des tarifs de transport d'électricité. Elle s'inscrit comme l'une des étapes d'ordre procédural annoncées dans l'échéancier fixé dans sa décision D-2000-102, rendue le 2 juin 2000, et révisé par lettre du 12 décembre 2000 à l'attention des participants. La Régie indiquait d'ailleurs ce qui suit :

« La Régie rappelle que l'étape des demandes de renseignements a pour but de faire préciser certains éléments de preuve déposés et d'obtenir certaines références ou sources des informations présentées. Dans le présent dossier, elle juge important d'obtenir, lors de cette étape, toute l'information nécessaire à un traitement adéquat de celui-ci. »¹³

La décision D-2000-214 ne constitue donc pas une décision ultime ou finale quant à l'objet ou aux conclusions de la demande révisée précitée d'Hydro-Québec. Il s'agit d'une décision préparatoire, dans un but d'efficacité et de pragmatisme, afin de permettre le déroulement optimal de l'audience publique annoncée. Elle a été rendue dans l'exercice de la discrétion dont dispose la Régie comme maître de sa preuve et de sa procédure, caractéristique depuis longue date reconnue aux tribunaux administratifs.¹⁴

La Régie a d'ailleurs antérieurement dans ce dossier, par sa décision D-2000-102, confirmé la discrétion qu'elle se réservait dans le traitement du dossier, lorsque, s'agissant de la détermination de la nature et de l'ampleur des sujets à débattre, elle indiquait ce qui suit :

« La Régie pourra toutefois accepter d'ajouter ou de retrancher certains sujets, sur demande des participants, si des motifs sérieux et sur la base de faits et/ou

¹² Yves Ouellette, précité, pages 496 et 497.

¹³ Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 6.

¹⁴ Voir à ce sujet Yves Ouellette, précité, aux pages 73, 74 et 91 et suivantes.

arguments nouveaux ayant trait aux impacts tarifaires que pourrait avoir le traitement de tels sujets pertinents à une tarification de transport sont invoqués. »¹⁵

La Régie a une compétence implicite pour réviser des ordonnances de nature procédurale comme celles énoncées à sa décision D-2000-214, entre autres au fur et à mesure où les positions se précisent et qu'elle peut mieux apprécier l'utilité, la pertinence ou l'importance des divers documents pour les fins du dossier.

En conséquence de ce qui précède, la Régie en vient à la conclusion que les demandes d'Hydro-Québec faisant l'objet de la présente décision ne constituent pas une demande de révision ou de rectification d'une décision au sens des articles 37 et 38 de la Loi. De l'avis de la Régie, ces demandes portent sur des mesures d'exécution d'ordonnances rendues dans le cadre de sa décision interlocutoire de nature procédurale D-2000-214, ne sont ni tardives, ni irrégulières et Hydro-Québec n'est donc pas forclosé de les présenter.

LE TRAITEMENT CONFIDENTIEL DEMANDÉ QUANT À CERTAINS DOCUMENTS

Hydro-Québec demande à la Régie d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 30 de la Loi et d'interdire la divulgation des documents et renseignements suivants qu'elle a déposés : le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000, et les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité.

En ce qui a trait au Plan d'affaires, Hydro-Québec invoque qu'il s'agit d'un outil de gestion interne contenant des informations stratégiques et commerciales sur les activités réglementées et sur les activités non réglementées du transporteur qui vont bien au-delà des renseignements qui sont normalement soumis aux organismes de réglementation pour les fins d'établissement des tarifs.¹⁶

Quant aux prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises et aux informations relatives aux ressources des producteurs privés, Hydro-Québec allègue qu'il s'agit de renseignements industriels, financiers, commerciaux ou techniques confidentiels et qui sont considérés et traités de façon confidentielle par les clients

¹⁵ Décision D-2000-102, 2 juin 2000, page 7.

¹⁶ Hydro-Québec, 27 décembre 2000, 5 et 19 janvier 2001, pages 5 et 6, et HQT-13, document 1.2, pages 16 et 17.

Grandes Entreprises et les producteurs privés. Elle allègue également que leur divulgation risquerait de nuire à la position concurrentielle de ceux-ci ou d'influer indûment sur la conduite de leurs affaires et qu'il est de l'intérêt public que la Régie protège cette position concurrentielle et la conduite des affaires de ces entreprises. Elle indique enfin que le traitement confidentiel de ce type de données est une pratique généralement reconnue devant d'autres organismes de réglementation.¹⁷

La Coalition Industrielle¹⁸ et l'AREQ¹⁹ appuient la demande d'Hydro-Québec quant au traitement confidentiel des prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises et des informations relatives aux ressources des producteurs privés.

Trois intervenants s'objectent à ce que la Régie émette une ordonnance de non-divulgation, soit le RNCREQ²⁰, ARC/FACEF/CERQ²¹ et STOP/SÉ²². Leurs arguments peuvent être résumés comme suit :

- la Régie a déjà rendu des décisions antérieurement par lesquelles elle a indiqué le cadre dans lequel elle évaluerait toute demande de confidentialité;²³
- les tribunaux de droit commun ont établi divers principes selon lesquels doit être évaluée une demande de traitement confidentiel de documents ou renseignements;²⁴
- Hydro-Québec a le fardeau de prouver la confidentialité des documents et renseignements faisant l'objet de sa demande; il ne lui suffit pas d'alléguer cette confidentialité, et elle ne s'est pas déchargée de son fardeau de preuve à cet égard;²⁵
- si la Régie accepte d'entendre la demande d'Hydro-Québec, les intervenants ont le droit fondamental d'être entendus²⁶ au mérite de cette question, et devraient avoir l'opportunité de l'être.²⁷

¹⁷ Hydro-Québec, 27 décembre 2000, pages 1 et 2, et 19 janvier 2001, pages 1 à 5.

¹⁸ Lettre du 12 janvier 2001.

¹⁹ Lettre du 16 janvier 2001.

²⁰ Lettres du 4 janvier 2001 et du 16 janvier 2001 (sic).

²¹ Lettre du 11 janvier 2001.

²² Lettre du 15 janvier 2001.

²³ RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2 à 5.

²⁴ Références faites à la jurisprudence par ARC/FACEF/CERQ, 12 janvier 2001 et RNCREQ, 12 janvier 2001 (sic).

²⁵ RNCREQ, 4 janvier 2001, page 5, et 12 janvier 2001 (sic), ARC/FACEF/CERQ, 12 janvier 2001, pages 2 à 4, et STOP/SÉ, 15 janvier 2001, page 10 (en ce qui a trait au Plan d'affaires 2000).

²⁶ RNCREQ, 4 janvier 2001, page 5, et 12 janvier 2001 (sic).

²⁷ ARC/FACEF/CERQ, 12 janvier 2001, pages 3 et 4.

Par ailleurs, STOP/SÉ se dit sensible aux besoins de confidentialité exprimés par Hydro-Québec en ce qui a trait aux prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises et aux informations relatives aux ressources des producteurs privés et propose une « solution mitoyenne » selon laquelle des données pourraient être présentées par Hydro-Québec sous une forme agrégée.²⁸

Opinion de la Régie

En premier lieu, la Régie constate que l'argumentaire d'Hydro-Québec à l'appui de sa demande pour des ordonnances de non-divulgence est pour le moins sommaire, compte tenu du fardeau de preuve qui lui incombe conformément aux principes énoncés par la Régie antérieurement dans ce dossier.²⁹ D'une part, en ce qui a trait au Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, Hydro-Québec se limite, dans les faits, à alléguer qu'il contient des informations stratégiques et commerciales, entre autres sur des activités qu'elle estime non-réglées, et qui vont au-delà des renseignements normalement soumis aux organismes de réglementation en matière tarifaire. Elle ne présente cependant pas de précisions, arguments ou références à l'appui de ses prétentions. D'autre part, en ce qui a trait aux prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises et aux informations relatives aux ressources des producteurs privés, la position d'Hydro-Québec est énoncée en termes similaires à ceux des articles 23 et 24 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*³⁰, et les lettres d'appui précitées de la Coalition industrielle et de l'AREQ sont au même effet, sans que des précisions, arguments ou références ne soient présentés à l'appui des énoncés.

La Régie est certes consciente du caractère délicat, notamment dans un contexte commercial, de certaines informations pour Hydro-Québec et pour les intervenants œuvrant dans le secteur industriel. Elle rappelle toutefois qu'elle n'a pas une connaissance d'office des faits et circonstances en la matière qui pourraient justifier l'ordonnance de non-divulgence qu'elle a compétence d'émettre en vertu de l'article 30 de sa loi constitutive.

Chaque cas en est un d'espèce et doit être évalué au mérite des arguments présentés de part et d'autre, tant en ce qui a trait à la détermination du caractère confidentiel des documents qu'en ce qui a trait à l'évaluation, une fois le caractère confidentiel

²⁸ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 11 et 12.

²⁹ Décisions D-2000-102, 2 juin 2000, page 77 et D-2000-214, 24 novembre 2000, page 7.

³⁰ L.R.Q. c. A-2.1.

établi et reconnu, de la nécessité d'en ordonner la non-divulgence. De plus, la pertinence, l'utilité et l'importance relative des renseignements ou des documents pour lesquels une ordonnance de traitement confidentiel est demandée par rapport à l'ensemble du dossier sont autant de facteurs à évaluer pour décider si l'exception au principe de la divulgation publique est justifiée. C'est d'ailleurs en substance ce que la Cour suprême laissait entendre, dans le cadre d'une analyse qu'elle faisait des principes identifiés comme « critère de Wigmore », dans l'arrêt R.c. Gruenke³¹ :

« L'expression privilège « fondé sur les circonstances de chaque cas » est utilisée pour viser des communications à l'égard desquelles il y a une présomption à première vue qu'elles ne sont pas privilégiées (c.-à-d. qu'elles sont admissibles). L'analyse de chaque cas a généralement comporté une application du « critère de Wigmore » (voir précédemment), qui constitue un ensemble des critères pour déterminer si des communications devraient être privilégiées (et, par conséquent, ne pas être admises) dans des cas particuliers. En d'autres termes, l'analyse de chaque cas exige que les raisons de principe d'exclure des éléments de preuve par ailleurs pertinents soient évaluées dans chaque cas particulier. »³²
(le dernier souligné est de la Régie)

Dans cet arrêt, où la Cour se référait à un jugement rendu par la Cour d'appel de l'Ontario, relativement au privilège du « secret de la confession », le juge en chef Lamer énonçait ce qui suit :

« [...] la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu l'existence d'un privilège du « secret de la confession » dont l'applicabilité est déterminée en fonction de chaque cas, eu égard aux critères de Wigmore. Cette position est conforme à celle adoptée par notre Cour dans l'arrêt Slavutych c. Baker, précité, et est, à mon avis, conforme à une façon, fondée sur des principes, d'aborder la question qui tient compte, à bon droit, des circonstances particulières de chaque cas. Cela veut dire non pas que le critère de Wigmore est maintenant « gravé dans la pierre », mais plutôt que ces considérations constituent un cadre général à l'intérieur duquel des considérations de principe et les exigences en matière de recherche des faits peuvent être évaluées et comparées en fonction de leur importance relative dans l'affaire particulière soumise à la cour. Cela n'empêche pas non plus l'identification d'une nouvelle catégorie fondée sur des principes. »³³
(nous soulignons)

N'eût été des conclusions auxquelles la Régie en est arrivée à propos des documents et renseignements pour lesquels des ordonnances de confidentialité sont demandées,

³¹ (1991) 3 R.C.S., page 263.

³² (1991) 3 R.C.S., page 286.

³³ (1991) 3 R.C.S., pages 289 et 290.

tel qu'elle en traite plus amplement ci-après, la Régie aurait requis d'Hydro-Québec, de la Coalition Industrielle et de l'AREQ une démonstration plus précise et spécifique à l'appui de leurs prétentions et fourni ensuite aux intervenants l'opportunité de présenter leurs points de vue à ce sujet, avant de rendre une décision d'octroi ou de refus des ordonnances demandées.

Toutefois, après avoir pris connaissance des documents et renseignements en question, et vu les conclusions ci-après auxquelles la Régie en arrive, à ce moment-ci, quant à leur pertinence et à leur importance eu égard aux objectifs pour lesquels elle avait jugé requis d'en ordonner la production par sa décision D-2000-214, la Régie juge opportun de rendre une ordonnance provisoire de non-divulgence de ces documents et renseignements.

Elle réserve cependant aux intervenants le droit de présenter, lors de l'audience publique qu'elle tiendra à compter du 9 avril prochain, à un moment qui sera alors fixé par la Régie, leurs arguments quant à la pertinence et à l'importance de ces documents et renseignements aux fins du présent dossier, s'ils jugent l'accès à ceux-ci encore nécessaire pour les fins de leur intervention; Hydro-Québec aura un droit de réplique à ce sujet. Si un débat quant à la confidentialité de ces documents s'avère alors requis, la Régie s'attend à ce qu'Hydro-Québec et les intervenants soient en mesure de présenter à ce moment leurs arguments respectifs selon les règles de droit applicables.

Dans la mesure où cela s'avérerait nécessaire comme conséquence de la décision qu'elle rendrait sur ces sujets, la Régie émettra également les ordonnances jugées appropriées, si des intervenants présentent alors une demande en vue d'être autorisés à produire un complément de preuve et dans la mesure où ils feront la démonstration de son bien-fondé à la Régie.

La Régie estime que cette décision est celle qui s'impose afin, à la fois, de sauvegarder les droits de tous les participants, dans l'exercice de la discrétion qui lui est conférée par l'article 34 de sa loi constitutive, et de permettre le traitement efficace de ce dossier tarifaire selon l'échéancier fixé.

DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC

DEMANDE D'ÊTRE RELEVÉE DE L'OBLIGATION DE DÉPOSER LE PLAN DE GESTION DES ACTIFS DE TRANSÉNERGIE

La demande

Le 20 décembre 2000, Hydro-Québec demande d'être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie. Hydro-Québec indique alors qu'elle est à compléter l'analyse requise à la question 5.2 de la demande de renseignements initiale de la Régie et que, dans la mesure où les informations qui seront déposées permettront à la Régie de rencontrer son objectif et d'exécuter son mandat selon les pratiques usuelles de la réglementation de l'électricité, la Régie n'aura pas besoin du Plan de gestion des actifs de TransÉnergie.

Hydro-Québec réitère qu'il s'agit d'un document de travail interne qui contient des données stratégiques élaborées sur la base de scénarios dont certains ont été modifiés depuis sa préparation et que son dépôt pourrait nuire plutôt qu'aider à la bonne compréhension de la proposition tarifaire de la demanderesse. De plus, d'autres informations contenues au Plan de gestion des actifs pourraient être utilisées à mauvais escient contre les meilleurs intérêts de la demanderesse et sa clientèle comme, par exemple, la spéculation foncière reliée à des projets anticipés.

Commentaires des intervenants

Seuls les intervenants STOP/SÉ et RNCREQ ont transmis des commentaires sur la question du dépôt du Plan de gestion des actifs de TransÉnergie. Ceux-ci s'opposent à la demande d'Hydro-Québec d'être relevée de l'obligation de le déposer. Les commentaires du RNCREQ, essentiellement d'ordre juridique, ont été traités précédemment.

Dans sa lettre du 12 janvier 2001, STOP/SÉ fait valoir à la Régie la connexité entre le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie et les autres documents qu'Hydro-Québec a fait défaut de lui fournir, malgré que leur production avait été requise par la décision D-2000-214. À partir de l'information présentée dans la requête d'Hydro-Québec³⁴, STOP/SÉ identifie ainsi ces autres documents :

- Les orientations et stratégies de TransÉnergie 2000-2005;
- L'évaluation des besoins de TransÉnergie 2000-2010;

³⁴ Hydro-Québec, HQT-3, document 1, figure 5, page 44.

- Le plan d'évolution de la capacité de transit de TransÉnergie 2000-2010.

Au-delà de ses commentaires d'ordre juridique traités à la section précédente, STOP/SÉ estime qu'Hydro-Québec n'explique pas pourquoi elle n'a pas produit ces trois documents qu'il requiert.³⁵

Spécifiquement sur la question du Plan de gestion des actifs, qu'il identifie « 2000-2010 », STOP/SÉ rappelle les événements à compter de la décision D-2000-102 jusqu'à la présente demande d'Hydro-Québec et en conclut que la Régie doit confirmer ses décisions antérieures et réitérer que les documents doivent être produits, le tout afin de rencontrer l'objectif fixé, soit de permettre à la Régie de développer une vision à long terme du développement du réseau, de voir venir les investissements massifs et de prévenir les chocs tarifaires aux consommateurs.³⁶

STOP/SÉ justifie ainsi son besoin d'obtenir les documents en question :

« Les présents intervenants ont déjà annoncé vouloir présenter une preuve à ce sujet, laquelle consistera en grande partie à analyser les quatre documents attendus d'Hydro-Québec et à formuler des commentaires et recommandations. Nous ne pouvons procéder à notre analyse de la manière voulue, sans ces documents. L'absence de production des documents requis contraindra les présents intervenants à se limiter à des commentaires plus généraux et ils ne pourront vérifier certains aspects de leur analyse.

La Régie sera perdante si les documents requis ne sont pas produits et l'analyse en ressortira affaiblie. »³⁷

Réplique d'Hydro-Québec

Dans ses commentaires du 19 janvier 2001³⁸, Hydro-Québec précise qu'elle a compris des décisions antérieures dans la présente cause que la Régie désirait recevoir suffisamment d'informations pour lui permettre de développer une vision à long terme du développement du réseau de transport d'électricité, de voir venir les investissements massifs et de prévenir les chocs tarifaires aux consommateurs.

Hydro-Québec soutient que les informations qu'elle a déposées le 21 décembre 2001 constituent, en réponse à la demande de renseignements initiale 5.1 de la Régie, un exposé plus que sommaire sur l'évolution du réseau de transport pour les années

³⁵ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 2 et 3.

³⁶ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 4 à 8.

³⁷ STOP/SÉ, 15 janvier 2001, page 8.

³⁸ Hydro-Québec, 19 janvier 2001, pages 7 et 8.

1998-2008 et qu'elle a aussi déposé, en réponse à la demande de renseignements initiale 5.2 de la Régie, les résultats de l'analyse de TransÉnergie de l'impact des investissements majeurs sur les tarifs. La demanderesse est d'avis que ces informations constituent l'information recherchée par la décision D-2000-102 de la Régie.

Aussi, dans la mesure où les informations qui ont été déposées permettent à la Régie de rencontrer l'objectif visé et d'exécuter son mandat selon les pratiques usuelles de la réglementation de l'électricité, Hydro-Québec est d'avis que le dépôt du Plan de gestion des actifs de TransÉnergie n'est pas requis, en rappelant qu'il s'agit d'un document de travail interne qui contient des données stratégiques et commerciales élaborées sur la base de scénarios dont certains ont été modifiés depuis sa préparation.

Hydro-Québec maintient également que le dépôt de ce document pourrait nuire plutôt qu'aider à la bonne compréhension de la proposition tarifaire. Enfin, elle craint que certaines informations contenues au Plan de gestion des actifs pourraient être utilisées à mauvais escient contre les meilleurs intérêts de la demanderesse et de sa clientèle.

Hydro-Québec rappelle également la volonté de la Régie de cibler étroitement l'information requise et de privilégier les informations qui sont le plus susceptibles de satisfaire les objectifs visés par la décision D-2000-102.³⁹

Hydro-Québec précise que c'est dans ce contexte qu'elle a répondu aux questions 3-10, 3-11, 3-13 et 3-14 de STOP/SÉ en référant à sa réponse 5.1 du 21 décembre 2000. Elle s'objecte donc aux demandes d'informations supplémentaires de STOP/SÉ du 12 janvier 2001, estimant que ses réponses à STOP/SÉ sont suffisantes et qu'elle n'aurait certes pas l'obligation de fournir à cet intervenant plus que ce que la Régie a exigé elle-même pour rencontrer l'objectif fixé par la décision D-2000-102.⁴⁰

Le 24 janvier 2001, Hydro-Québec réitère que, compte tenu de l'information déposée jusqu'à date et du désir de la Régie de cibler le plus étroitement possible l'information requise en fonction des priorités et des choix faits, sa réponse R5.1 est suffisante pour satisfaire les besoins d'informations de STOP/SÉ et s'objecte aux

³⁹ Hydro-Québec, 19 janvier 2001, page 8.

⁴⁰ Hydro-Québec, 19 janvier 2001, page 8.

arguments contenus à la lettre du 22 janvier 2001 de l'intervenant quant à ses questions 3-10, 3-11, 3-13 et 3-14.⁴¹

Opinion de la Régie

Pour décider au mérite de la demande d'Hydro-Québec d'être relevée de l'obligation imposée par la décision D-2000-214 de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie, la Régie a examiné les commentaires des intervenants et d'Hydro-Québec à la lumière de ses décisions antérieures rendues dans le présent dossier et des informations nouvellement déposées en preuve par Hydro-Québec.

Le cadre des questions à débattre en cette matière a été délimité par la décision D-2000-102.⁴² La décision en rectification D-2000-142 a confirmé à la fois l'objectif visé par la Régie et les moyens à la disposition d'Hydro-Québec pour satisfaire le besoin d'information pour la présente cause.⁴³

Suite à l'audience des 1^{er} et 2 novembre 2000 sur les contestations des demandes de renseignements, la Régie a rappelé en détails, par sa décision D-2000-214, le contenu de ses deux premières décisions précitées et a statué que l'information fournie jusqu'alors, soit de l'information essentiellement limitée à l'année témoin projetée, ne permettait pas de rencontrer l'objectif fixé au départ.⁴⁴ La Régie reconnaissait donc comme bien-fondés les argumentations de STOP/SÉ et du RNCREQ sur le besoin d'une vision à long terme du développement du réseau de transport d'Hydro-Québec afin de voir venir les investissements massifs et de prévenir les chocs tarifaires. La Régie ajoutait :

« Toutefois, l'objet précis d'une demande de renseignements doit aussi être pertinent par rapport à l'objectif défini par la Régie. De plus, compte tenu de l'ampleur de la présente cause, la Régie désire cibler le plus étroitement possible l'information qui est requise en fonction des priorités et des choix faits. Ainsi, la Régie privilégie les informations qui sont le plus susceptibles de satisfaire les objectifs visés par la décision D-2000-102. »⁴⁵

⁴¹ Hydro-Québec, 24 janvier 2001, pages 2 et 3.

⁴² Décision D-2000-102, 2 juin 2000, pages 35 et 36.

⁴³ Décision D-2000-142, 21 juillet 2000, page 9.

⁴⁴ Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 27.

⁴⁵ Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 28.

En conséquence, la Régie demandait à Hydro-Québec de répondre, entre autres, avec les précisions apportées, le cas échéant, aux contestations et demandes de renseignements supplémentaires suivantes :⁴⁶

- demandes de renseignements initiales 5.1 et 5.2 de la Régie;
- demandes de renseignements supplémentaires 15) Q128 et 15) bis Q129, document 2, section 1, du RNCREQ qui reprenaient les demandes 5.1 et 5.2 de la Régie;
- demandes de renseignements 3-10, 3-11, 3-13 et 3-14 de STOP/SÉ.

À la suite de cette décision, Hydro-Québec annonçait, le 20 décembre 2000, qu'elle déposerait le lendemain, entre autres informations, sa réponse R5.1 sur l'évolution à long terme du réseau de transport d'électricité⁴⁷ ainsi que sa réponse R5.2 sur les résultats de son analyse de l'impact des investissements majeurs sur les tarifs sur un horizon de long terme.⁴⁸ Les réponses d'Hydro-Québec aux demandes du RNCREQ et de STOP/SÉ réfèrent à ses réponses R5.1 ou R5.2.^{49, 50}

Après avoir pris connaissance de cette nouvelle preuve, la Régie constate que les informations qui y sont présentées traduisent effectivement une vision de l'évolution à long terme du réseau de transport, identifiant les principaux postes de dépenses et des prévisions de budgets et d'impacts tarifaires jusqu'en 2008. Ces réponses sont donc de nature à rencontrer l'objectif fixé au départ de « [...] *développer une vision à long terme du développement du réseau de transport d'Hydro-Québec afin de voir venir les investissements massifs et de prévenir les chocs tarifaires* ».

L'appréciation de ces informations et de cette vision de l'évolution du réseau peut certes différer d'un intervenant à l'autre, mais Hydro-Québec a néanmoins satisfait, au moyen des informations déposées le 21 décembre 2000, à l'exigence faite par la décision D-2000-102 délimitant la portée des questions à débattre. De plus, à la lecture des informations déposées sur l'évolution à long terme du réseau de transport, la Régie peut constater, comme Hydro-Québec le souligne, que certaines données présentées découlent de scénarios dont certains ont depuis été modifiés. Le cas des investissements en transport prévus pour l'intégration du projet Gull Island,

⁴⁶ Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 29.

⁴⁷ HQT-13, document 1.2, R5.1, révisé le 21 décembre 2000, pages 3 à 9.

⁴⁸ HQT-13, document 1.2, R5.1, 21 décembre 2000, page 10.

⁴⁹ HQT-13, document 14.2, R128 et R129, 20 décembre 2000, page 11.

⁵⁰ HQT-13, document 17.2, R3-10, R3-11, R3-13, R3-14, 20 décembre 2000, page 12.

présentement suspendu⁵¹, illustre certaines des limites de la planification à long terme.

Conséquemment et compte tenu des arguments d'Hydro-Québec et des aléas associés aux prévisions des besoins à long terme ainsi qu'à la planification des investissements sur le réseau principal qui seront requis pour l'ajout de nouvelles capacités de production, la Régie estime qu'il n'est pas nécessaire que de l'information plus détaillée soit déposée à ce moment-ci. Tel que mentionné précédemment, la Régie a déjà souligné que « *compte tenu de l'ampleur de la présente cause, la Régie désire cibler le plus étroitement possible l'information qui est requise en fonction des priorités et des choix faits. Ainsi, la Régie privilégie les informations qui sont le plus susceptibles de satisfaire les objectifs visés par la décision D-2000-102.* »⁵²

La Régie note également que les intervenants RNCREQ et STOP/SÉ n'ont pas exposé en quoi les nouvelles informations déposées par Hydro-Québec sont incomplètes ou inadéquates par rapport au cadre défini de la présente cause.

Ce raisonnement s'applique également en ce qui a trait aux demandes 3-10, 3-11 et 3-14 de STOP/SÉ, c'est-à-dire les demandes de documents qu'il intitule « Les orientations et stratégies de TransÉnergie 2000-2005 », « L'évaluation des besoins de TransÉnergie 2000-2010 » et « Le plan d'évolution de la capacité de transit de TransÉnergie 2000-2010 ». Ces demandes de STOP/SÉ ont été acceptées dans la décision D-2000-214 car l'information déposée jusqu'alors ne respectait pas le cadre défini en la matière par les décisions D-2000-102 et D-2000-142. Par ses réponses R5.1 et R5.2 à la Régie, Hydro-Québec a cependant déposé, de l'avis de la Régie, des informations de la nature de celles visées par la décision D-2000-102 et STOP/SÉ n'a pas démontré dans ses commentaires en quoi ces informations sont incomplètes ou inadéquates, tant par rapport au cadre défini de la présente cause que pour ses besoins légitimes.

Quant au commentaire de STOP/SÉ à l'effet que l'absence de production des documents le contraindra à se limiter à des commentaires plus généraux et qu'il ne pourra vérifier certains aspects de son analyse, la Régie est d'avis, sur la base des réponses R5.1 et R5.2 du 21 décembre 2000, qu'il y a maintenant suffisamment de matière pour effectuer, en fonction des besoins associés à la présente cause tarifaire, un traitement intelligent et utile des investissements projetés à long terme et de leur

⁵¹ HQT-13, document 1.2, R5.1, 21 décembre 2000, page 4.

⁵² Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 28.

impact tarifaire prévisible. Par ailleurs, l'intervenant ne précise pas dans ses commentaires, du 15 et du 22 janvier 2001, quels aspects de son analyse ne pourront être vérifiés.

LE PLAN D'AFFAIRES 2000 DE TRANSÉNERGIE

Demande d'Hydro-Québec

Le 20 décembre 2000, Hydro-Québec annonce qu'elle déposera, le lendemain, sa réponse R8.1 à la demande de renseignements initiale de la Régie. La réponse d'Hydro-Québec du 20 décembre 2000 à la demande de renseignements supplémentaire document 2, section 1, 16) Q130 du RNCREQ, qui reprend la demande initiale de la Régie, renvoie l'intervenant à la réponse R8.1.⁵³

Le 21 décembre 2000, Hydro-Québec dépose sa réponse à la demande de renseignements initiale 8.1 de la Régie et indique que celle-ci sera complétée par le dépôt ultérieur d'informations complémentaires sur les projets majeurs. Elle annonce aussi qu'elle dépose le Plan d'affaires de TransÉnergie sous pli strictement confidentiel pour les raisons indiquées à sa réponse R8.1.

Dans les faits, le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie est transmis par la lettre du 5 janvier 2000 où Hydro-Québec réitère sa demande expresse pour que la Régie se prévale des dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation puisque son caractère confidentiel et l'intérêt public le requièrent.

Le 11 janvier 2001, Hydro-Québec dépose ses explications complémentaires sur des projets majeurs.⁵⁴

La réponse R8.1 rappelle d'abord les principaux éléments de la décision D-2000-214 de la Régie au sujet des additions aux immobilisations en 2000. Hydro-Québec y indique qu'après avoir revu ses projets d'expansion et de modification du réseau de transport d'électricité et les autres projets d'investissements contenus au budget d'investissements 2001 du transporteur d'électricité connus à ce jour et qui résulteraient en des additions en 2001, elle

⁵³ Pièce HQT-13, document 14.2, 20 décembre 2000, page 11.

⁵⁴ HQT-13, document 7, document 4.3, 11 janvier 2001.

identifie les 3 projets suivants comme n'étant pas alors réputés comme prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau :⁵⁵

- renforcement – réseaux régionaux;
- poste La Baie;
- ligne Grand-Brûlé/Saint-Sauveur.

Elle ajoute que, toutefois, tant que le premier règlement pris en vertu du paragraphe 1^o du premier alinéa de l'article 73 de la Loi n'est pas en vigueur, Hydro-Québec ne peut conclure que ces 3 projets ne seront pas réputés prudemment acquis et utiles pour l'application de l'article 164.1, suite à leur éventuelle approbation par le gouvernement.⁵⁶

Hydro-Québec dépose comme pièce HQT-5, document 4.2, un état des mises en exploitation prévues pour 2001, distinguant les projets qui sont soit autorisés par loi ou par décret, soit exemptés d'une telle autorisation. Avec la description de certains projets majeurs déposés comme pièce HQT-5, document 4.3, Hydro-Québec estime fournir toute l'information requise à la section 4.5 de la décision D-2000-214 et fait valoir que le dépôt du Plan d'affaires de TransÉnergie n'ajouterait pas aux renseignements que juge nécessaires la Régie au sujet des additions aux immobilisations en 2001, c'est-à-dire une présentation détaillée et la justification de la prudence et du moindre coût des choix retenus qui n'ont pas fait l'objet d'une approbation spécifique.⁵⁷

Hydro-Québec estime que le Plan d'affaires de TransÉnergie est un outil de gestion interne contenant, entre autres, des informations stratégiques et commerciales à la fois sur les activités réglementées et sur les activités non réglementées du transporteur qui vont au-delà des renseignements normalement soumis pour fins d'établissement des tarifs.⁵⁸ Elle fait valoir que toutes les informations financières et budgétaires relatives aux activités réglementées du transporteur et nécessaires à l'établissement des tarifs ont été déposées en preuve sous une autre forme et que le Plan d'affaires ne contient pas l'information recherchée par la Régie, à savoir une présentation détaillée et la justification de la prudence et du moindre coût des choix retenus qui n'ont pas fait l'objet d'une approbation spécifique.⁵⁹

⁵⁵ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, pages 15 et 16.

⁵⁶ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, page 16.

⁵⁷ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, page 16, réitéré dans la lettre du 19 janvier 2001, pages 5 et 6.

⁵⁸ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, pages 16 et 17.

⁵⁹ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, pages 16 et 17.

Hydro-Québec dépose néanmoins le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie afin, entre autres, de permettre à la Régie de vérifier le bien-fondé de ces prétentions.^{60, 61}

En conséquence, Hydro-Québec demande expressément à la Régie de se prévaloir des dispositions de l'article 30 de la Loi pour interdire toute divulgation du Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie puisque son caractère confidentiel de même que l'intérêt public le requièrent.

Commentaires des intervenants

Outre les commentaires d'ordre juridique traités précédemment, STOP/SÉ soutient que la Régie devrait s'assurer qu'en plus du Plan d'affaires 2000, le Plan d'affaires 2001 et ceux antérieurs à 2000 soient également produits, tel que requis par la décision D-2000-214.⁶²

Opinion de la Régie

La Régie a pris connaissance du Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie et en conclut que ce document ne contient pas l'information qu'elle recherche au sujet des additions qui ne sont pas réputées prudemment acquises et utiles pour l'exploitation du réseau de transport. La décision D-2000-102 définissait ainsi l'information requise pour ces additions : « *faire l'objet d'une présentation plus détaillée, incluant les alternatives et leur coût ainsi qu'une justification de la prudence et du moindre coût des choix retenus* ». ⁶³ Puisque l'information recherchée par les décisions D-2000-102 et D-2000-214 ne se retrouve pas au Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, la Régie accueille provisoirement la demande de confidentialité d'Hydro-Québec. À cet égard, la Régie rappelle son opinion énoncée dans la décision D-2000-214 à l'effet que « *la forme que prend l'information requise importe moins que la teneur de l'information qui doit satisfaire à ses besoins dans la cause.* » ⁶⁴

Par ailleurs, il est exact que la demande de renseignements initiale 8.1 de la Régie et les autres demandes similaires des intervenants STOP/SÉ et RNCREQ ne visaient pas uniquement le Plan d'affaires 2000, mais plutôt les plans d'affaires tels que mentionnés à HQT-7, document 4, tableau 1, soit les « Plans d'affaires antérieurs à

⁶⁰ HQT-13, document 1.2, 21 décembre 2000, page 17.

⁶¹ Hydro-Québec, lettre du 19 janvier 2001, page 6.

⁶² STOP/SÉ, lettre du 15 janvier 2001, pages 9 et 10.

⁶³ Décision D-2000-102, 2 juin 2000, page 44.

⁶⁴ Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 33.

2001 » et le « Plan d'affaires 2001 ». Outre le Plan d'affaires 2000, Hydro-Québec n'a pas déposé les autres plans d'affaires demandés par la décision D-2000-214.

Compte tenu de la décision précitée de la Régie d'accueillir provisoirement la demande de confidentialité quant au Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, la Régie relève provisoirement Hydro-Québec de l'obligation de déposer les Plans d'affaires antérieurs à 2000 et le Plan d'affaires 2001.

LES PRÉVISIONS DE LA DEMANDE DES CLIENTS GRANDES ENTREPRISES POUR LES ANNÉES 1998, 1999 ET 2000 ET LES INFORMATIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DES PRODUCTEURS PRIVÉS DONT LES INSTALLATIONS SONT RELIÉES AU RÉSEAU DE TRANSPORT

Demande d'Hydro-Québec

Le 20 décembre 2000, Hydro-Québec annonce qu'elle déposera auprès de la Régie, sous pli strictement confidentiel, en réponse à la question du RNCREQ, document 2, section 1, numéro 12 (90.2.2a), les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 ainsi que les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport. Le dépôt confidentiel de ces documents⁶⁵ a été effectué par la lettre du 5 janvier 2001 par laquelle Hydro-Québec réitère sa demande expresse pour que la Régie se prévale des dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation puisque leur caractère confidentiel et l'intérêt public le requièrent.

Commentaires des intervenants

Outre les commentaires d'ordre juridique de divers intervenants, qui ont été abordés précédemment, STOP/SÉ soumet que la prévision de la demande des grandes entreprises constitue un élément majeur du processus prévisionnel en transport d'électricité. L'absence de données relatives à ces clients prive les intervenants de leur capacité d'analyser adéquatement le processus prévisionnel et donc de fournir une contribution qui soit la plus utile possible à la Régie. Quant à la prévision de l'offre électrique privée, celle-ci est, selon l'intervenant, également essentielle à un processus prévisionnel complet.⁶⁶

⁶⁵ Ces documents sont identifiés comme étant les pièces HQT-11, documents 5.1 et 5.2.

⁶⁶ STOP/SÉ, 12 janvier 2001, page 11.

Par ailleurs, STOP/SÉ est sensible aux besoins de confidentialité exprimés par Hydro-Québec et confirmés par la Coalition industrielle regroupant l'AQCIE, l'AIFQ et l'AQPER.⁶⁷ STOP/SÉ estime toutefois que la confidentialité totale des données n'est pas la solution appropriée, compte tenu de l'importance de celles-ci pour une analyse adéquate du processus de planification par les participants. Il propose donc une solution mitoyenne consistant à présenter les données concernées sous forme agrégée.⁶⁸

Opinion de la Régie

En réponse à la question du RNCREQ, Hydro-Québec a déposé les pièces HQT-11, documents 5, 5.1 et 5.2 relatifs à l'application, pour les années 2000, 1999 et 1998, de l'article 29.2 du *Contrat du service de transport pour l'accessibilité à son réseau*. Une partie de ces informations ont été déposées sous pli confidentiel par Hydro-Québec.

La Régie a pris connaissance de la documentation déposée publiquement aux pièces HQT-11, documents 5, 5.1 et 5.2 et considère qu'il y a là suffisamment d'informations pour que le RNCREQ puisse, strictement sur la base de l'information déposée publiquement, élaborer maintenant son opinion sur la conformité des pratiques de TransÉnergie avec les exigences du règlement 659, soit l'objectif que l'intervenant recherchait au moyen de sa question supplémentaire 12) 90.2.2 a).⁶⁹

La Régie a également pris connaissance de la documentation déposée sous pli confidentiel, soit les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 ainsi que les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport. La Régie est d'avis que leur contenu ne s'avère pas essentiel à l'atteinte de l'objectif visé par le RNCREQ.

Dans cette optique, et compte tenu des allégations d'Hydro-Québec, de la Coalition industrielle et de l'AREQ quant au caractère confidentiel de ces informations, la Régie est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'ordonner à ce moment-ci la divulgation publique de celles-ci. Elle réfère par ailleurs les participants à ses commentaires antérieurs dans la présente décision, advenant que la question de la confidentialité doive être débattue au cours de l'audience.

⁶⁷ L'AREQ a également appuyé la position d'Hydro-Québec à cet égard.

⁶⁸ STOP/SÉ, 12 janvier 2001, pages 11 et 12.

⁶⁹ RNCREQ, Demandes de renseignements supplémentaires, 23 octobre 2000, document 2, section 1, 12) Q90.2.2a).

La Régie estime donc qu'il y a actuellement suffisamment d'informations déposées publiquement à cet égard et que, par conséquent, elle n'a pas à trancher sur le caractère commercial et stratégique ainsi que sur la confidentialité des informations déposées en tant que telles par Hydro-Québec.

Par ailleurs, dans l'éventualité d'un débat sur la demande de confidentialité d'Hydro-Québec, la Régie invite le transporteur et les autres parties concernées à vérifier rigoureusement le caractère confidentiel allégué des informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport.

AUTRES DEMANDES

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS 18.1.1A) (DOCUMENT 1, SECTION 2, QUESTION 3) DU RNCREQ

Demande du RNCREQ

Le 4 janvier 2001, le RNCREQ reformule sa demande de renseignements 18.1.1a) (Document 1, section 2, question 3). Le RNCREQ affirme qu'Hydro-Québec alléguait dans sa réponse que la question est trop imprécise et qu'une clarification est recherchée par le biais d'une question.

Réplique d'Hydro-Québec

Le 22 janvier 2001, Hydro-Québec indique au RNCREQ que la réponse à sa question, telle que formulée le 4 janvier 2001, est : non. En outre, Hydro-Québec rappelle sa réponse à la question 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie à l'effet qu'Hydro-Québec ne demande à la Régie, pour l'instant, aucune approbation spécifique pour ses projets d'investissements en 2001 puisqu'ils seront probablement tous réputés prudemment acquis et utiles par l'application de l'article 164.1 de la Loi.

Opinion de la Régie

La Régie prend acte de la réponse d'Hydro-Québec et lui demande d'intégrer cette réponse sous forme de pièce au dossier et d'en transmettre copie à la Régie et aux intervenants.

MISE À JOUR DE LA PIÈCE HQT-10, DOCUMENT 1.3, PAGE 6***Demande du RNCREQ***

Dans sa lettre du 16 janvier 2001, le RNCREQ demande à la Régie de requérir d'Hydro-Québec une mise à jour des données contenues dans la pièce HQT-10, document 1.3, page 6, relatives aux transactions mensuelles de l'année 2000 pour le service point à point. Selon le RNCREQ, les données disponibles s'étendraient non plus au mois de juin 2000, mais jusqu'au 1er janvier 2001. Le RNCREQ invoque les délais encourus à ce jour dans le dossier R-3401-98 et le souhait de disposer d'informations complètes pour l'année de base. Le RNCREQ soutient que les informations demandées sont pertinentes pour sa preuve.

Réplique d'Hydro-Québec

Dans sa réponse du 22 janvier 2001, Hydro-Québec soumet que le complément de preuve demandé par le RNCREQ n'est pas essentiel à la préparation de sa preuve. Hydro-Québec considère que la pertinence pour la preuve du RNCREQ des données du second semestre 2000 n'a pas été prouvée. Selon le transporteur, les informations déjà au dossier sont plus que suffisantes à satisfaire l'objectif du RNCREQ qui, selon Hydro-Québec, est de dresser le portrait précis de la façon dont Hydro-Québec a géré ses rabais jusqu'ici.

Opinion de la Régie

La Régie est d'avis qu'il n'est pas opportun d'autoriser la mise à jour de cette pièce à ce moment-ci et ce, afin de maintenir la cohérence des données fournies à ce jour, et rejette en conséquence la demande du RNCREQ à ce sujet.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la régie de l'énergie*;

CONSIDÉRANT les décisions D-2000-102, D-2000-142 et D-2000-214;

CONSIDÉRANT la lettre de la Régie du 24 janvier 2001;

La Régie de l'énergie :

REJETTE les objections formulées par les intervenants STOP/SÉ et RNCREQ quant à la recevabilité des demandes d'Hydro-Québec pour être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie et pour que des ordonnances de non-divulgence publiques soient rendues quant à certains documents et renseignements;

RELÈVE Hydro-Québec de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie;

ORDONNE provisoirement que ne soient pas divulgués les documents suivants déposés par Hydro-Québec et les renseignements qu'ils contiennent :

- le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie;
- les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000;et
- les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport;

RÉSERVE aux intervenants et à Hydro-Québec la possibilité de débattre lors de l'audience publique débutant le 9 avril 2001 toute demande visant le dépôt public de ces documents :

- le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie;
- les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000;et
- les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport;

RELÈVE provisoirement Hydro-Québec de l'obligation de déposer les Plans d'affaires de TransÉnergie antérieurs à 2000 et le Plan d'affaires de TransÉnergie 2001;

REPORTE en conséquence au moment de ladite audience publique sa décision finale sur les sujets faisant l'objet d'une ordonnance provisoire dans présente décision;

RÉSERVE les droits des participants de présenter une demande d'être autorisé à produire une preuve complémentaire, s'il y a lieu suite à la décision finale;

PREND ACTE de la réponse d'Hydro-Québec à la demande de renseignements 18.1.1a) du RNCREQ et lui demande d'intégrer cette réponse sous forme de pièce au dossier et d'en transmettre copie à la Régie et aux intervenants;

REJETTE la demande du RNCREQ pour que soit mise à jour la pièce HQT-10, document 1.3, page 6.

Marc-André Patoine
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

LISTE DES REPRÉSENTANTS :

- Hydro-Québec représentée par M^c F. Jean Morel;
- Action Réseau consommateur et Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale et Centre d'études réglementaires du Québec (ARC-FACEF-CERQ) représenté par M^c Claude Tardif;
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Richard Dagenais et M. Vital Barbeau;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M^c Eric Dunberry;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par M^c Pierre Huard;
- Coalition industrielle formée de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, l'Association des industries forestières du Québec Ltée et de l'Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (Coalition industrielle) représentée par M^c Guy Sarault;
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM) représentée par M. Phi P. Dang;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAME-UDD) représenté par M. Jean-Pierre Drapeau;
- Groupe STOP et Stratégies énergétiques (STOP/SÉ) représenté par M^c Dominique Neuman;
- New Brunswick Power Corporation (NB Power) représentée par M^c André Durocher;
- New York Power Authority (NYPA) représentée par M^c Tina Hobday;
- Ontario Power Generation (OPG) représentée par M^c Pierre Tourigny;
- Option Consommateurs (OC) représentée par M^c Eric Fraser;
- PG&E National Energy Group Inc. (NEG) représentée par M^c Marc Laurin;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^c Hélène Sicard;
- Sempra Energy Trading Corporation (SET) représentée par Mme Marcia Greenblatt;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^c Jocelyn B. Allard;
- Régie de l'énergie représentée par M^c Pierre R. Fortin.

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-024

R-3809-2012

12 février 2013

Phase 2

PRÉSENTS :

Marc Turgeon
Jean-François Viau
Françoise Gagnon
Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

**Décision procédurale – Audience du 14 février 2013 –
Demande relative à la détermination du taux de
rendement**

*Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et
de modification des Conditions de service et Tarif de
Société en commandite Gaz Métro à compter du
1^{er} octobre 2012 – Phase 2*

Intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- TransCanada Energy Ltd (TCE);
- TransCanada Pipelines Limited (TCPL);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 14 janvier 2013, la Régie rend sa décision D-2013-003 par laquelle elle fixe les calendriers de la phase 2 du présent dossier¹.

[2] Relativement à la demande de détermination du taux de rendement du distributeur, la Régie écrit notamment ce qui suit :

« [20] À la suite d'un examen prima facie de la demande, la Régie se questionne à savoir si le contexte évoqué précédemment et les motifs invoqués par le distributeur justifient une nouvelle « étude en profondeur » de son taux de rendement.

[21] Par ailleurs, dans sa décision D-2011-182, la Régie a conclu que le taux de rendement raisonnable à autoriser pour le distributeur se situe dans une fourchette allant de 7,71 % à 9,60 %. Elle constate que le taux de rendement de 7,92 % généré par la FAA se situe à l'intérieur de cette fourchette.

[22] Toutefois, la Régie note qu'il y a effectivement un écart important entre le taux sans risque prévisionnel qu'elle avait retenu dans sa décision D-2011-182 pour déterminer le taux de rendement autorisé du distributeur et la moyenne des taux sans risques prévisionnels établis en août 2012 qui sont utilisés pour l'application de la FAA. La fourchette retenue l'an dernier allait de 3,91 % à 4,50 %, alors que la moyenne d'août 2012 est de 2,7 %.

[23] Toujours préoccupée par les coûts réglementaires associés aux demandes à l'égard de la détermination du taux de rendement du distributeur et pour des raisons d'efficience et d'efficacité, la Régie considère qu'il y a lieu d'adopter une approche adaptée aux circonstances et qui respecte à la fois les intérêts de Gaz Métro et de sa clientèle.

[24] Dans ce sens, pour l'année 2013, la Régie estime qu'il pourrait être approprié de suspendre l'application de la FAA et de maintenir le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2012, soit 8,9 % . »

¹ R-3809-2012.

[3] Afin d'entendre le distributeur et les intervenants sur cette proposition, la Régie a convoqué les participants à une audience qui se tiendra le 14 février 2013 à 9 h et se poursuivra au besoin le 15 février 2013.

[4] Le 8 février 2013, OC a transmis à la Régie et à Gaz Métro une lettre et une demande de renseignements, par lesquelles elle demande au distributeur de fournir, avant l'audience du 14 février, le coût détaillé du traitement réglementaire du taux de rendement pour chacun des dossiers depuis le dossier tarifaire 2008, incluant le présent dossier et, si certaines données ne sont pas disponibles, de fournir la meilleure évaluation. OC demande également qu'un représentant du distributeur soit présent lors de l'audience afin de répondre à ses questions sur les coûts engendrés par les différentes demandes reliées au taux de rendement. Enfin, OC précise que madame Rowan témoignera lors de l'audience².

[5] Le 12 février 2013, en réponse à ces demandes, le distributeur s'interroge sur l'utilité de l'information demandée par OC et, par conséquent, demande à la Régie de ne pas lui ordonner de répondre à la demande de renseignements et de ne pas exiger la présence d'un témoin de Gaz Métro lors de l'audience du 14 février 2013. Par ailleurs, le distributeur mentionne que, dans le cadre des audiences d'avril prochain, il produira les témoins appropriés afin de répondre aux questions de l'ensemble des intervenants sur le sujet soulevé par OC³.

2. OPINION

[6] Le but de l'audience du 14 février 2013 est d'entendre la position des participants sur le traitement envisagé de la question du taux de rendement autorisé du distributeur qui a été formulé par la Régie dans sa décision procédurale D-2013-003. La Régie juge donc qu'il n'y a pas lieu d'entendre des témoins et de procéder à des contre-interrogatoires. Chaque participant pourra présenter toute l'information qu'il juge nécessaire par l'intermédiaire de son procureur.

² Pièces C-OC-0035 et C-OC-0036.

³ Pièce B-0235.

[7] La Régie, ayant elle-même exprimé ses préoccupations à l'égard des coûts réglementaires associés aux demandes du distributeur pour faire fixer son taux de rendement, juge pertinente l'information demandée par OC aux fins de sa préparation à cette audience. La Régie, prenant en compte l'objectif de l'audience ainsi que le court délai, demande au distributeur de répondre, d'ici 12 h le 13 février 2013, aux questions 1.1, 1.2, 1.4 et 1.5 de la demande de renseignements n° 2 d'OC. Comme mentionné par l'intervenante, si certaines informations n'étaient pas disponibles, la Régie demande au distributeur de fournir la meilleure évaluation possible des charges réglementaires globales et associées à la question du taux de rendement depuis le dossier tarifaire 2008.

[8] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ORDONNE au distributeur de déposer, au plus tard le **13 février 2013 à 12 h**, ses réponses aux questions 1.1, 1.2, 1.4 et 1.5 de la demande de renseignements n° 2 d'Option Consommateurs.

Marc Turgeon
Régisseur

Jean-François Viau
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Représentants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Éric David;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;
- Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^e Vincent Regnault et M^e Hugo Sigouin-Plasse;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M^e Pierre Grenier;
- TransCanada Pipelines Limited (TCPL) représentée par M^e Pierre Grenier;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin.

declared responsible for all the costs of repairs to the parking area on both lots.

[51] I would allow the appeal, with costs, set aside the judgment in first instance, with costs, and declare that all costs for the repair of the parking garage should be borne by the Hôtel, both as regards the part situated on lot 2556 and the part situated on lot 2366-A02.

[2004] R.D.I. 267 à 272

Cour d'appel

GUY FOURNIER et autres,
intimés appelants, c.
GERMAIN LAMONDE et une autre,
requérants intimés,
et MARCEL CURODEAU et une autre,
mis en cause intimés,
et MARTIN OUELLET et une autre,
intimés mis en cause,
et GÉRALD BÉDARD et un autre,
mis en cause

BIENS ET PROPRIÉTÉ — étendue du droit de propriété — droit de propriété — chemin — copropriété indivise — droit personnel — absence d'intention de créer un droit de propriété.

BIENS ET PROPRIÉTÉ — copropriété par indivision — chemin privé — droit personnel — absence d'intention de créer un droit de propriété.

Appel d'un jugement de la Cour supérieure ayant accueilli une requête en jugement déclaratoire. Rejeté.

En 1909, l'auteur des appelants a vendu une partie de son terrain à l'auteur des intimés. Le contrat de vente précisait que le chemin descendant jusqu'à la grève serait commun et mitoyen entre le terrain du vendeur et celui de l'acheteur. De plus, le vendeur s'engageait à faire tirer une ligne de division entre les deux terrains et à faire ouvrir une porte dans la

Juges Baudouin, Thibault et Lemelin (*ad hoc*) — C.A. Québec 200-09-004324-031, 2004-03-31 (juge Gérald Boisvert, C.S. Québec 200-05-017068-029, 2002-12-12) — Boulanger, Lamarre, M^e Pierre Boulanger, pour les intimés appelants — Lavery, de Billy, M^e Louis Rochette, pour les requérants intimés — Gagné, Letarte, M^e Serge Belleau, pour les intimés mis en cause.

Réf. ant.: (C.S., 2002-12-12), SOQUIJ AZ-50155616, B.E. 2003BE-133.

04-01-1186
SOQUIJ AZ-50228590
J.E. 2004-808

clôture de division pour accéder au chemin de la côte. En 1965, les propriétaires de ces deux terrains ont eu recours à une procédure de bornage qui a situé le chemin sur la propriété des intimés. En 2002, ils ont présenté une requête pour jugement déclaratoire afin de faire clarifier leur titre de propriété. Le premier juge a conclu que, en l'absence d'une indication claire de l'intention des parties en 1909, le chemin en question n'avait jamais fait l'objet d'une copropriété.

Décision

M^{me} la juge Thibault : *Le contrat de vente de 1909 n'a pas établi de copropriété indivise entre les parties. Les termes utilisés au sujet du chemin ne sont pas clairs, mais tout milite en faveur du rejet d'une telle thèse. Premièrement, l'assiette du chemin n'est pas décrite. En outre, les parties ont précisé que le chemin serait commun et mitoyen entre elles, ce qui s'oppose à la notion de propriété ou de droit réel. De plus, le contrat de vente contenait un indice de l'intention des parties. Si le chemin avait été la propriété des deux parties, il n'aurait pas été question d'une clôture de division. Enfin, la chaîne de titres des appelants fait état d'un droit de passage et non d'un droit de propriété, alors que, dans celle des intimés, il est question de la vente de l'assiette du chemin. Par conséquent, le contrat de 1909 a établi une servitude personnelle qui n'a pas été transmise à l'acquéreur subséquent. Par ailleurs, en 1965, les propriétaires des deux terrains ont accepté la ligne de division fixée par l'arpenteur-géomètre, qui attribuait la propriété du chemin à l'auteur des intimés. Le chemin est donc situé sur la propriété de ces derniers et les appelants ne détiennent aucun droit de propriété sur cette parcelle de terrain. Le présent appel était mal fondé en droit, mais il n'était pas abusif. Les difficultés d'interprétation du contrat de 1909 ne permettent pas de conclure que le débat était futile.*

Législation citée

Code civil du Québec (L.Q. 1991, c. 64), art. 2809 — C.P.C., art. 524.

Jurisprudence citée

Beausoleil c. Lafrenière, [1946] R.L. 412 (C.S.); *Domaine de la Rivière Inc. c. Aluminium du Canada*

Ltée, [1985] R.D.J. 30 (C.A.) (J.E. 85-249) et [1985] J.Q. No. 96 (Q.L.) (Que. C.A.); *Droit de la famille* — 2285, [1995] R.J.Q. 2784 (C.A.) (J.E. 95-2035) et [1995] A.Q. No. 785 (Q.L.) (Que. C.A.); *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374 (J.E. 91-412), [1991] R.D.I. 239 (C.S. Can.), (1991) 78 D.L.R. 666 (S.C.C.), (1991) 124 N.R. 1 (S.C.C.) et (1991) 39 Q.A.C. 81 (S.C.C.); *Trudel c. Gingras*, [1996] R.D.I. 187 (C.A.) (J.E. 96-1134).

Doctrine citée

Beaulieu, Marie-Louis. *Le bornage, l'instance et l'expertise, la possession, les actions possessoires*. Québec : Le Soleil, 1961. 670 p., p. 120, 121 ; Ducharme, Léo. *L'administration de la preuve*. Montréal : Wilson & Lafleur, 1986. 264 p., p. 158-159 ; Lafond, Pierre-Claude. *Précis de droit des biens*. Montréal : Éd. Thémis, 1999. 1 308 p., p. 293 ; Lord, Fortunat. *Termes et bornes*. Montréal : Wilson & Lafleur, 1939. 304 p., p. 151 ; Royer, Jean-Claude. *La preuve civile*. 3^e éd. Cowansville : Y. Blais, 2003. 1 633 p., p. 306 ; Tessier, Pierre et Dupuis, Monique. « Les qualités et les moyens de preuve », dans *École du Barreau du Québec. Preuve et procédure*. Volume 2 (2002-2003). Cowansville : Y. Blais, 2002. P. 189-298, p. 259-260.

ARRÊT

[1] **La Cour** : Statuant sur l'appel d'un jugement rendu le 12 décembre 2002 par la Cour supérieure, district de Québec (l'honorable Gérald Boisvert), qui a accueilli, avec dépens, la requête pour jugement déclaratoire des intimés :

[2] Après avoir étudié le dossier, entendu les parties et délibéré :

[3] Pour les motifs de la juge Thibault, auxquels souscrivent les juges Baudouin et Lemelin :

[4] Rejette l'appel, avec dépens.

MOTIFS DE LA JUGE THIBAUT

I. Les faits

[5] L'origine du litige remonte au début du siècle dernier, plus précisément en 1909, lorsque l'auteur des appelants, Joseph Fortier, vend à celui des intimés, William Ross, la demie sud-ouest du lot 530 de la circonscription foncière de Portneuf, dont il est le propriétaire.

[6] Le lot visé est borné, au nord, par le chemin du Roy et, au sud, par le fleuve Saint-Laurent. Un cap rocheux évolue d'est en ouest et un chemin privé — le chemin de la Corniche — traverse le lot du nord au sud, c'est-à-dire du chemin du Roy jusqu'au fleuve Saint-Laurent.

[7] Toute l'affaire concerne la nature des droits des parties à l'égard du chemin de la Corniche, au sujet duquel l'acte de vente intervenu le 22 octobre 1909 énonce⁽¹⁾ :

Il est expressément convenu entre les parties que le chemin de voiture existant actuellement sur ledit lot pour descendre à la grève sera commun et mitoyen entre eux dits vendeur et acquéreur. M. le vendeur s'engage à faire tirer une ligne de division par un arpenteur entre le terrain ci-dessus décrit et vendu et le terrain lui restant au bas du chemin public et à faire mettre une barrière dans la clôture de division pour communiquer au chemin de la côte ci-dessus cité.

[L'italique est de la soussignée.]

[8] Depuis 1909, la demie ouest du lot 530 a été l'objet de nombreuses transactions. Avant de devenir la propriété des intimés, la parcelle de la demie ouest du lot 530 qui nous intéresse est passée :

— en 1950, de J. Arthur Vincent à Gaston Beaupré⁽²⁾ et Lucien Blondeau⁽³⁾ ;

— en 1962, de Marie-Emma Delisle, veuve de Lucien Blondeau, à Gaston Beaupré⁽⁴⁾ ;

— en 1962, de Gaston Beaupré à Valter Itée⁽⁵⁾ ;

— en 1970, de Valter Itée à Hélène Gingras⁽⁶⁾ ;

— en 1986, de Hélène Gingras aux Éditions du Téléphone Rouge inc.⁽⁷⁾ ;

— en 1997, des Éditions du Téléphone Rouge inc. à Marcel Curodeau et Anne Baribeau (Curodeau et Baribeau) (intimés en appel et mis en cause en première instance)⁽⁸⁾ ;

— en 2000, de Gérald Bédard (mis en cause en première instance) aux intimés⁽⁹⁾.

[9] Le reliquat du lot 530, demeuré la propriété de Joseph Fortier en 1909, a également été l'objet de plusieurs transactions. Avant de devenir la propriété des appelants, la parcelle de la demie du lot 530 en cause est passée :

— en 1916, de Joseph Fortier à Édouard Wilfrid Caron⁽¹⁰⁾ ;

— en 1944, de Édouard Wilfrid Caron à Camille Fournier⁽¹¹⁾ ;

— en 1952, de J.T. Veilleux à Camille Fournier⁽¹²⁾ ;

— en 1962, de Camille Fournier à N.A. Fournier⁽¹³⁾ ;

— en 1985, de N.A. Fournier à l'appelant Guy Fournier⁽¹⁴⁾.

[10] Le 18 août 1965, un bornage intervient entre N.A. Fournier et Valter Itée. L'arpenteur a fixé une ligne de division, que les parties ont acceptée, qui situe le chemin de la Corniche — pour sa portion comprise entre le chemin du Roy et la falaise — sur la propriété de Valter Itée. Le procès-verbal de bornage a été publié au bureau de la publicité de Portneuf le 30 août 1965.

(6) Pièce MC-3 ; m.i., vol. 1, p. 125.

(7) Pièce MC-2 ; m.i., vol. 1, p. 119.

(8) Pièce MC-1 ; m.i., vol. 1, p. 106.

(9) Pièce R-1 ; m.i., vol. 1, p. 32.

(10) Pièce MC-16 ; m.a., p. 139.

(11) Pièce MC-15 ; m.a., p. 137.

(12) Pièce MC-14 ; m.a., p. 135.

(13) Pièce MC-13 ; m.a., p. 131.

(14) Pièce MC-12 ; m.a., p. 125.

(1) Pièce R-5 ; m.a., p. 65.

(2) Pièce MC-9 ; m.i., vol. 1, p. 151.

(3) Pièce MC-8 ; m.i., vol. 1, p. 149.

(4) Pièce MC-6 ; m.i., vol. 1, p. 145.

(5) Pièce MC-5 ; m.i., vol. 1, p. 142.

[11] En ce qui concerne la portion du chemin de la Corniche, située en bas de la falaise, il est acquis au débat qu'elle n'est plus utilisée depuis au moins 50 ans et que, de fait, elle est devenue impraticable.

[12] L'ambiguïté du titre de 1909 n'a causé aucune difficulté jusqu'en 2002, si l'on excepte le bornage de 1965. Une promesse d'achat intervient alors, à l'égard du lot 530-157 entre les intimés et Martin Ouellet et Andrée Tremblay, intimés en première instance. La vente ne s'est cependant pas concrétisée puisque les futurs acheteurs ont refusé de donner suite à leur engagement en invoquant l'irrégularité des titres à l'égard du chemin de la Corniche.

[13] C'est dans ce contexte factuel que les intimés ont présenté une requête pour jugement déclaratoire qui conclut à l'extinction d'un droit de passage à l'égard du chemin de la Corniche⁽¹⁵⁾ :

Déclarer que le droit de passage sur un chemin mitoyen, créé par l'Acte publié sous le numéro 52362 au Bureau de la publicité des droits de la circonscription foncière de Portneuf, est éteint à toute fin que de droit ;

Déclarer que le droit de passage sur un chemin mitoyen, créé par l'Acte publié sous le numéro 52362 dans la susdite circonscription foncière, n'affecte plus d'aucune manière l'immeuble connu et désigné comme étant :

la subdivision cent cinquante-sept du lot originnaire cinq cent trente (530-157) du cadastre officiel de la paroisse de Saint-Augustin, circonscription foncière de Portneuf.

[14] Dans leur contestation écrite, les appelants ont demandé au juge de première instance de les déclarer copropriétaires du chemin de la Corniche⁽¹⁶⁾ :

[...] Déclarer que Les Immeubles Marie-France Fournier inc. et B. Brossard Speedshop Itée sont copropriétaires du chemin commun et mitoyen identifié par leurs ayant droits dans l'acte publié sous le numéro 52362 au Bureau de la publicité des droits de la circonscription foncière de Portneuf, à toutes fins que de droit : [...]

II. Le jugement de première instance

[15] De son appréciation de la preuve, le juge de première instance retient que le chemin dont il est question dans l'acte de vente publié sous le numéro 52362,

le 22 octobre 1909, n'a jamais fait l'objet d'une copropriété, puisqu'il ne retrouve aucune indication claire des parties qu'elles entendaient créer un tel droit à l'égard du chemin de la Corniche.

[16] Le bornage effectué en 1965 a tiré une ligne de division acceptée par les propriétaires visés, Valter Itée et N.A. Fournier, qui situe le chemin de la Corniche sur la propriété de Valter Itée.

[17] En ce qui concerne la nature des droits découlant de la clause litigieuse, le premier juge conclut, après l'étude de cinq opinions juridiques, qu'il s'agit d'une servitude personnelle et que celle-ci s'est éteinte lors de l'aliénation du lot à Wilfrid Caron, en 1916.

III. Les questions en litige

[18] Les arguments des parties posent trois questions :

1^o Quelle est la nature des droits découlant de l'acte de vente de 1909 ?

2^o Quel est l'effet du bornage effectué en 1965 ?

3^o L'appel est-il abusif et dilatoire ?

IV. L'analyse

1^o L'acte de vente de 1909

[19] Le texte de l'acte de vente n'est pas clair. Les parties ont-elles voulu créer un régime de copropriété indivise ? Ont-elles plutôt établi une servitude réelle, personnelle ou par destination du père de famille ?

[20] À cet égard, le juge de première instance a eu le bénéfice de cinq opinions juridiques de notaires, qui ont proposé leur interprétation du texte de l'acte de vente de 1909 et qualifié la nature des droits associés.

[21] À mon avis, cette preuve était inadmissible. Comme l'enseigne la doctrine⁽¹⁷⁾ et la jurispru-

(15) M.a., p. 57.

(16) *Id.*, p. 63.

(17) Léo Ducharme, *L'administration de la preuve*, 3^e éd. Montréal : Wilson & Lafleur, 2001. P. 158-159 ; Jean-Claude Royer, *La preuve civile*, 3^e éd. Cowansville : Y. Blais, 2003. P. 306 ; Pierre Tessier et Monique Dupuis, « Les qualités et les moyens de preuve », dans *École du Barreau du Québec, Preuve et procédure*, Volume 2 (2002-2003), Cowansville : Y. Blais, 2002. P. 189, 259.

dence⁽¹⁸⁾, le rôle d'un expert consiste à fournir des « renseignements scientifiques et une conclusion qui, en raison de la technicité des faits, dépassent les connaissances et l'expérience du juge ».

[22] L'interprétation de contrats et de textes juridiques relève incontestablement des connaissances du juge. En conséquence, l'usage d'opinions juridiques dans de telles circonstances est à proscrire. En plus d'être inutile et non pertinent, ce procédé est coûteux. Je reconnais que, dans certaines occasions, une telle opinion est nécessaire. C'est notamment le cas lorsqu'il est question d'établir la teneur d'une loi étrangère (art. 2809 du *Code civil du Québec*⁽¹⁹⁾) ou une pratique notariale⁽²⁰⁾ mais, en règle générale, l'opinion juridique n'est pas admissible pour « renseigner » le juge, qui est lui-même un expert en matière d'interprétation juridique.

[23] Dans leur mémoire d'appel, les appelants ont soutenu que l'acte de vente de 1909 avait établi une copropriété indivise du chemin de la Corniche ou une servitude de passage par destination du propriétaire. À l'audience, ils ont cependant renoncé à ce dernier moyen et limité leurs arguments au seul moyen de la copropriété indivise.

[24] À mon avis, l'acte de vente de 1909 n'a pas établi une copropriété indivise entre les parties à l'acte. Certes, les termes utilisés, « le chemin [...] sera commun et mitoyen entre eux dits vendeur et acquéreur », ne sont pas clairs, mais il appert que tous les instruments pertinents d'interprétation militent en faveur du rejet d'un telle thèse.

[25] Premièrement, l'assiette du chemin, objet présumé de la propriété, n'est pas décrite.

[26] Deuxièmement, les parties ont précisé que le chemin serait commun et mitoyen entre elles seulement « entre eux dits vendeur et acquéreur », ce qui s'oppose à une notion de propriété ou de droit réel pour plutôt référer à un droit personnel.

[27] Troisièmement, l'acte de vente contient un indice de l'intention des parties sur lequel le premier juge a mis l'accent, au paragraphe [46] de son jugement. En effet, dans l'acte de 1909, le vendeur s'engageait à « faire tirer une ligne de division, par un arpenteur, entre le terrain ci-dessus décrit et vendu et le terrain lui restant au bas du chemin public, et à faire mettre une barrière dans la clôture de division pour communiquer au chemin de la côte ci-dessus cité⁽²¹⁾ ». Si le chemin de la Corniche avait été la propriété des deux parties, il n'aurait pas été question d'une clôture de division.

[28] Quatrièmement, dans les actes de vente subséquents, sauf celui de 1916, qui n'en traite d'aucune façon, les transactions traitent d'un droit de passage plutôt que d'un droit de propriété, quand on réfère à la chaîne de titre des appelants, alors que dans celle des intimés, l'assiette du chemin de la Corniche fait l'objet d'une vente. Il faut en déduire que les appelants et leurs auteurs ne se sont jamais comportés comme les propriétaires du chemin de la Corniche, contrairement aux intimés et à leurs auteurs qui se sont toujours considérés comme tels.

[29] En conséquence, il faut conclure que l'acte de vente de 1909 a établi une servitude personnelle entre le vendeur et l'acquéreur. En raison de son caractère *intuitu personae*, la servitude personnelle n'a pas été transmise au nouvel acquéreur.

[30] En conséquence, les appelants ne détiennent plus aucun droit sur le chemin de la Corniche.

2° Le bornage de 1965

[31] En 1965, N.A. Fournier et Valter ltée ont consenti au bornage de leur héritage. Ils ont accepté les conclusions du rapport de l'arpenteur-géomètre, qui a été enregistré par dépôt au bureau de la division d'enregistrement de Portneuf. Celui-ci a fixé la ligne de division entre les propriétés des parties aux points A, B et C du plan annexé, ce qui conférerait à Valter ltée la propriété de cette portion du chemin de la Corniche.

[32] Selon la doctrine, le bornage accepté par les parties ou homologué en justice a délimité les propriétés :

(18) *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374; *Domaine de la Rivière Inc. c. Aluminium du Canada Ltée*, [1985] J.Q. No. 96 (Q.L.) (Que. C.A.) (J.E. 85-249); *Droit de la famille* — 2285, [1995] R.J.Q. 2784 (C.A.) et [1995] A.Q. No. 785 (Q.L.) (Que. C.A.).

(19) L.Q. 1991, c. 64.

(20) *Roberge*, *supra*, note 18.

(21) C.S. Québec 200-05-017068-029, le 12 décembre 2002 (B.E. 2003BE-133), p. 11, paragr. 45 du jugement.

[33] Fortunat Lord⁽²²⁾ écrit :

Le bornage comme le partage est déclaratif et non attributif de propriété. Les voisins sont censés avoir toujours été propriétaires des immeubles tels que bornés. Partant, ils doivent à l'avenir respecter la ligne de l'arpenteur. Les bornes jouissent de l'intangibilité. Le bornage rétroagit sur le passé. Il oblige à restituer le terrain autrefois accaparé. Un voisin est-il reconnu avoir un excédent, il ne pourra le retenir quoique minime et de peu d'importance. Force lui sera de le rendre à qui de droit. Les servitudes, privilèges et hypothèques dont il l'aurait grevé disparaîtront automatiquement. [...]

[34] Marie-Louis Beaulieu⁽²³⁾ écrit :

99. *Effets du bornage comme titre.* Le bornage, soit de concert soit en justice, constitue le titre réciproque des voisins entre eux. Le procès-verbal qui le constate, signé par les parties ou homologué en justice, fait preuve de la contenance et des limites de leurs propriétés. En principe, c'est un titre définitif. Cette règle de droit a été appliquée dans *Beausoleil vs. Lafrenière* [(1946) R.L., p. 412] :

Lorsque deux parties ont signé un procès-verbal de bornage, ce procès-verbal a l'effet d'un contrat entre les parties et leurs relations juridiques sont régies par ce contrat quant à ce qui est mentionné.

[...]

Le bornage et le procès-verbal constituent un titre qui ne peut être attaqué que pour les causes de nullité des contrats : absence de consentement, erreur, fraude, violence, crainte.

[35] Dans *Trudel c. Gingras*⁽²⁴⁾, la juge Deschamps explique :

L'intimé, à mon avis, a toujours eu intérêt pour instituer les procédures. Le bornage n'a rien changé à l'état de droit régissant les parties. Il n'a fait que le déclarer. En ce sens, le bornage n'a pas un effet rétroactif, mais plutôt un effet déclaratif de la position qu'a toujours véritablement eue la ligne séparatrice des propriétés. La ligne déclarée par l'arpenteur est celle qui a toujours prévalu, malgré la croyance erronée des voisins. En

l'absence d'un jugement déclarant Yaworsky propriétaire par l'effet de la prescription trentenaire, l'intimé est propriétaire depuis le 10 mars 1980. [...]

[36] Pierre-Claude Lafond⁽²⁵⁾ écrit :

— Le procès-verbal de bornage dressé par l'arpenteur et signé par les propriétaires voisins a l'effet d'un contrat qui régit les relations juridiques des parties. Il a, de plus, valeur d'acte authentique [...].

[...]

— Le bornage conventionnel doit être publié. Sa publication au registre foncier le rend opposable aux tiers.

[37] Dans *Beausoleil c. Lafrenière*⁽²⁶⁾, le juge Denis écrit :

Considérant que ce procès-verbal a l'effet d'un contrat entre les parties servant à définir leurs relations juridiques pour tout ce qui y est mentionné ;

[38] À la lumière de ces enseignements, je conclus que le chemin de la Corniche est situé sur l'immeuble de l'auteur des intimés et que, en conséquence, les appelants ne peuvent prétendre à aucun droit de propriété sur cette parcelle de terrain.

3^o L'appel abusif et dilatoire

[39] Les intimés soutiennent que les appelants ont « inutilement et abusivement complexifié » le débat, qu'ils ont été « téméraires », qu'ils « ont fait flèche de tout bois », qu'ils ont été confus dans « les thèses et hypothèses avancées », etc. Ils demandent à la Cour de déclarer l'appel abusif et dilatoire, suivant l'article 524 du *Code de procédure civile*⁽²⁷⁾.

[40] Il y a lieu de distinguer entre l'appel abusif et celui qui n'a pas de chances de succès ou qui est mal fondé en droit. À mon avis, le présent appel fait partie de la seconde catégorie parce que, même si les prétentions des appelants étaient erronées, elles ne constituaient pas un abus de droit. En effet, les difficultés inhérentes à l'interprétation de l'acte de vente de 1909 ne permettent pas de conclure que le débat était futile.

[41] Pour ces motifs, je propose de rejeter l'appel, avec dépens.

(22) Fortunat Lord, *Termes et bornes*, Montréal : Wilson & Lafleur, 1939, p. 151.

(23) Marie-Louis Beaulieu, *Le bornage, l'instance et l'expertise, la possession, les actions possessoires*, Québec : Le Soleil, 1961, p. 120 et 121.

(24) [1996] R.D.I. 187 (C.A.), 188.

(25) Pierre-Claude Lafond, *Précis de droit des biens*, Montréal : Éd. Thémis, 1999, p. 293.

(26) [1946] R.L. 412 (C.S.), 413.

(27) L.R.Q., c. C-25.

Paragraphe no 475.

Jean-Claude Royer

LA PREUVE CIVILE

4^e édition

Jean-Claude Royer

Avocat et professeur
à la Faculté de droit de l'Université Laval

Sophie Lavallée

Avocate et professeure
à la Faculté de droit de l'Université Laval



ÉDITIONS YVON BLAIS
UNE SOCIÉTÉ THOMSON

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Royer, Jean-Claude, 1936-

La preuve civile

4^e éd.

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-89635-172-5

1. Preuve (Droit) – Québec (Province). 2. Preuve (Droit) – Canada.
3. Droit civil – Québec (Province). 4. Droit civil – Canada. I. Lavallée, Sophie,
1973- . II. Titre.

KEQ1126.R69 2008

347.714'06

C2008-942417-4

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada
accordée par l'entremise du Programme d'aide au développement de
l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

© Les Éditions Yvon Blais Inc., 2008

C.P. 180 Cowansville (Québec) Canada

Tél. : 1-800-363-3047 Téléc. : (450) 263-9256

Site Internet : www.editionsyvonblais.com

MISE EN GARDE ET AVIS D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ : Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de mémoriser sur un système d'extraction de données ou de transmettre, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, tout ou partie de la présente publication, à moins d'en avoir préalablement obtenu l'autorisation écrite de l'éditeur, les Éditions Yvon Blais.

Ni les Éditions Yvon Blais ni aucune des autres personnes ayant participé à la réalisation et à la distribution de la présente publication ne fournissent quelque garantie que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de celle-ci. Il est entendu que la présente publication est offerte sous la réserve expresse que ni les Éditions Yvon Blais, ni le ou les auteurs de cette publication, ni aucune des autres personnes ayant participé à son élaboration n'assument quelque responsabilité que ce soit relativement à l'exactitude ou au caractère actuel de son contenu ou au résultat de toute action prise sur la foi de l'information qu'elle renferme, ou ne peut être tenu responsable de toute erreur qui pourrait s'y être glissée ou de toute omission.

La participation d'une personne à la présente publication ne peut en aucun cas être considérée comme constituant la formulation, par celle-ci, d'un avis juridique ou comptable ou de tout autre avis professionnel. Si vous avez besoin d'un avis juridique ou d'un autre avis professionnel, vous devez retenir les services d'un avocat ou d'un autre professionnel. Les analyses comprises dans les présentes ne doivent être interprétées d'aucune façon comme étant des politiques officielles ou non officielles de quelque organisme gouvernemental que ce soit.

Dépôt légal : 4^e trimestre 2008

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN · 978-2-89635-172-5

B. *Objet de la preuve*

471 – Généralités – Le témoin expert peut déclarer au juge les faits qu’il a constatés. Il peut également émettre une opinion déduite de ses observations personnelles ou fondée sur la preuve faite devant le tribunal. Ainsi, le médecin qui examine la victime d’un accident peut décrire les blessures qu’il a constatées et formuler son avis sur le taux d’incapacité en résultant. Dans une poursuite intentée pour vice de construction, un ingénieur peut relater les défauts qu’il a observés et exprimer son opinion sur leurs causes. Celle-ci peut s’appuyer tant sur ses constatations personnelles que sur la preuve présentée devant la cour⁸⁰.

472 – Opinion fondée sur la preuve – Le témoin expert ne se contente pas d’énoncer une opinion purement théorique, scientifique ou abstraite. Son opinion est fondée sur ses connaissances et son expérience, ainsi que sur des faits qu’il a observés ou qui ont été légalement prouvés⁸¹.

-
80. *R. c. Mohan*, [1994] 2 R.C.S. 9, 11, EYB 1994-67655 ; *R. c. Burns*, [1994] 1 R.C.S. 656, 666, EYB 1994-67081 ; *R. c. Marquard*, [1993] 4 R.C.S. 223, 226, 241-244, EYB 1993-67538 ; *Commission des droits de la personne du Québec c. Commission scolaire régionale Chauveau*, [1993] R.J.Q. 929, EYB 1993-105868 (T.D.P.Q.) ; *Protection de la jeunesse – 539*, [1992] R.J.Q. 1144, EYB 1992-75306 (C.Q.) ; *Imperial Tobacco Ltd. c. Canada (P.G.)*, [1991] R.J.Q. 2260, 2266, EYB 1988-95786 (C.S.) ; *R. c. Lavallée*, [1990] 1 R.C.S. 852, 854, 870-873, 877-891, 898-900, EYB 1990-67181 ; *R. c. Béland*, [1987] 2 R.C.S. 398, EYB 1987-67735 ; *R. c. Abbey*, [1982] 2 R.C.S. 24 ; *Graat c. R.*, [1982] 2 R.C.S. 819 ; *C.P.R. c. Blais*, [1969] C.S. 446 ; *Bleta c. R.*, [1964] R.C.S. 561, 564 ; *Ratté c. Provencher*, [1964] R.C.S. 606 ; *Royal Montreal Golf Club c. St-Raphaël (Corp. municipale de)*, [1964] B.R. 223 ; *Gold c. Gold*, [1963] C.S. 45 ; *R. c. Fisher*, [1961] R.C.S. 535 ; *Thibodeau c. Thibodeau*, [1960] B.R. 960 ; *Dusseau c. Cie A. Lagacé*, [1959] C.S. 392 ; *Price Brothers c. Lafontaine*, [1956] B.R. 277 ; *Masson c. Jutras*, [1955] B.R. 173 ; *Ruest c. Regem*, [1951] B.R. 708 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, n° 12.90, p. 643 ; J.P. LANDRY, *op. cit.*, note 21, p. 653-654.
81. *Aluminerie Alouette inc. c. Constructions du Saint-Laurent ltée*, [2003] R.J.Q. 2663, 2667, REJB 2003-47683 (C.A.) ; *Gatineau (Ville de) c. Thibault*, J.E. 99-37, REJB 1998-09022 (C.M.) ; *Lavallée c. R.*, [1991] 1 R.C.S. 852, 870-873, 877-891, 898-900 ; *R. c. Béland*, [1987] 2 R.C.S. 398, 415, EYB 1987-67735 ; *R. c. Abbey*, [1982] 2 R.C.S. 24, 42 ; *Kelliher (Village de) c. Smith*, [1931] R.C.S. 672, 684 ; *St. John (City of) c. Irving Oil Co.*, [1966] R.C.S. 581 ; *Remer Bros. Investment Co. c. Robin*, [1966] R.C.S. 506 ; *C.P.R. c. Blais*, [1969] C.S. 446 ; *Gold c. Gold*, [1963] C.S. 45 ; *R. c. Fisher*, [1961] R.C.S. 535 ; *Thibodeau c. Thibodeau*, [1960] B.R. 960 ; *Dusseau c. Cie A. Lagacé*, [1959] C.S. 392 ; *Price Brothers c. Lafontaine*, [1956] B.R. 277 ; *Masson c. Jutras*, [1955] B.R. 173 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, nos 12.41-12.50, p. 622-627 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *Suppl., op. cit.*, note 17, nos 12.41.1-12.41.2, p. 113-114 ; J.P. LANDRY, *op. cit.*, note 21, p. 653-654.

473 – Question hypothétique – La preuve des faits litigieux est souvent contradictoire. Aussi, il est utile et parfois nécessaire d'interroger l'expert sous forme de questions hypothétiques. Le procureur lui demande d'émettre son opinion en supposant que le tribunal en viendra à la conclusion que certains faits déterminés ont été prouvés. La formulation d'une question hypothétique n'est pas requise si la preuve n'est pas contradictoire ou s'il est évident que l'opinion de l'expert s'appuie sur des faits clairement identifiés⁸².

474 – Question factuelle finale – L'expert peut-il se prononcer directement sur la question finale que le tribunal doit trancher ? Une controverse doctrinale et jurisprudentielle subsiste sur ce sujet⁸³. Dans l'arrêt *Graat c. R.*⁸⁴, la Cour suprême du Canada a décidé que même le témoin ordinaire peut exprimer son opinion sur la question finale. Ce principe est, *a fortiori*, valable pour le témoin expert⁸⁵ et s'applique en droit civil québécois⁸⁶. Il fut même décidé que l'opinion d'un expert fait parfois jurisprudence et entraîne une connaissance judiciaire⁸⁷. Toutefois, les tribunaux refusent parfois d'admettre l'opinion d'un expert sur la question finale lorsqu'ils se considèrent aussi bien placés que l'expert pour trancher cette question⁸⁸. Aussi, il est souvent préférable d'interroger un expert sur des faits précis et

-
82. *Bleta c. R.*, [1964] R.C.S. 561, 564 ; *Thibodeau c. Thibodeau*, [1960] B.R. 960, 964 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, n^{os} 12.45-12.50, p. 625-627.
83. *La preuve au Canada*, *op. cit.*, note 1, n^o 8.4, p. 114-117 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, n^{os} 12.70-12.86, p. 634-641 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *Suppl., op. cit.*, note 17, n^{os} 12.70.1, p. 114-115.
84. [1982] 2 R.C.S. 819.
85. *Holding Tusculum, b.v. c. SA Louis Dreyfus & Cie*, J.E. 2006-1292, EYB 2006-105858 (C.S.) ; *9022-8818 Québec inc. (Syndic de)*, J.E. 2006-2020, EYB 2006-108564 (C.S.) ; *Cantin c. Industrielle Alliance (L), compagnie d'assurance sur la vie*, J.E. 2005-1150, EYB 2005-90430 (C.S.) ; *Slakmon c. Ritchie*, EYB 2004-79850 (C.S.) ; *Protection de la jeunesse – 795*, [1997] R.J.Q. 2411, 2416-2417, REJB 1997-03240 (C.A.) ; *R. c. R. (D.)*, [1996] 2 R.C.S. 291, 311-312, EYB 1996-67935 ; *R. c. Burns*, [1994] 1 R.C.S. 656, 666, EYB 1994-67081 ; *R. c. Lavallée*, [1990] 1 R.C.S. 852, 875-883, EYB 1990-67181 ; *Cooper c. R.*, [1980] 1 R.C.S. 1149 ; *R. c. Lupien*, [1970] R.C.S. 263 ; *contra : Légaré c. R.*, J.E. 95-2041, EYB 1995-55936 (C.A.).
86. *Leroux c. Cake*, J.E. 79-317 (C.A.) ; *Canit Construction ltée c. Montréal (Cité de)*, [1965] B.R. 963 ; *X. c. Mellen*, [1957] B.R. 389 ; *Société Saint-Jean Baptiste de Montréal c. Hervieux-Payette*, [2002] R.J.Q. 1669, 1678, REJB 2002-32254 (C.A.).
87. *Dominion Engineering Works Ltd. c. Lachine (Cité de)*, [1966] B.R. 621, 625 ; J.P. LANDRY, *op. cit.*, note 21, p. 652, 655-656, 659.
88. *Supra*, note 83 ; *Arsenault c. R.*, [2001] R.J.Q. 2804, 2810-2811, REJB 2001-27175 (C.A.) ; *R. c. Gauthier*, J.E. 2000-2132, REJB 2000-21358 (C.Q.) ; *Légaré c. R.*, J.E. 95-2041, EYB 1995-55936 (C.A.).

détaillés susceptibles d'amener le juge à tirer lui-même la conclusion appropriée.

475 – Question de droit – Crédibilité d'un témoin – L'opinion du témoin doit cependant rester dans les limites de son expertise et ne pas empiéter sur ce qui est du ressort exclusif du juge⁸⁹. Aussi, les tribunaux sont très réticents à recevoir une opinion légale d'un expert⁹⁰ ou son avis sur la crédibilité d'un témoin⁹¹. Le juge est généralement

89. *Côté c. Gagnon*, J.E. 2005-498, EYB 2005-82704 (C.S.); *Coalition pour la protection de l'environnement du Parc Linéaire « Petit train du Nord » c. Laurentides (Municipalité Régionale de comté)*, [2005] R.J.Q. 116, REJB 2004-81143 (C.S.); *Fournier c. Lamonde*, [2004] R.D.I. 267, REJB 2004-60097 (C.A.); *É.M. (Dans la situation de)*, B.E. 2004BE-455 (C.Q.); *Services Financiers Daimler Chrysler (Debis) Canada inc. c. Hébert*, [2003] R.R.A. 1482, REJB 2003-48322 (C.Q.); *Tremblay c. St-David-de-Falardeau (Municipalité de)*, J.E. 2003-573, REJB 2003-39603 (C.S.); *Levasseur c. Pelmorex Communications inc.*, REJB 2000-20059 (C.S.); *R. c. J.-L.L.*, [2000] 2 R.C.S. 600, 627-628, REJB 2000-20861; *R. c. D.D.*, [2000] 2 R.C.S. 275, 302-306, REJB 2000-20289; *R. c. Hamelin*, [2000] 2 R.C.S. 273, 274, REJB 2000-20289; *Protection de la jeunesse – 1121*, [2000] R.J.Q. 982, 995, REJB 2000-16406 (C.Q.); *Parizeau c. Lafrance*, [1999] R.J.Q. 2399, 2402-2404, REJB 1999-14780 (C.S.); *Protection de la jeunesse – 1068*, J.E. 99-1973, REJB 1999-14052 (C.Q.); *Demers c. R.*, J.E. 98-1253 (C.A.); *Miller c. R.*, [1997] R.J.Q. 3054, REJB 1997-03263 (C.S.); *Fortin c. R.*, J.E. 97-1764, REJB 1997-02204 (C.A.); *G. (J.) c. R.*, J.E. 96-1863, EYB 1996-65474 (C.A.); *Droit de la famille – 2285*, [1995] R.J.Q. 2784, EYB 1995-56935 (C.A.); *Taillefer c. R.*, J.E. 95-1300, EYB 1995-64618 (C.A.); *Protection de la jeunesse – 659*, [1994] R.J.Q. 236, EYB 1993-73243 (C.Q.); *R. c. Marquard*, [1993] 4 R.C.S. 223, 247-250, EYB 1993-67538; *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374, 378, 431, EYB 1991-67727; *Sasseville c. Bonneville*, [1991] R.R.A. 423, EYB 1991-56360 (C.A.); *Roy c. R.*, C.A.P. 88C-75 (C.A.); *Domaine de la Rivière inc. c. Aluminium du Canada ltée*, [1985] R.D.J. 30, 37 (C.A.); J.P. LANDRY, *op. cit.*, note 21, p. 656; A. BERNARDOT et R.P. KOURI, *op. cit.*, note 42, p. 17; P.Y. MARQUIS, *op. cit.*, note 37, p. 779; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, nos 12.77-12.86, p. 637-641.
90. *Côté c. Gagnon*, J.E. 2005-498, EYB 2005-82704 (C.S.); *Fournier c. Lamonde*, [2004] R.D.I. 267, REJB 2004-60097 (C.A.); *Tremblay c. St-David-de-Falardeau (Municipalité de)*, J.E. 2003-573, REJB 2003-39603 (C.S.); *Levasseur c. Pelmorex Communications inc.*, REJB 2000-20059 (C.S.); *Parizeau c. Lafrance*, [1999] R.J.Q. 2399, 2402-2404, REJB 1999-14780 (C.S.); *Miller c. R.*, [1997] R.J.Q. 3054, REJB 1997-03263 (C.S.); *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374, 378, 431, EYB 1991-67727; *Sasseville c. Bonneville*, [1991] R.R.A. 423, EYB 1991-56360 (C.A.); *Domaine de la Rivière inc. c. Aluminium du Canada ltée*, [1985] R.D.J. 30, 37 (C.A.); *contra*: *Holdering Tusculum, b.v. c. SA Louis Dreyfus & Cie*, J.E. 2006-1292, EYB 2006-105858 (C.S.). N.B. : la Cour conclut que les opinions des experts sur les règles et pratiques en matière d'arbitrage international sont recevables en preuve.
91. *J.B.-R. (Dans la situation de)*, [2005] J.Q. n° 4460 (C.Q.); *Coalition pour la protection de l'environnement du Parc Linéaire « Petit train du Nord » c. Laurentides (Municipalité Régionale de comté)*, [2005] R.J.Q. 116, REJB 2004-81143 (C.S.); *R. c. Zarzour*, EYB 2005-88685 (C.S.); *Services Financiers Daimler Chrysler (Debis) Canada inc. c. Hébert*, [2003] R.R.A. 1482, REJB 2003-48322 (C.Q.); *R. c. J.-L.L.*, [2000] 2 R.C.S. 600, 611-631, REJB 2000-20861; *R. c. D.D.*, [2000] 2 R.C.S. 275,

capable de trancher ces questions, sans l'aide d'un expert. Cependant, si le témoignage d'un expert sur la crédibilité d'un témoin n'est pas généralement admissible, le témoignage d'un expert sur la valeur d'un processus d'enquête ou sur le comportement humain et les facteurs psychologiques et physiques qui peuvent provoquer un certain comportement est parfois recevable, même s'il peut renforcer ou affaiblir la crédibilité d'un témoignage, pourvu qu'il aille au-delà de l'expérience ordinaire du juge⁹². Ainsi, une preuve d'expertise peut être admise si elle est pertinente pour déterminer la fiabilité des déclarations extrajudiciaires faites par des enfants victimes d'abus sexuels⁹³. En matière civile, un expert peut faire un exposé scientifique sur le comportement d'un témoin qui s'est soumis à un test de détecteur de mensonge, soit sur le degré de correspondance entre les réactions physiologiques de ce témoin lors du test et celles d'un individu qui dit la vérité⁹⁴.

- 305, REJB 2000-20289 ; *R. c. Hamelin*, [2000] 2 R.C.S. 273, 274, REJB 2000-20289 ; *Protection de la jeunesse - 1121*, [2000] R.J.Q. 982, 995, REJB 2000-16406 (C.Q.) ; *Protection de la jeunesse - 1068*, J.E. 99-1973, REJB 1999-14052 (C.Q.) ; *Demers c. R.*, J.E. 98-1253, REJB 1998-06133 (C.A.) ; *Fortin c. R.*, J.E. 97-1764, REJB 1997-02204 (C.A.) ; *G. (L.) c. R.*, J.E. 96-1863, EYB 1996-65474 (C.A.) ; *Taillefer c. R.*, J.E. 95-1300, EYB 1995-64618 (C.A.) ; *Protection de la jeunesse - 659*, [1994] R.J.Q. 236, EYB 1993-73243 (C.Q.) ; *R. c. Marquard*, [1993] 4 R.C.S. 223, 247-250, EYB 1993-67538 ; *Roy c. R.*, C.A.P. 88C-75 (C.A.) ; *R. c. French*, [1980] 1 R.C.S. 158 ; J. SOPINKA, S.N. LEDERMAN et A.W. BRYANT, *op. cit.*, note 6, n° 12.79, p. 637-638 ; C. MARSEILLE, *op. cit.*, note 37, n° 35, p. 16-17.
92. *P.L. c. La Reine*, EYB 2008-136230 (C.A.) ; *R. c. Staudinger*, J.E. 2004-2166, REJB 2004-80060 (C.A.) ; *Jo c. Directeur de la protection de la jeunesse*, J.E. 2002-309, REJB 2002-30053 (C.S.) ; *R. c. Fournier*, J.E. 2001-565, REJB 2000-23477 (C.Q.) ; *R. c. J.-L.L.*, [2000] 2 R.C.S. 600, 611-631, REJB 2000-20861 ; *R. c. D.D.*, [2000] 2 R.C.S. 275, 302-306, REJB 2000-20289 ; *Protection de la jeunesse - 1121*, [2000] R.J.Q. 982, 994-995, REJB 2000-16406 (C.Q.) ; *Vaillancourt c. R.*, [1999] R.J.Q. 652, 660-661, 663-665, REJB 1999-11042 (C.A.) ; *R. c. Imming*, J.E. 98-2306, REJB 1998-08631 (C.S.) ; *R. c. Malott*, [1998] 1 R.C.S. 123, 133-134, REJB 1998-04669 ; *Hôtel Central (Victoriaville) inc. c. Compagnie d'assurances Reliance*, J.E. 98-1363, REJB 1998-06721 (C.A.) ; *Protection de la jeunesse - 795*, [1997] R.J.Q. 2411, REJB 1997-03240 (C.A.) ; *Vallée c. R.*, J.E. 96-2067, EYB 1996-65516 (C.A.) ; *R. c. R. (D.)*, [1996] 2 R.C.S. 291, EYB 1996-67935 ; *Protection de la jeunesse - 659*, [1994] R.J.Q. 236, EYB 1993-73243 (C.Q.) ; *R. c. Marquard*, [1993] 4 R.C.S. 223, 227, 247-250, EYB 1993-67538 ; *R. c. Lavallée*, [1990] 1 R.C.S. 852, 870-873, EYB 1990-67181.
93. *Protection de la jeunesse - 1121*, [2000] R.J.Q. 982, 994, REJB 2000-16406 (C.Q.) ; *Protection de la jeunesse - 795*, [1997] R.J.Q. 2411, 2416-2417, 2419, REJB 1997-03240 (C.A.) ; *R. c. R. (D.)*, [1996] 2 R.C.S. 291, 311-312, EYB 1996-67935.
94. *Protection de la jeunesse - 1121*, [2000] R.J.Q. 982, 994, 995, REJB 2000-16406 (C.Q.) ; *Hôtel Central (Victoriaville) inc. c. Compagnie d'assurances Reliance*, J.E. 98-1363, REJB 1998-06721 (C.A.).

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2006-136	R-3610-2006	15 septembre 2006
------------	-------------	-------------------

PRÉSENTS :

Jean-Paul Théorêt
François Tanguay
Richard Lassonde
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent à la page suivante

Décision sur la reconnaissance des intervenants

*Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité
pour l'année tarifaire 2007-2008*

Intéressés :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ)
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Monsieur Hugo Beaulieu;
- Coalition canadienne de l'énergie géothermique (CCEG);
- Corporation des entreprises en traitement de l'air et du froid, Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (CETAF/SÉ/AQLPA);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Association des stations de ski du Québec (FCEI/ASSQ);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);
- Société en commandite Gaz Métro (SCGM);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ);
- Union des producteurs agricoles (UPA).

1. INTRODUCTION

Le 16 août 2006, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 31(1^o), 32, 48, 49, 50, 51, 52.1, 52.2, 52.3 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2007-2008, débutant le 1^{er} avril 2007.

Le 21 août 2006, la Régie rend la décision D-2006-128. Elle demande au Distributeur de faire publier dans les quotidiens un avis public donnant aux intéressés les instructions préliminaires relatives à l'audience qu'elle tiendra pour l'étude de cette demande.

La Régie a pris connaissance des demandes d'intervention et des budgets prévisionnels soumis par les personnes demandant un statut d'intervenant. Elle a également tenu compte des commentaires du Distributeur et de la réplique des intéressés à cet égard.

Dans la présente décision, la Régie se prononce sur les demandes d'intervention, les budgets soumis par les demandeurs du statut d'intervenant et, comme prévu au *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*² (le Règlement), encadre la participation de certains intervenants.

2. DEMANDES D'INTERVENTION

2.1 STATUT D'INTERVENANT

La Régie a reçu seize demandes d'intervention.

La Régie examine ces demandes d'intervention à la lumière de sa loi constitutive, de son Règlement et des décisions pertinentes.

La Régie accorde le statut d'intervenant à tous les intéressés à l'exception de la demande d'intervention de monsieur Hugo Beaulieu qu'elle rejette pour les motifs suivants.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* (le Règlement), (2006) 138 G.O. II, 2279, article 8.

Monsieur Beaulieu dit s'intéresser à l'impact sur les consommateurs résidentiels de l'application de la règle du prorata et de l'accroissement des activités d'entretien du Distributeur. Il dit également souhaiter protéger les intérêts des consommateurs résidentiels.

Puisque plusieurs intervenants souhaitent représenter la même clientèle, la Régie doit retenir ceux qui ont la plus grande représentativité et qui ont une expérience ou une expertise reconnue, ce que n'a pas démontré monsieur Beaulieu. La Régie est convaincue que les personnes au nom desquelles monsieur Beaulieu entend parler seront adéquatement représentées par les associations de consommateurs auxquelles elle accorde le statut d'intervenant par la présente décision.

Par ailleurs, bien que monsieur Beaulieu ne satisfasse pas aux critères pour obtenir un statut d'intervenant, ce dernier peut se prévaloir de l'article 10 du Règlement qui permet à tout intéressé de soumettre des observations écrites concernant une question débattue devant la Régie.

2.2 BUDGETS PRÉVISIONNELS

Contexte

La participation des intervenants aux travaux de la Régie est importante. La Régie constate cependant, encore cette année, que les coûts budgétisés par les intervenants pour leur participation à cette audience publique sont élevés et dépassent le million de dollars.

Il est utile de rappeler que les frais accordés aux intervenants, les coûts d'opération de la Régie et les frais de réglementation des entreprises réglementées sont tous assumés par les consommateurs d'électricité et de gaz naturel. Les frais réclamés doivent se justifier par la valeur ajoutée des interventions aux délibérations de la Régie, c'est-à-dire au processus d'audience publique d'une demande.

Pour que tel soit le cas, les intervenants doivent se concentrer sur ce qui les intéresse directement et ce sur quoi ils ont une expertise. C'est en demeurant à l'intérieur de ce cadre qu'ils sont susceptibles d'apporter à la Régie une expertise de nature à l'éclairer.

Cela étant dit, les intervenants demeurent maître de leur preuve en autant qu'elle soit pertinente. Il leur incombe de décider comment ils vont présenter leur position, soit en engageant des experts ou autrement.

La Régie tient ses audiences en public. Un intervenant est libre d'assister à toute l'audience même s'il n'aborde qu'une partie des sujets à débattre. Toutefois, la Régie ne s'attend pas à ce que chaque intervenant aborde l'ensemble des sujets traités dans ce dossier.

De plus, la Régie rappelle aux participants qu'elle aura pris connaissance de l'ensemble de la preuve soumise par écrit avant l'audience. La présentation orale de la preuve devrait donc se limiter à son adoption par affirmation solennelle ou se concentrer sur les points importants et les conclusions sur lesquelles une partie veut attirer l'attention de la Régie.

Budgets de traduction

La Régie demande aux intervenants qui voudraient faire traduire des pièces au dossier de se consulter de façon à éviter que plusieurs d'entre eux encourrent des frais pour la traduction des mêmes documents.

Budgets prévisionnels

Sous réserve de ces remarques préliminaires et des commentaires qui suivent sur certains frais d'experts, la Régie rappelle aux intervenants que le caractère raisonnable des frais qu'ils soumettront sera évalué en fonction des balises du *Guide de paiement de frais des intervenants*³ (le Guide) mais en tenant compte de ce qu'est une balise, c'est-à-dire une simple indication et non un droit acquis aux maxima des temps et honoraires prévus au Guide.

AQCIE/CIFQ

Cet intervenant indique qu'il veut faire entendre un expert sur, entre autres, l'interprétation à donner à l'article 52.1 de la Loi portant sur l'interfinancement. Les questions de faits ou d'opinion sur l'interfinancement des coûts entre les catégories de consommateurs peuvent faire l'objet de témoignage d'expert ou autre. Cependant, l'interprétation de la Loi doit être traitée en argumentation par le procureur de l'intervenant et non par un expert.

³ Décision D-2003-183, dossier R-3500-2002, 2 octobre 2003.

CETAF/SÉ/AQLPA

L'intervenant soumet un budget prévisionnel très élevé en raison des expertises qu'il veut produire. Il veut établir par expertise l'impact de l'étalement des coûts sur le signal de prix. Son expertise quantifiera l'impact multiannuel de ces étalements et des scénarios alternatifs. La Régie rappelle qu'au dossier R-3579-2005, la justesse du signal de prix transmis au consommateur a fait l'objet d'un débat alimenté par de nombreux témoignages et expertises. De nouvelles expertises sur cette question ne sont pas pertinentes cette année. La question est plutôt de savoir si l'étalement proposé se justifie en principe et suivant les circonstances.

L'intervenant propose l'ajout d'indicateurs de performance à caractère environnemental aux fins du régime d'intéressement et de rémunération variable du Distributeur. Bien que ce sujet soit intéressant en soi, la Régie n'entend pas en traiter dans le cadre de la présente audience publique. La demande tarifaire 2007 du Distributeur est substantielle et implique déjà suffisamment de sujets importants et complexes.

FCEI/ASSQ

L'intervenant veut produire une expertise sur la répartition des coûts. Le premier volet de cette expertise porterait sur la revue des principes et méthodologies et sur une revue de la littérature en la matière. La Régie se penche sur les questions de répartition des coûts du Distributeur depuis 2002. La revue des principes, méthodologies et de la littérature n'apportera pas de valeur ajoutée à ce stade. La Régie est plutôt rendue à l'étape des choix finaux en matière de répartition des coûts de fourniture et de transport. De plus, tel que mentionné dans la décision D-2006-34, la Régie désire circonscrire le débat à un choix entre une méthode horaire adaptée pour tenir compte du décret⁴ et la méthode du facteur d'utilisation (F.U.).

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 52.1 de la Loi, la Régie rappelle que, bien qu'une analyse factuelle des diverses avenues permettant de mieux refléter, notamment, les coûts des nouveaux approvisionnements dans les tarifs de chacune des catégories de clients soit tout à fait pertinente, l'interprétation à donner aux dispositions de la Loi concernant l'interfinancement pourra être traitée par le procureur de l'intervenant.

⁴ Décret 759-2005.

GRAMÉ

L'intervenant soumet un budget prévisionnel élevé. Cependant, trois des sujets que l'intervenant propose d'aborder (compte d'étalement des approvisionnements postpatrimoniaux, compte de nivellement de la température et option d'électricité interruptible) ont déjà fait l'objet d'une décision de la Régie dans le dossier R-3579-2005.

De plus, l'intervenant veut s'assurer de la concordance entre les changements proposés au Plan global d'efficacité énergétique (PGEÉ) et les objectifs de la stratégie énergétique du gouvernement. La Régie n'entend pas traiter de cette question dans le cadre de la présente audience publique en raison du fait que le gouvernement a fait connaître sa stratégie énergétique peu de temps avant le dépôt de la preuve du Distributeur. De plus, les modalités d'application de la stratégie énergétique n'ont pas encore été définies.

RNCREQ

L'intervenant veut commenter et faire des propositions sur la stratégie tarifaire et les structures tarifaires du Distributeur en les mettant en relation avec la stratégie énergétique du gouvernement. Pour la raison mentionnée plus haut, la Régie n'entend pas traiter des impacts de la stratégie énergétique du gouvernement dans le cadre de la présente audience publique.

L'intervenant veut produire une expertise sur une nouvelle structure tarifaire applicable à l'usage chauffage. Cette question a été discutée l'an passé et la Régie a écarté une telle approche. Dans la décision D-2006-34, la Régie ne retient pas la proposition du ROÉÉ. *« Elle considère qu'elle s'apparente à une tarification par usage dans la mesure où elle requiert de déterminer une tranche de consommation typique ou raisonnable pour les clients utilisant l'électricité pour la chauffe des locaux. La Régie partage l'avis du Distributeur voulant qu'une telle tarification soit à éviter. »*⁵

La Régie n'entend pas traiter de cette question dans le cadre de la présente audience publique.

L'intervenant est à mettre sur pied un regroupement pour les fins d'une expertise commune afin d'éviter les doublons et de maximiser la qualité de l'intervention. L'intention est louable mais, comme ni l'objet de l'expertise ni la composition du groupe ne sont arrêtés à

⁵ Décision D-2006-34, dossier R-3579-2005, page 72.

ce stade du dossier, l'intervenant ne peut s'attendre à bénéficier pour ce faire de quelque délai susceptible de modifier le calendrier des audiences.

ROEE

La forme et la teneur de la participation de cet intervenant ne sont pas précisées à sa demande d'intervention, particulièrement en ce qui concerne l'expertise (sujet, expert et budget). Comme mentionné plus haut, l'introduction tardive d'expert au dossier ne pourra retarder le déroulement de l'audience publique suivant le calendrier déjà arrêté à cet égard.

UC

Le budget soumis par cette intervenante est élevé. Comme elle représente les intérêts de la même classe de consommateurs qu'OC, la Régie encourage fortement l'UC et OC à se regrouper afin d'éviter le dédoublement des expertises. Quant au sujet de l'interfinancement, la Régie réitère sa remarque voulant que l'interprétation de la Loi soit une question à être soumise en argumentation par le procureur de l'intervenante et non par les experts.

UMQ

Cette intervention porte sur des préoccupations générales qui font habituellement l'objet d'observations et non d'une intervention. Dans ce contexte, le budget soumis par cette intervenante est très élevé. La Régie l'invite à cibler son intervention sur ce qui la concerne directement et sur son expertise.

UPA

L'intervenante ne précise pas la teneur de son intervention et n'y a pas joint un budget prévisionnel. La Régie reconnaît la représentativité et l'intérêt de cette intervenante. Cependant, comme mentionné plus haut, l'intervenante ne pourra s'attendre à bénéficier de quelque délai susceptible de modifier le calendrier des audiences en raison de son retard à se conformer aux dispositions du Règlement et de la décision procédurale D-2006-128.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

ACCORDE le statut d'intervenant aux intéressés suivants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec),
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Coalition canadienne de l'énergie géothermique (CCEG);
- Corporation des entreprises en traitement de l'air et du froid, Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (CETAF/SÉ/AQLPA);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Association des stations de ski du Québec (FCEI/ASSQ);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);
- Société en commandite Gaz Métro (SCGM);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ);
- Union des producteurs agricoles (UPA).

REJETTE la demande d'intervention de monsieur Hugo Beaulieu.

Jean-Paul Théorêt
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Richard Lassonde
Régisseur

Représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Vital Barbeau et M. Richard Dagenais;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M. Jean-François Samray;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par M^e Serge Cormier;
- Coalition canadienne de l'énergie géothermique (CCEG) représentée par M. Denis Tanguay;
- Corporation des entreprises en traitement de l'air et du froid, Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (CETAF/SÉ/AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Association des stations de ski du Québec (FCEI/ASSQ) représenté par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M. Jean-François Lefebvre;
- Hydro-Québec représentée par M^e Éric Fraser;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Stéphanie Lussier;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M. Jean Lacroix;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ) représenté par M^e Franklin Gertler;
- Société en commandite Gaz Métro (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Eve-Lyne H. Fecteau;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin;
- Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M^e Marie-Andrée Hotte.

PRACTICE AND PROCEDURE

BEFORE

Administrative Tribunals

VOLUME 2

by

ROBERT W. MACAULAY, Q.C.

and

JAMES L.H. SPRAGUE, B.A., LL.B.

Contributors

Judy Algar

Peter Budd

Irène Dicaire

Marvin J. Huberman

David P. Jacobs

Charles Mathis

Sharon Silberstein

Patricia Auron

Laura Boujoff

Daria Farr

Irving Kleiner

Steve B. McCann

Judith A. Snider

Gay A. Brown

Douglas Colbourne

Roger R. Elliott

Leslie MacIntosh

Paul Pudge

David Wood

CARSWELL®

© 2004 Thomson Canada Limited

NOTICE AND DISCLAIMER: All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written consent of the publisher (Carswell).

Carswell and all persons involved in the preparation and sale of this publication disclaim any warranty as to accuracy or currency of the publication. This publication is provided on the understanding and basis that none of Carswell, the author/s or other persons involved in the creation of this publication shall be responsible for the accuracy or currency of the contents, or for the results of any action taken on the basis of the information contained in this publication, or for any errors or omissions contained herein.

No one involved in this publication is attempting herein to render legal, accounting or other professional advice. If legal advice or other expert assistance is required, the services of a competent professional should be sought. The analysis contained herein should in no way be construed as being either official or unofficial policy of any governmental body.

A cataloguing record for this publication is available from Library and Archives Canada

ISBN 0-459-31591-9

TELL US HOW WE'RE DOING

Scan the QR code to the right with your smartphone to send your comments regarding our products and services.

Free QR Code Readers are available from your mobile device app store. You can also email us at carswell.feedback@thomsonreuters.com



THOMSON REUTERS

CARSWELL, A DIVISION OF THOMSON REUTERS CANADA LIMITED

One Corporate Plaza
2075 Kennedy Road
Toronto, Ontario
M1T 3V4
www.carswell.com

Customer Relations
Toronto 1-416-609-3800
Elsewhere in Canada/U.S. 1-800-387-5164
Fax 1-416-298-5082
E-mail www.carswell.com/email

ilarly, the courts have extended their oversight to the nomination processes for candidates and other operations of political parties in light of the impact of those operations on the public's interests in the democratic process.^{32.58A}

iii. Whether or not the decision has the type of effect on the individual that will attract the principles.

as the CPAB that has a public interest mandate and that has the approbation of both federal and provincial governments as well regulatory bodies to control the gate to full public practicing rights of the auditing profession, by way of their Participation Agreements, be subject to the supervisory jurisdiction of this Court on questions of natural justice and bias? The very public nature and mandate of the CPAB leads me to answer this latter question in the affirmative.

32.58A See *Knox v. Conservative Party of Canada*, 2007 CarswellAlta 351, 2007 ABQB 180 (Alta. Q.B.) (Court has jurisdiction to review the actions of political party and its riding association at least on the issue of its compliance with its own constitution and rules and with natural justice.); (*Barron v. Warkentin* (2004), 372 A.R. 40 (Alta. Q.B.); (jurisdiction to review the nomination processes of political parties lay in the "profound impact on the democratic right of the people . . . to elective candidate of their choice in the Provincial Legislature.")

See also *Ahenakew v. MacKay*, 2003 CarswellOnt 4930, 235 D.L.R. (4th) 371, 68 O.R. (3d) 277 (Sup. Ct. of Justice) (a judicial review in which the decision of the Progressive Conservative Party to merge with the Canadian Reform Conservative Alliance Party) In that case Justice Juriansz of the Ontario Superior Court of Justice noted that:

Traditionally, the courts have been reluctant to get involved in supervising the internal affairs of voluntary associations. However, courts do recognize that membership in a voluntary association can give individuals important social rights that are worthy of some protection. Members may request the courts to require that the organization carry out its affairs honestly, in good faith, and in accordance with its governing rules. In this case we are dealing with a political party. The social interest of members in ensuring that the organization's affairs are conducted in accordance with its governing Constitution is apparent. Citizens exercise important rights in participating in political activity through membership in political parties. However, the Court must be careful not to intrude into the political realm. (*Ahenakew* was affirmed on appeal (*Ahenakew v. MacKay*, 2004 CarswellOnt 2246, 187 O.A.C. 162, 241 D.L.R. (4th) 314, 71 O.R. (3d) 130 (Ont. C.A.)) but the issue respecting intervening in the affairs of private associations was not raised at the appellate level.)

See also *Chaudhary v. Canadian Society of Respiratory Therapists*, (2007) CarswellBC 687, 2007 BCSC 467 (B.C.S.C.). In that case the British Columbia Supreme Court has held that it has the jurisdiction to entertain an application for a declaration as to whether a voluntary association, whose certification is not necessary for its members to conduct their professional business, has the jurisdiction to conduct a disciplinary proceeding over a person. As noted above, earlier court decisions had found that they had the jurisdiction to review decisions of consensual bodies where membership in the association affected a person's right to work or otherwise had some significant impact on the person's interests such as on his or her property or civil rights (*Lakeside Colony of Hutterian Brethren v. Hofer*, [1992] 3 S.C.R. 165 (S.C.C.); *Lee v. Showman's Guild of Great Britain*, [1952] 1 All E.R. 1175 (Eng. C.A.) and *Kaplan v. Canadian Institute of Actuaries*, (1994) CarswellAlta 266, 28 Admin. L.R. 265 (Q.B.), aff'd (1997) CarswellAlta 732, 46 Admin. L.R. 481 (C.A.). The two latter cases were relied on by the Court in its decision. In the case in point it was not necessary for the person in question to be licensed by the Society in order to practice his profession. Nonetheless the Court concluded that: "The case at bar pertains to a professional association in which the outcome of a disciplinary process might have a serious impact on Mr. Chaudhary's employment." It thus appears to have taken the position that the case fell into those areas where the issue in

In order to attract procedural fairness a decision must be a significant one with an important impact upon an individual.^{32.59} Thus, decisions which are merely preliminary in nature are not generally subject to the principles.^{32.59A}

point has a significant impact on a person's interests. However, the court does not say what this "serious impact" might be. Presumably, a negative disciplinary finding the professional society might have a negative effect on the public perception of the individual's expertise or practice and his ability to seek future positions.

32.59 *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, 69 D.L.R. (4th) 489. See also *Dehghani v. Minister of Employment & Immigration*, [1993] 1 S.C.R. 1053, 10 Admin. L.R. (2d) 1, 101 D.L.R. (4th) 654, where the Court held that a refugee claimant involved in the routine questioning of port of entry examination by immigration officials was not entitled to any right to counsel as, among other things, the only consequences of a negative decision at this stage was there would be a full-scale formal inquiry where the claimant would have full representation rights.

See for example, *Martin v. Vancouver (City)*, 2006 CarswellBC 2071, (2006), 271 D.L.R. (4th) 175 (B.C.S.C.) where a decision by the City Council to dismiss all of the members of its Board of Variance (a quasi-judicial body dealing with zoning variances and appeals from zoning decisions) was held by the British Columbia Supreme Court not to attract the duty of fairness. While the principle reason for this decision was the Court's characterization of the dismissal decision as being legislative in nature, it also took into account the fact that the dismissed members were volunteers who worked only half to one full day every two weeks. This meant that the employment and livelihoods of the members were not at stake. *Martin* was affirmed on appeal by the Court of Appeal. The Court stated:

I agree with the chambers judge that in all of these circumstances, Council was not required to give notice to the appellant that it was intending to consider a resolution rescinding his appointment and provide him an opportunity to respond. The reasons for Council's decision should not be confused with the process it followed; however, the fact is that Council was concerned with institutional, not personal, matters relating to the Board. The chambers judge described the concerns (at para. 72) as "budgetary, personnel, and reputational concerns with the Board in the community". The nature of Council's decision, as found by the chambers judge, was more general and policy-driven than specific and administrative. The rescission did not deprive the Board members of their livelihoods. Thus, the three Knight factors do not weigh in favour of imposing a duty in this case.

The Supreme Court of Canada denied leave to appeal the B.C.C.A. decision. (*Martin v. Vancouver (City)*, 2008 CarswellBC 913, 2008 BCCA 197, 70 Admin. L.R. (4th) 280, 293 D.L.R. (4th) 37 (B.C. C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused (2008), 2008 CarswellBC 2275, 2008 CarswellBC 2276 (S.C.C.).

32.59A *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653 (S.C.C.):

On the other hand, not all administrative bodies are under a duty to act fairly. Over the years, legislatures have transferred to administrative bodies some of the duties they have traditionally performed. Decisions of a legislative and general nature can be distinguished in this respect from acts of a more administrative and specific nature, which do not entail such a duty: see Dussault and Borgeat, *Traité de droit administratif*, vol. 3, 2nd ed. (1989), at p. 370; *A.G. Can. v. Inuit Tapirisat of Can.*, [1980] 2 S.C.R. 735 at 758, 115 D.L.R. (3d) 1, 33 N.R. 304, per Estey J. for the court. The finality of the decision will also be a factor to consider. A decision of a preliminary nature will not in general trigger the duty to act fairly, whereas a decision of a more final nature may have such an effect: Dussault and Borgeat, p. 372.

Dussault and Borgeat, in their text, *Administrative Law, A Treatise* (2nd ed). (Carswell), after discussing the Supreme Court of Canada's decision in *Irvine v. Canada (Restrictive Trade*

9.4(d)(ii) *Content of the Principles of Natural Justice*

The requirements of natural justice and fairness are determined by the specifics of the individual circumstances in question. That is to say, they are “contextual” – driven by the context in which they are to operate.^{32.59B} And they can vary from case

Practices Commission), [1979] 1 S.C.R. 311 (S.C.C.) make the following statement in volume 4 at page 264:

It is thus essential for the Court in each case to look into the actual scope of the administrative action performed by the agency. If the action is purely preliminary and, as such, has no immediate impact on the rights or interests of the persons affected, the Court must not intervene because under the duty to act fairly, the agency is not bound by the *audi alteram partem* rule. But conversely, where at a later stage the action does lead to the decision, the agency may not remain outside the ambit of the rule without running the risk of having its decision quashed by the Court. [footnotes omitted]

See also *Ruffo c. Québec (Conseil de la magistrature)*, [1995] 4 S.C.R. 267 (S.C.C.) which concerned, among other things, the propriety of the Quebec Conseil de la magistrature’s decision to refer a complaint against Judge Ruffo to enquiry without having given her an opportunity to be heard on the matter. Justice Gonthier, writing for the Court, stated:

More generally, I point out that the scope of the requirements imposed by the duty to act fairly and the *audi alteram partem* rule varies depending on the circumstances of each case. Among the factors to be considered, the nature of the inquiry and its consequences are extremely important. It is also interesting to note that this principle, which was stated by this Court in *Irvine v. Canada (Restrictive Trade Practices Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 181, at p. 231, was also recognized in Europe in the judgments of the European Court of Human Rights *Le Compte, Van Leuven and De Meyere* of 23 June 1981, Series A No. 43, and *Albert and Le Compte* of 10 February 1983, Series A No. 58 (reported in Pierre Lambert, “Les droits relatifs à l’administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l’homme”, (1995) *Rev. trim. dr. h.* 161, at pp. 164-65). I am therefore of the opinion that it cannot be argued in this case that the duty to act fairly meant the appellant had to be given the opportunity to express her views during the initial examination of the complaint, despite the possible consequences of the decision to hold an inquiry concerning her and perhaps to suspend her during that inquiry pursuant to s. 276 *CJA*. The appointment of an examiner is the first step in a procedure that can itself be described as preliminary, since after the formal inquiry the Conseil and the Comité can of their own initiative only reprimand the judge concerned or *recommend* that removal proceedings be initiated. It will be recalled that removal is ultimately not their responsibility but that of the government, following an inquiry by the Court of Appeal (s. 95 *CJA*). In this context and in the specific circumstances of the case, the Conseil’s decision to depart from the usual procedure by not appointing an examiner certainly cannot be seen as evidence of bias.”

32.59B This assertion is now commonplace in Canadian administrative law and can be found easily, in almost every case in which fairness is discussed. See in illustration: *Inuit Tapirisat of Canada v. Canada (A.G.)*, [1980] 2 S.C.R. 735, 115 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.); *Martineau v. Matsqui Institution Disciplinary Board (No. 2)* (1979), 106 D.L.R. (3d) 385, [1980] 1 S.C.R. 602 (S.C.C.); *Singh v. Canada Minister of Employment & Immigration*, [1985] 1 S.C.R. 177, 17 D.L.R. (4th) 422, 12 Admin. L.R. 137 (S.C.C.); *Khan v. University of Ottawa* (1997), 34 O.R. (3d) 535, 148 D.L.R. (4th) 577, 2 Admin. L.R. (3d) 298 (Ont. C.A.); *Therrien (Re)*, 2001 CarswellQue 1013, 155 C.C.C. (3d) 1, 30 Admin. L.R. (3d) 171, 200 D.L.R. (4th) 1, [2001] 2 S.C.R. 3 (S.C.C.); *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 CarswellNat 3225,