

Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013

Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3848-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE
D'INTÉGRATION ÉOLIENNE REQUIS PAR
HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION ET
CRITÈRES DE SÉLECTION DE SON APPEL
D'OFFRES

HYDRO-QUÉBEC,
en sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION

**SUR LES REQUÊTES DÉCLINATOIRES ET EN IRRECEVABILITÉ D'HYDRO-QUÉBEC
ET DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 20 janvier 2014

*Argumentation sur les Requêtes déclinatoires et en irrecevabilité d'Hydro-Québec et du Procureur général
du Québec*

*M^e Dominique Neuman, LL. B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013

Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres

Argumentation sur les Requêtes déclinatoires et en irrecevabilité d'Hydro-Québec et du Procureur général du Québec

**M^e Dominique Neuman, LL. B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)**

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

TABLE DES MATIÈRES

1 - INTRODUCTION	1
2 - LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE	5
3 - LE CADRE PROCÉDURAL	31
4 - L'ALLÉGATION QUE LA QUESTION AURAIT DÉJÀ ÉTÉ TRANCHÉE PAR LA RÉGIE	33
5 - CONCLUSION ET RECOMMANDATION	35

1

INTRODUCTION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, d'une argumentation de l'AQCIE-CIFQ, lesquels, selon notre compréhension, contestent la validité des parties suivantes de quatre décrets du gouvernement du Québec :

A) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, D. 353-2003, (2003) 135 G.O. II, 1677 :

« Le bloc visé au paragraphe 1 du premier alinéa est assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité. »

B) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne, D. 926-2005, (2005) 137 G.O. II 5859B :

« Le bloc visé au premier alinéa est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité. [D. 926-2005, art. 1; D. 548-2007, art. 1] »

C) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, D. 1043-2008, (2008) 140 G.O. II, 5865 :

« Ce bloc d'énergie est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois. »

D) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866 :

« Ce bloc d'énergie est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois. »

au motif que ces alinéas des décrets seraient « ultra vires, invalides, inopérants et inapplicables » au motif que non autorisées par l'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, « dans la mesure seulement où il faudrait leur accorder une portée plus large » « que ce qui est nécessaire sur le plan technique, soit, selon [l'expert commun de AQCIE-CIFQ et EBM], M. Marshall, un produit de puissance utilisé à des fins d'équilibrage, donc de sécurité et fiabilité (*security and reliability*, par opposition à un produit de puissance utilisé pour le bilan de puissance, en *resource adequacy*) ». ¹

Le tout sujet aux précisions qu'AQCIE-CIFQ pourraient énoncer sur leur position en début d'audience le 20 janvier 2014.

¹ **ACIE-CIFQ**, Dossier R-3848-2013, Pièces C-AQCIE-CIFQ-0009, pages 2-3 et C-AQCIE-CIFQ-0010, pages 2-3.

2 - Le 13 janvier 2014 6 août 2012, Hydro-Québec Distribution a logé une « *Requête en exception déclinatoire* » à l'encontre de ce moyen d'AQCIE-CIFQ, au motif que celui-ci relèverait de la compétence de la Cour supérieure.

De plus, tant Hydro-Québec Distribution que le Procureur général du Québec plaident le rejet de ce moyen d'AQCIE-CIFQ au motif qu'il déborderait du cadre procédural fixé au présent dossier. Le Procureur général plaide de plus que les règlements visés « *ont déjà été analysés, interprétés et appliqués par la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs et celle-ci n'a jamais cru opportun de remettre en cause la validité des Dispositions* ».

3 - La présente constitue l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur ces moyens déclinatoires et d'irrecevabilité d'Hydro-Québec Distribution et du Procureur général du Québec.

2

LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

4 - Jadis, les tribunaux interprétaient très restrictivement les compétences juridictionnelles des tribunaux administratifs, ne leur reconnaissant aucune compétence autre que celles explicitement attribuées par la loi et, donc, ne leur reconnaissant aucune compétence implicite ou inhérente.

Au cours des dernières années, la Cour suprême s'est toutefois graduellement écartée de cette approche limitative, comme on le voit ci-après.

5 - En premier lieu, la Cour suprême du Canada a précisé que la règle précitée à la section 2 de la présente argumentation selon laquelle, « *s'il existe un droit justiciable, si une compétence ne relève d'aucun tribunal spécifique, la Cour supérieure constitue, par défaut, le tribunal qui détiendra compétence* » **ne signifie pas pour autant** que la compétence de tribunaux inférieurs doive être interprétée de manière restrictive.

Dans *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, la Cour suprême du Canada affirme en effet :

32 *La notion de «compétence inhérente» découle de la présomption qui veut que, s'il existe un droit justiciable, il doit alors exister un tribunal compétent*

permettant de le faire valoir. La question examinée dans *Board c. Board* était celle de savoir si l'absence d'une attribution de compétence devait être interprétée comme une exclusion implicite de compétence. Dans ce contexte, suivant la théorie de la compétence inhérente, seule une exclusion explicite de la compétence peut priver la cour supérieure de la compétence sur une question. À mon avis, cet arrêt n'étaye pas la proposition fondamentalement différente voulant que les lois censées conférer compétence à un autre tribunal doivent être interprétées strictement de manière à protéger la compétence de la cour supérieure. Il ne s'agit pas là de l'objet de la théorie de la compétence inhérente, qui est tout simplement d'éviter qu'un droit ne puisse être exercé faute d'une cour supérieure où il peut être reconnu.²

6 - La Cour suprême du Canada est même allée beaucoup plus loin au cours des dernières années.

En effet, dans une série d'arrêts fondamentaux relatés ci-après, la Cour suprême promeut désormais une **interprétation large de la compétence des tribunaux administratifs**, basée sur une approche « *pragmatique et fonctionnelle* » dans la détermination de leur compétence et un « *modèle de compétence exclusive* ».

7 - Selon la Cour suprême du Canada dans *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988], la détermination de la compétence d'un tribunal administratif constitue, dans une large mesure, une division spécialisée de l'interprétation des lois, ce qui représente un défi, compte tenu du nombre élevé des règles d'interprétation et leurs contradictions :

² *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626, <http://scc.lexum.org/fr/1998/1998rcs1-626/1998rcs1-626.html> et <http://scc.lexum.org/fr/1998/1998rcs1-626/1998rcs1-626.pdf> (Juge Bastarache pour la Cour), parag. 32. Souligné en caractère gras par nous.

120 **Le principal problème en matière de contrôle judiciaire est la détermination de la compétence du tribunal dont la décision est attaquée.**

Les tribunaux, dont cette Cour, ont souvent souligné la difficulté de la tâche. Je doute qu'il soit possible d'énoncer une règle simple et précise pour l'identification d'une question de compétence, étant donné la nature fluide du concept de compétence et les multiples façons dont la compétence est conférée aux tribunaux administratifs. De Smith souligne:

[TRADUCTION] Dans la recherche de la solution d'une affaire en particulier [à l'occasion d'un examen judiciaire], les questions cruciales seront souvent: Quels sont le contexte et l'objectif de la loi en cause? Quelle importance faut-il accorder au langage dans lequel une attribution de pouvoir est formulée? **Dans une large mesure, l'examen judiciaire d'un acte administratif est une division spécialisée de l'interprétation des lois.** [Je souligne.]

(S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (4th ed. 1981), à la p. 558.)³

Considérant le défi que présente l'interprétation des lois même dans les circonstances les plus favorables, le nombre élevé des règles d'interprétation et leurs contradictions, il n'est guère surprenant que les tribunaux aient reconnu combien est ardue la tâche de déterminer la compétence d'un tribunal administratif.⁴

8 - Or ce que la Cour suprême promeut désormais, c'est une méthode d'interprétation des lois constitutives des tribunaux administratifs qui dépasse la simple méthode de l'interprétation restrictive et littérale des termes.

³ N.D.L.R. : **Stanley Alexander DE SMITH**, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed. By Harry Street and Rodney Brazier. Harmondsworth, Eng.: Penguin Books, 1981.

⁴ U.E.S., local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048, <http://scc.lexum.org/fr/1988/1988rcs2-1048/1988rcs2-1048.html> et <http://scc.lexum.org/fr/1988/1988rcs2-1048/1988rcs2-1048.pdf> pp. 1087-1088, parag. 120. Souligné en caractère gras par nous, sauf la citation de S.A. De Smith, qui est soulignée par la Cour suprême.

Dans *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, la Cour suprême propose une nouvelle approche dite « pragmatique et fonctionnelle » dans la détermination de la compétence d'un tribunal administratif, comportant quatre critères d'examen :

- ❑ le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal,
- ❑ la raison d'être de ce tribunal,
- ❑ le domaine d'expertise de ses membres, et
- ❑ la nature du problème soumis au tribunal.

La Cour s'exprime ainsi :

121 [...] **cette Cour signale l'évolution d'une nouvelle façon de cerner les questions d'ordre juridictionnel.**

122 **L'analyse formaliste de la doctrine de la condition préalable cède le pas à une analyse pragmatique et fonctionnelle, [...] [Pour déterminer la compétence du tribunal administratif,]. la Cour examine non seulement le libellé de la disposition législative qui confère la compétence au tribunal administratif, mais également l'objet de la loi qui crée le tribunal, la raison d'être de ce tribunal, le domaine d'expertise de ses membres, et la nature du problème soumis au tribunal. [...]**

123 Cette évolution [...] fait porter l'enquête de la Cour directement sur l'intention du législateur plutôt que sur l'interprétation d'une disposition législative isolée. [...]

124 Deuxièmement, l'analyse pragmatique ou fonctionnelle convient mieux au concept de compétence et aux conséquences qui découlent d'un octroi de pouvoir. [...] ⁵

⁵ *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, <http://scc.lexum.org/fr/1988/1988rcs2-1048/1988rcs2-1048.html> et <http://scc.lexum.org/fr/1988/1988rcs2-1048/1988rcs2-1048.pdf> pp. 1088-1089, parag. 121-124. Souligné en caractère gras par nous.

9 - Dans *Weber c. Ontario Hydro*, la Cour suprême du Canada développe en outre la notion selon laquelle l'interprétation de la compétence d'un tribunal administratif devrait s'effectuer selon un « *modèle de compétence exclusive* » favorisant une interprétation large de la compétence de ce tribunal.

La Cour suprême du Canada y cite avec approbation le juge Estey qui avait rendu le jugement de la Cour suprême dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704. :

*La convention collective établit les grands paramètres du rapport qui existe entre l'employeur et ses employés. Ce rapport est ajusté d'une manière appropriée par l'arbitrage et, en général, ce serait bouleverser et le rapport et le régime législatif dont il découle que de conclure que les questions visées et régies par la convention collective peuvent néanmoins faire l'objet d'actions devant les tribunaux en common law. [. . .] **L'attitude plus moderne consiste à considérer que les lois en matière de relations de travail prévoient un code régissant tous les aspects des relations de travail et que l'on porterait atteinte à l'économie de la loi en permettant aux parties à une convention collective ou aux employés pour le compte desquels elle a été négociée, d'avoir recours aux tribunaux ordinaires qui sont dans les circonstances une juridiction faisant double emploi à laquelle la législature n'a pas attribué ces tâches.**⁶*

⁶ *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704 (J. Estey per curiam), <http://csc.lexum.org/fr/1986/1986rcs1-704/1986rcs1-704.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1986/1986rcs1-704/1986rcs1-704.pdf> pp. 718-719. Souligné en caractère gras par nous. Cité avec approbation dans : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> (J. McLachlin pour la majorité), 952 (parag. 41).

Dans *Weber c. Ontario Hydro*, la Cour suprême précise que ce n'est pas le fondement des questions juridiques qui détermine la compétence d'un tribunal administratif (*le type de recours exercé*), mais plutôt *le fondement des faits sur lesquels se base ce recours* :

*Dans St. Anne Nackawic, la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada ont toutes deux insisté pour que l'analyse de la question de savoir si une affaire relève de la clause d'arbitrage exclusif s'effectue non pas sur le fondement des questions juridiques qui peuvent être soulevées, mais sur **le fondement des faits entourant le litige** qui oppose les parties.*⁷

*[C]e n'est pas tant la qualification de la demande sur le plan juridique qui importe que de savoir si **les faits entourant le litige** sont visés par la convention collective.*⁸

*[i]l faut s'attacher non pas à la qualité juridique du tort, mais **aux faits qui donnent naissance au litige.***⁹

La Cour suprême préconise à cet égard un « *modèle de compétence exclusive* » pour déterminer la juridiction des tribunaux administratifs, lequel « *consiste à reconnaître que, si le différend qui oppose les parties résulte de la convention collective, le demandeur doit avoir*

⁷ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf (J. McLachlin pour la majorité), 953 (parag. 43). Souligné en caractère gras par nous.

⁸ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf (J. McLachlin pour la majorité), 954 (parag. 44). Souligné en caractère gras par nous.

⁹ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf (J. McLachlin pour la majorité), 955 (parag. 49). Souligné en caractère gras par nous.

recours à l'arbitrage, et les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'entendre une action relativement à ce litige. Il n'y a pas chevauchement des compétences ». ¹⁰ La Cour précise à cet égard que :

*Le mot «différends» indique le litige qui oppose les parties, **mais pas les actions en justice qu'une partie peut avoir le droit d'intenter contre l'autre.** Cette disposition vise -- et donc exclut de la portée des tribunaux -- toutes les procédures qui découlent du différend opposant les parties, **quel que soit l'angle sous lequel ces procédures sont abordées.** ¹¹*

Selon la Cour suprême dans *Weber*, le modèle de compétence exclusive offre :

*l'avantage que procure le fait qu'**un seul tribunal administratif** tranche en première instance toutes les questions résultant du litige. ¹²*

*En résumé, le modèle de la compétence exclusive [...] exauce le souhait que la procédure de règlement de litige établie par les diverses lois sur les relations du travail au pays **ne soit pas doublée ou minée par des actions concomitantes.** Il obéit à une tendance de plus en plus forte à faire preuve de **retenue judiciaire** à l'égard de la procédure d'arbitrage et de grief et à reconnaître des **restrictions corrélatives aux droits des parties d'intenter des actions en justice qui sont parallèles ou se chevauchent [...].** ¹³*

¹⁰ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> (J. McLachlin pour la majorité), 956 (parag. 50).

¹¹ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf (J. McLachlin pour la majorité), 954 (parag. 45). Souligné en caractère gras par nous.

¹² *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> (J. McLachlin pour la majorité), 958 (parag. 55). Souligné en caractère gras par nous.

¹³ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée <http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010->

10 - Dans *Terrasses Zarolega inc. c. R.I.O.*, la Cour suprême du Canada, citant avec approbation son arrêt antérieur *Lethbridge (City) v. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co.*, statue qu'une cour supérieure devrait refuser d'exercer son pouvoir de rendre un jugement déclaratoire sur un litige factuel pour lequel un tribunal administratif est déjà institué :

*Dans City of Lethbridge c. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co. Ltd.*¹⁴, cette Cour a décidé que même à supposer qu'elle ait le pouvoir de le faire, **la Cour ne devrait pas intervenir lorsque le législateur a jugé à propos de créer un tribunal inférieur compétent à disposer de la question sur laquelle on demande d'exercer le pouvoir déclaratoire.**

Je cite le juge Anglin à la p. 659:

[TRADUCTION] ... Par respect pour la législature et afin de respecter l'esprit de sa politique, sinon la lettre, formulée dans la *Public Utilities Act*, bien que les tribunaux n'aient peut-être pas perdu leur compétence pour connaître d'une action comme celle qui nous est soumise, ils devraient, à mon avis, refuser de l'exercer, s'ils la possèdent, et **renvoyer les parties devant le tribunal créé par la législature pour connaître de telles affaires et à qui elle a donné les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de rendre justice en ce domaine.**¹⁵

[AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf](#) (J. McLachlin pour la majorité), 959 (parag. 58). Souligné en caractère gras par nous.

¹⁴ Cité dans le texte : [1923] R.C.S. 652. [N.D.L.R. Référence complète : *Lethbridge (City) v. Canadian Western Natural Gas, Light, Heat and Power Co.*, [1923] S.C.R. 652 <http://scc.lexum.org/en/1923/1923scr0-652/1923scr0-652.html> et <http://scc.lexum.org/en/1923/1923scr0-652/1923scr0-652.pdf> . Souligné en caractère gras par nous.]

¹⁵ *Terrasses Zarolega inc. c. R.I.O.*, [1981] 1 R.C.S. 94, <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1981/1981rcs1-94/1981rcs1-94.html> et <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/1981/1981rcs1-94/1981rcs1-94.pdf> et version annotée <http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0011->

11 - Dans *McLeod c. Egan*, la Cour suprême du Canada a établi qu'un tribunal administratif a le devoir d'interpréter une loi tierce (une loi autre que celle pour l'application de laquelle il a été constitué), si cela est requis pour la résolution du litige factuel dont il est saisi. En un tel cas toutefois, sa décision sera révisable devant un tribunal supérieur non pas sur la base de sa raisonnable (règle de la déférence des tribunaux supérieurs) mais sur erreur simple :

*Bien que la question devant l'arbitre ait été soulevée de par un grief présenté en vertu d'une convention collective, **l'arbitre a dû porter son regard au-delà de la convention collective et interpréter et appliquer une loi qui n'était pas une projection des relations de négociation collective des parties mais un texte législatif général d'intérêt public émanant de la législature provinciale supérieure.** Sur une question de ce genre, il ne peut y avoir de politique de respect par les tribunaux de la sentence d'un arbitre, choisi par les parties ou conformément à leurs prescriptions, qui interprète un document au libellé duquel les parties ont souscrit comme étant la charte interne régissant leurs relations.*

*[...] Cela ne revient pas à dire qu'un arbitre, dans le cours de ses fonctions, devrait s'abstenir d'interpréter une loi qui est liée aux questions qui lui sont soumises. **A mon avis, il doit l'interpréter, mais au risque de voir son interprétation infirmée par un tribunal comme étant erronée.**¹⁶*

Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, la Cour suprême du Canada est même allé jusqu'à nuancer ce principe en affirmant que, même si le tribunal administratif interprète une loi tierce « étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » ou « dans

[AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf](#) (J. Chouinard *per curiam*), p.106. Souligné en caractère gras par nous.

¹⁶ *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517, <http://csc.lexum.org/fr/1974/1975rcs1-517/1975rcs1-517.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1974/1975rcs1-517/1975rcs1-517.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.gc.ca/projets/71/DocPri/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0012-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf, pp. 518-519. Souligné en caractère gras par nous.

l'application d'une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé », les tribunaux supérieurs feront preuve de déférence à l'égard de sa décision et n'interviendront que si celle-ci est déraisonnable :

*Lorsqu'un tribunal administratif **interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie**, la déférence est habituellement de mise : Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail), [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48; Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39. Elle peut également s'imposer **lorsque le tribunal administratif a acquis une expertise dans l'application d'une règle générale de common law ou de droit civil dans son domaine spécialisé** : Toronto (Ville) c. S.C.F.P., par. 72. L'arbitrage en droit du travail demeure un domaine où cette approche se révèle particulièrement indiquée. La jurisprudence a considérablement évolué depuis l'arrêt McLeod c. Egan, [1975] 1 R.C.S. 517, et la Cour s'est dissociée de la position stricte qu'elle y avait adoptée. Dans cette affaire, la Cour avait statué que l'interprétation, par un décideur administratif, d'une autre loi que celle qui le constitue est toujours susceptible d'annulation par voie de contrôle judiciaire.¹⁷*

Toutefois, même lorsqu'une loi tierce devant être interprétée (aux fins du litige dont le tribunal administratif est saisi) est plus éloignée du mandat de ce tribunal, celui-ci conserve **le devoir** de l'interpréter dans le cadre de sa décision sur ce litige, mais sans bénéficier de la déférence des tribunaux supérieurs en cas d'erreur de sa part.

¹⁷ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, <http://scc.lexum.org/fr/2008/2008csc9/2008csc9.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2008/2008csc9/2008csc9.pdf>, JJ. Bastarache et LeBel pour la majorité, par. 54. Souligné en caractère gras par nous.

12 - Dans *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*¹⁸, la Cour suprême du Canada a déterminé qu'un organisme administratif (par exemple un arbitre) doté expressément **ou implicitement (en considérant si la loi dans son ensemble)** du pouvoir d'interpréter ou d'appliquer les lois nécessaires pour rendre une décision, possède notamment le pouvoir d'appliquer la *Charte canadienne des droits et libertés*, **y compris aux fins de déclarer inconstitutionnelle une disposition de sa propre loi constitutive, aux fins de sa décision sur le litige dont il est saisi**. La Cour suprême élargissait ainsi les critères établis précédemment par elle-même dans la trilogie d'arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*¹⁹, dans *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*²⁰ et dans *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*^{21 22} :

Ainsi, selon la Cour suprême du Canada dans *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin* :

¹⁸ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf> .

¹⁹ *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, <http://csc.lexum.org/fr/1990/1990rcs3-570/1990rcs3-570.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1990/1990rcs3-570/1990rcs3-570.pdf> .

²⁰ *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-5/1991rcs2-5.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-5/1991rcs2-5.pdf> .

²¹ *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-22/1991rcs2-22.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-22/1991rcs2-22.pdf> .

²² Pour l'élargissement du critère par rapport à la trilogie d'arrêts *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, dans *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)* et dans *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, voir : *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf> , parag. 35-36.

Il faut [...] se demander si la loi habilitante accorde implicitement ou expressément au tribunal administratif le pouvoir d'examiner et de trancher toute question de droit. Dans l'affirmative, le tribunal sera présumé avoir le pouvoir concomitant d'examiner et de trancher cette question à la lumière de la Charte, à moins que le législateur lui ait retiré ce pouvoir. Ainsi, le tribunal administratif investi du pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative particulière **sera présumé avoir le pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition.** En d'autres termes, **le pouvoir de trancher une question de droit s'entend du pouvoir de la trancher en n'appliquant que des règles de droit valides.**²³

Autrement dit, la question qu'il faut se poser dans chaque cas n'est pas de savoir si l'attribution expresse de compétence est formulée dans des termes assez généraux pour englober la Charte elle-même, mais plutôt de **savoir si l'attribution expresse de compétence confère au tribunal administratif le pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée, auquel cas le tribunal sera présumé avoir compétence pour se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition.** **La Charte n'est pas invoquée séparément; elle représente plutôt une norme déterminante dans les décisions portant sur des questions relevant de la compétence du tribunal administratif.**²⁴

Pour appliquer l'approche énoncée plus haut, **il n'est pas nécessaire, selon moi, d'établir une distinction entre les questions de droit « générales » et les questions de droit « limitées »**, comme l'a certes fait notre Cour dans l'arrêt Cooper, précité. **Normalement, un organisme administratif a ou n'a pas le pouvoir de trancher des questions de droit. Je le répète, on présume que l'organisme administratif investi de ce pouvoir peut déborder le cadre de sa loi habilitante et, sous réserve d'un contrôle judiciaire selon la norme applicable, trancher les questions de droit**

²³ Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf>, parag. 36. Souligné en caractère gras par nous.

²⁴ Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf>, parag. 39. Souligné en caractère gras par nous.

commun ou d'interprétation législative soulevées dans une instance dont il est dûment saisi : voir, par exemple, *McLeod c. Egan*, [1975] 1 R.C.S. 517; *David Taylor & Son, Ltd. c. Barnett*, [1953] 1 All E.R. 843 (C.A.); *Société Radio Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157. À moins que l'intention contraire soit exprimée ou ressorte clairement, **un tel organisme administratif est également compétent pour soumettre à un examen fondé sur la Charte les dispositions qu'il est habilité à appliquer**, tandis que l'organisme administratif non habilité à trancher des questions de droit ne peut pas le faire.²⁵

13 - Dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'un tribunal administratif pouvait valablement, aux fins de la résolution du litige dont il était saisi, **statuer sur des questions de droit fédéral ou constitutionnel**, y compris sur la reconnaissance et l'application de droits autochtones suivant l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

21 La conclusion qu'un organisme administratif provincial peut trancher sur des questions relevant de la compétence législative fédérale cadre bien avec l'architecture constitutionnelle et judiciaire générale de notre pays. En tranchant, de manière accessoire, une question de **droits ancestraux, un organisme administratif créé par une province se trouverait à appliquer des règles de droit constitutionnelles ou fédérales** de la même manière qu'une cour provinciale qui, de toute évidence, est aussi une création de la loi provinciale. [...]

22 [...] Malgré leurs différences, les tribunaux administratifs et les cours de justice font tous partie du système judiciaire. Il est donc juste de considérer que **le système judiciaire englobe les tribunaux de droit commun, les cours fédérales, les cours créées par une loi provinciale et les tribunaux administratifs**. Pour décider quelles matières relèvent de leur compétence, il est donc illogique de distinguer les tribunaux administratifs des cours

²⁵ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf>, parag. 45. Souligné en caractère gras par nous.

provinciales pour le motif que seules les cours provinciales font partie du système judiciaire unitaire.

23 [...] la nécessité d'examiner une **question de droit constitutionnel ou de droit fédéral** peut simplement découler d'une première décision : *Buhs c. Board of Education of Humboldt Rural School Division No. 47* (2002), 217 Sask. R. 222, 2002 SKCA 41, par. 31 (la commission de révision de l'impôt municipal pouvait entendre l'appel qui avait été interjeté contre l'évaluation pour le motif que l'immeuble était assujéti à un **titre aborigène**). Bref, en appliquant leur loi habilitante, les organismes administratifs doivent **tenir compte de toutes les règles de droit fédérales et provinciales applicables**. Je ne retiens donc pas l'argument de l'intimé ni sa suite logique voulant que les pratiques que je viens d'exposer soient inacceptables sur le plan constitutionnel.

29 [...] toute instance décisionnelle, que ce soit un juge ou un tribunal administratif, ne crée pas, ne modifie pas ou n'éteint pas des droits ancestraux. Au contraire, une instance décisionnelle judiciaire ou administrative peut, compte tenu de la preuve qui lui est soumise, **reconnaître l'existence continue d'un droit ancestral, en déterminant notamment le contenu et la portée de ce droit, ou constater que le droit en question a été éteint régulièrement par une autorité législative compétente**. Il va sans dire que l'instance décisionnelle peut aussi conclure, à partir de la preuve, que l'existence du droit ancestral en cause n'a absolument pas été établie.²⁶

²⁶ *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, <http://csc.lexum.org/fr/2003/2003csc55/2003csc55.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2003/2003csc55/2003csc55.pdf>, J. Bastarache per curiam, parag. 21, 22, 23, 29. Souligné en caractères gras par nous.

La Régie de l'énergie elle-même s'était reconnue compétente à entendre une demande d'une communauté autochtone (APNQL) invoquant son droit constitutionnel d'être consultée et accommodée en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* afin de requérir une modification des critères de sélection d'un appel d'offres éolien mené par Hydro-Québec Distribution :

4. COMPÉTENCE DE LA RÉGIE

Tant au niveau de moyens d'irrecevabilité qu'au mérite, le Distributeur et le PGQ s'objectent à la compétence de la Régie de trancher la question soulevée par la demande en révision de l'APNQL, à savoir s'il existe une obligation de consultation et d'accommodement à l'égard des Premières nations. Ils insistent surtout sur le fait que la Régie n'est pas compétente pour accorder le remède recherché, dans la mesure où celui-ci est déclaratoire.

Pour être compétente, la Régie doit pouvoir trancher les questions de droit et, plus particulièrement, les questions constitutionnelles qui lui sont soumises. Elle doit enfin être en mesure d'accorder le remède recherché :

« Il découle de l'arrêt Mills que les tribunaux d'origine législative créés par le Parlement ou les législatures peuvent être compétents pour accorder des réparations fondées sur la Charte, pour autant qu'ils ont compétence à l'égard des parties et de l'objet du litige et qu'ils sont habilités à rendre les ordonnances demandées. »²⁷

Il apparaît, à la lecture de la Loi, que la Régie possède le pouvoir de trancher les questions de droit qui lui sont soumises. Il en découle qu'elle doit disposer des moyens constitutionnels qui lui sont soumis²⁸ .²⁹

²⁷ Cité dans le texte : *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, 1995 IJ Can 108 (C.S.C.), § 66.

²⁸ Cité dans le texte : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*, [2005] 1 R.C.S. 257, 2005 CSC 16 (IJCAn), §§ 38 et 39.

²⁹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3595-2006, Décision D-2006-166, page 11. Souligné en caractère gras par nous.

14 - Dans *Bisaillon c. Université Concordia*, la Cour suprême du Canada a affirmé que la Cour supérieure devait refuser de se saisir d'une demande de recours collectif fondée sur des griefs en droit du travail et que les demandeurs devaient plutôt s'adresser à l'arbitre du travail, quitte à faire preuve d'imagination sur le plan de la procédure afin de regrouper les griefs multiples devant un même arbitre.³⁰

15 - Dans le même sens que les arrêts qui précèdent de la Cour suprême du Canada, on note que dans *Morin c Sangollo*, la Cour supérieure a refusé de se saisir d'une **requête en révision judiciaire d'une décision d'un comité de discipline**, au motif que le demandeur aurait plutôt dû contester la décision disciplinaire suivant les recours disponibles en matière d'arbitrage de griefs.³¹

16 - Certes, dans un jugement très divisé, une majorité (quatre contre trois) de la Cour suprême du Canada a jugé, dans *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, que la Régie de l'énergie albertaine ne possédait pas le pouvoir accessoire, implicite à sa fonction tarifaire, d'accorder aux clients (via les tarifs) le produit de la vente d'un actif d'une entreprise d'utilité publique. Toutefois, si la majorité de la Cour en a jugé ainsi, c'est non pas parce qu'une telle juridiction aurait appartenu aux cours supérieures ; c'est tout simplement

³⁰ *Bisaillon c. Université Concordia*, [2006] 1 R.C.S. 666, <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc19/2006csc19.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc19/2006csc19.pdf>.

³¹ *Morin c Sangollo* 1994 R.J.Q. 2249 (C.S.), http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%3%89-AQLPA-0013-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf.

parce qu'il s'agissait là d'une atteinte au droit de propriété que le législateur n'avait confié à aucun tribunal.³²

De même, dans *Société de crédit commercial GMAC – Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, la majorité de la Cour suprême du Canada a jugé que le tribunal de faillite ne possédait pas la compétence implicite de rendre un jugement à l'effet de déclarer que le syndic de faillite n'est pas un employeur successeur, vu que l'attribution de la qualité d'employeur successeur relevait plutôt d'un autre tribunal administratif en relations de travail. La ligne de démarcation entre la compétence des deux tribunaux était fine ; l'Honorable juge Deschamps, dissidente, aurait au contraire statué que le tribunal de faillite avait compétence de statuer sur la qualité ou non du syndic comme employeur successeur.³³

Dans *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, la Cour suprême du Canada, tout en reconnaissant que l'on doit faire déférence aux tribunaux inférieurs spécialisés (voir le paragraphe 11 de la présente argumentation qui cite cet arrêt), a reconnu que la Cour supérieure disposait d'une « *compétence résiduelle* » lui permettant d'accorder un remède efficace si et seulement si le tribunal administratif spécialisé dans le domaine n'aurait pas le pouvoir de le faire lui-même (en l'occurrence, une injonction interlocutoire) ; dans ce dossier, toutes les parties semblaient avoir

³² *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc4/2006csc4.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc4/2006csc4.pdf>, J. Bastarache pour la majorité.

³³ *Société de crédit commercial GMAC – Canada c. T.C.T. Logistics Inc.*, [2006] 2 R.C.S. 123, <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc35/2006csc35.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc35/2006csc35.pdf>, J. Abella pour la majorité, J. Deschamps dissidente.

admis que le tribunal administratif ne pouvait accorder l'injonction interlocutoire dans le dossier.³⁴

17 - Dans *Ndungidi c. Centre hospitalier Douglas*, l'Honorable juge Danielle Grenier, souligne que :

Les tribunaux d'arbitrage se trouvent investis de pouvoirs qu'ils sont réticents à exercer, pouvoirs qui ont traditionnellement été du ressort des tribunaux de droit commun. [...]

[...] il faut reconnaître aux organismes administratifs qui sont appelés à rendre justice dans leur champ de compétence respectif les pouvoirs accessoires nécessaires à l'exercice complet de leur compétence. Dans cette optique, il ne faut pas minimiser l'importance de considérations pragmatiques qui ont contribué à élargir le champ juridictionnel des arbitres afin de leur permettre de résoudre simultanément des questions préalables et accessoires dans le but de parvenir à une solution complète du litige. On évite ainsi le chassé-croisé et la multiplication des recours, et ce, dans l'intérêt de la justice. On en peut nier que cet exercice comporte un certain empiètement sur les fonctions traditionnellement exercées par les tribunaux de droit commun.³⁵

Ce jugement a été cité avec approbation par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt précité *Weber c. Ontario Hydro*.³⁶

³⁴ *St. Anne Nackawic Pulp & Paper Co. c. Syndicat canadien des travailleurs du papier, section locale 219*, [1986] 1 R.C.S. 704, <http://csc.lexum.org/fr/1986/1986rcs1-704/1986rcs1-704.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1986/1986rcs1-704/1986rcs1-704.pdf>, parag. 34.

³⁵ *Ndungidi c. Centre hospitalier Douglas*, [1993] R.J.Q. 536 (C.S.), J. Danielle Grenier, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0014-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf p. 545. Souligné en caractère gras par nous.

³⁶ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1995/1995rcs2-929/1995rcs2-929.pdf> et version annotée http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0010-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf (J. McLachlin pour la majorité), 957 (parag. 53).

18 - Dans *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, la Cour suprême du Canada va même jusqu'à préciser que la compétence d'un tribunal administratif ne prend pas nécessairement fin lorsqu'il statue sur une demande mais elle peut également englober d'autres questions relatives à la demande, comme l'exécution d'une ordonnance rendue conformément à la demande :

22. [...] La compétence du Tribunal ne prend pas fin lorsqu'il statue sur une demande, comme le soutient l'intimée, mais elle peut englober d'autres questions relatives à la demande, comme l'exécution d'une ordonnance rendue conformément à la demande.³⁷

19 - Selon le professeur Yves Ouellette, résumant l'évolution jurisprudentielle des dernières années :

*[...] les limites de la compétence implicite d'un tribunal administratif pour exercer les pouvoirs nécessaires à l'exercice efficace de son mandat s'apprécient au cas par cas et selon les contextes. On peut constater que **les cours interprètent maintenant largement** les législations visant les droits de la personne et l'équité salariale, **ainsi que les compétences attribuées aux agences de régulation, tant en matière de procédure que sur le mérite.***³⁸

³⁷ *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, (1992) 2 R.C.S. 394, <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.pdf> , J. Gonthier pour la majorité, parag. 22. Souligné en caractère gras par nous.

³⁸ Yves OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada. Procédure et preuve*, Cowansville, Thémis, 1977, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0009-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf p. 60. Souligné et caractère gras par nous.

Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013**Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres**

20 - Dans *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, la Cour suprême du Canada reconnaît que les pouvoirs d'un tribunal administratif sont non seulement ceux expressément énoncés dans sa loi habilitante, mais également ceux qui découlent implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. L'on doit éviter d'interpréter de façon trop formaliste les textes attributifs de compétence dans les lois habilitantes de ces tribunaux :

*Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils **peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet.** Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, **ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste.***³⁹

21 - Cette interprétation est celle également retenue notamment par la cour supérieure d'Ontario dans *Jaguar Insurance Brokers Inc. v. Registered Insurance Brokers of Ontario* :

*Various courts have granted to administrative tribunals those implied powers and jurisdictions necessary and inexorably linked to the exercise of a tribunal's function. The courts have also stated that **overly technical interpretations of enabling statutes, which would sterilize the powers of the administrative tribunal, must be avoided.** (See *CTV Television Network Ltd. v. Canada (Copyright Board)* (1993 F.C.J. No. 2 F.C.CA).⁴⁰*

³⁹ *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, <http://csc.lexum.org/fr/1989/1989rcs1-1722/1989rcs1-1722.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1989/1989rcs1-1722/1989rcs1-1722.pdf> à la p. 1756 (e-f), page 38 du jugement. Souligné en caractères gras par nous.

⁴⁰ *Jaguar Insurance Brokers Inc. v. Registered Insurance Brokers of Ontario*, (2005) O.J. No. 5069, (2005) 205 O.A.C. 207 33 C.C.L.I (4th) 116, (Ont. Div. Ct.) (Ontario Superior Court of Justice, Divisional Court, JJ. Cunningham, Lane, Molloy), http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3636-07/Audience3636/Pieces/B-9_ELL_Onglet8_3636_8aout07.pdf, parag. 20. Souligné en caractères gras par nous.

22 - Un cas extrême est survenu dans *Interprovincial Pipe Line Limited c. Office national de l'énergie*, alors que la Cour fédérale d'appel du Canada avait conclu qu'un certain pouvoir d'un tribunal administratif **ne lui avait pas été expressément confié par sa loi habilitante**, mais que l'on devait lui reconnaître un tel pouvoir par « **nécessité pratique** » :

13. [...] je suis incapable de conclure que la Loi ou les Règles permettent **expressément** de recourir au pouvoir exercé par l'Office en l'espèce, **mais étant donné la nécessité pratique de l'exercice d'un tel pouvoir je suis d'avis qu'il faut nécessairement conclure à son existence si on se base sur la nature du pouvoir de réglementation accordé à l'Office**. Voir *Halsbury's Laws of England*, 3^e éd., vol. 36, para 657, à la p. 436: (TRADUCTION) "**Les pouvoirs accordés par une loi habilitante ne comprennent pas seulement les pouvoirs accordés expressément, mais également par implication, tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif visé**"

14 Refuser à l'Office ce pouvoir, qu'il exerce depuis longtemps et auquel *Interprovincial* s'est soumise lors d'ordonnances antérieures de l'Office concernant des renseignements semblables à son sujet, serait de **déjouer les fins de la loi**.⁴¹

Cet arrêt est cité avec approbation par la majorité de la Cour suprême du Canada dans *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)* précité.⁴²

23 - Selon la Cour suprême du Canada dans *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, il n'est même pas nécessaire que la loi habilitante d'un tribunal précise que

⁴¹ *Interprovincial Pipe Line Limited c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (CAF), http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3636-07/Audience3636/Pieces/B-9_ELL_Onglet6_3636_8aout07.pdf, parag. 13-14. Souligné en caractère gras par nous.

⁴² *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc4/2006csc4.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2006/2006csc4/2006csc4.pdf>, J. Bastarache pour la majorité, parag. 51

celui-ci a juridiction sur « toute question se rattachant » à sa juridiction expressément indiquée dans cette loi, pour que le tribunal dispose d'une telle juridiction :

23. **Outre l'interprétation grammaticale naturelle** du par. 8(1) de la LTC, il y a d'autres facteurs qui appuient cette interprétation. L'intimée soutient que l'expression "toute question s'y rattachant" ajoute en somme à la compétence du Tribunal diverses questions accessoires rattachées à l'audition même d'une demande. À mon avis, une telle interprétation ne donnerait pas son plein sens au par. 8(1) de la LTC. Selon un principe bien établi en common law et codifié dans une certaine mesure à l'art. 31 de la Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. 1- 21, [traduction]"**les pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l'objectif visé"** (Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4e éd. par. 934, p. 586; voir également P. - A. Côté, *op. cit.*, à la p. 84). Ce principe a été appliqué récemment dans l'arrêt Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. Newfoundland Telephone Co., [1987] 2 R.C.S. 466, et dans une série d'arrêts de la Cour d'appel fédérale à compter de *Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.). Vu que le Tribunal est compétent pour entendre les demandes fondées sur la partie VIII, la common law lui aurait conféré compétence à l'égard des questions accessoires et subsidiaires qui sont soulevées au cours de l'audition. **Il ne serait pas nécessaire d'ajouter l'expression "toute question s'y rattachant"**.⁴³

24 - En résumé, dans *R. c. Conway*, la Cour suprême du Canada dresse le bilan de son évolution depuis plus de 20 ans en faveur d'un modèle de compétence exclusive, pragmatique et fonctionnel pour les tribunaux administratifs :

[79] Depuis plus de deux décennies, la jurisprudence confirme les avantages pratiques et le fondement constitutionnel de la solution qui consiste à permettre aux Canadiens de faire valoir les droits et les

⁴³ *Chrysler Canada Ltd. c. Canada* (Tribunal de la concurrence), (1992) 2 R.C.S. 394, <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.pdf> , J. Gonthier pour la majorité, parag. 23. Souligné en caractère gras par nous.

libertés que leur garantit la Charte devant le tribunal qui est le plus à leur portée sans qu'ils aient à fractionner leur recours et saisir à la fois une cour supérieure et un tribunal administratif (Douglas College, p. 603- 604; Weber, par. 60; Cooper, par. 70; Martin, par. 29). Comme le signale le juge Lamer dans l'arrêt Mills, empêcher le demandeur d'obtenir rapidement réparation équivaut à lui refuser une réparation convenable et juste (p. 891). Et **le régime qui favorise le fractionnement des recours est incompatible avec le principe bien établi selon lequel un tribunal administratif se prononce sur toutes les questions, y compris celles de nature constitutionnelle, dont le caractère essentiellement factuel relève de la compétence spécialisée que lui confère la loi** (Weber; Regina Police Assn.; Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse); Québec (Tribunal des droits de la personne); Vaughan; Okwuobi. Voir également l'arrêt Dunsmuir c. Nouveau- Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 49.).⁴⁴

25 - La Régie peut en outre « rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées » (art. 34 LRÉ). Les régisseurs ont aussi « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions » (art. 35 LRÉ).

La Cour suprême du Canada dans *Chrysler Canada Ltd. c. Canada* (Tribunal de la concurrence) avait toutefois noté qu'il n'était même pas nécessaire que la loi habilitante d'un tribunal précise que celui-ci a juridiction sur « toute question se rattachant » à sa juridiction expressément indiquée dans cette loi, pour que le tribunal dispose d'une telle juridiction. Nous la citons de nouveau :

23. **Outre l'interprétation grammaticale naturelle** du par. 8(1) de la LTC, il y a d'autres facteurs qui appuient cette interprétation. L'intimée soutient que l'expression "toute question s'y rattachant" ajoute en somme à la compétence du Tribunal diverses questions accessoires rattachées à l'audition même d'une demande. À mon avis, une telle interprétation ne donnerait pas son plein sens

⁴⁴ R. c. Conway, [2010] 1 R.C.S. 765, <http://scc.lexum.org/fr/2010/2010csc22/2010csc22.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2010/2010csc22/2010csc22.pdf> J. Abella per curiam, parag. 79-80. Souligné en caractère gras par nous.

au par. 8(1) de la LTC. Selon un principe bien établi en common law et codifié dans une certaine mesure à l'art. 31 de la Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. 1- 21, [traduction]"les pouvoirs que confère une loi habilitante comprennent non seulement ceux qui sont expressément accordés mais également, par déduction, tous les pouvoirs qui sont raisonnablement nécessaires à la réalisation de l'objectif visé" (Halsbury's Laws of England, vol. 44, 4e éd. par. 934, p. 586; voir également P. - A. Côté, op. cit., à la p. 84). Ce principe a été appliqué récemment dans l'arrêt Canada (Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions) c. Newfoundland Telephone Co., [1987] 2 R.C.S. 466, et dans une série d'arrêts de la Cour d'appel fédérale à compter de Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.). Vu que le Tribunal est compétent pour entendre les demandes fondées sur la partie VIII, la common law lui aurait conféré compétence à l'égard des questions accessoires et subsidiaires qui sont soulevées au cours de l'audition. Il ne serait pas nécessaire d'ajouter l'expression "toute question s'y rattachant".⁴⁵

26 - De surcroît, l'article 31 al.1 (5) de la Loi confère à la Régie la **compétence exclusive** de « décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi ».

La Cour d'appel du Québec, dans *Domtar inc. c. Produits Kruger Itée*, a rappelé la volonté du législateur d'éviter l'immixtion des tribunaux judiciaires dans des débats ou des matières que le législateur a voulu réserver à une instance spécialisée (voire surspécialisée) telle que la Régie de l'énergie. Elle a alors invoqué plusieurs des dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, dont cet article 31 al.1 (5), dont elle interprète les termes « décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi » comme incluant « une habilitation générale à statuer sur toute demande qui, ne faisant pas l'objet d'un recours particulier, est néanmoins rattachée à la loi » :

⁴⁵ *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, (1992) 2 R.C.S. 394, <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1992/1992rcs2-394/1992rcs2-394.pdf> , J. Gonthier pour la majorité, parag. 23. Souligné en caractère gras par nous.

[33] Il faut respecter, en effet, la volonté du législateur et **éviter l'immixtion des tribunaux judiciaires** dans des débats ou des matières que le législateur a voulu réserver à des instances spécialisées. Il va sans dire que les décisions que rendent celles-ci sont soumises au contrôle judiciaire de la Cour supérieure, contrôle qui n'a toutefois pas à s'exercer de manière préventive ou préalable, par recours à la procédure que prévoit l'article 453 C.p.c. C'est de cette manière qu'on garantit au mieux l'équilibre entre la fonction judiciaire généraliste et la fonction quasi judiciaire ou administrative spécialisée.

[34] Or, l'on a justement affaire en **la Régie de l'énergie à une telle instance spécialisée et même surspécialisée, qui exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité. C'est le type même de l'entité administrative polycentrique et multifonctionnelle, jouissant d'un point de vue privilégié sur l'organisation et les conditions du service d'électricité, tenant compte des objectifs exprimés par le législateur aux articles 1 et 5 L.R.é. [...]**

[38] Il reste néanmoins que le législateur, outre les recours spécifiques qu'il a ainsi confiés à la Régie, attribue à celle-ci la compétence exclusive de **« décider de toute autre demande soumise en vertu de la loi » (« decide any other application filed under this Act »).** Ces termes sont **suffisamment larges pour qu'on y voie, à l'instar de la juge de première instance, une habilitation générale à statuer sur toute demande qui, ne faisant pas l'objet d'un recours particulier, est néanmoins rattachée à la loi, à son interprétation ou à son application : tout différend de cette sorte relève de la Régie de l'énergie. Une telle interprétation est par ailleurs conforme à l'esprit de la loi, à sa structure générale, à son objectif et à la mission confiée à la Régie.**

[39] De surcroît, cette habilitation générale est renforcée par le paragraphe 2 du premier alinéa du même article, qui confie à la Régie le pouvoir de **surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité** (ce qui inclut les réseaux privés d'électricité, titulaires d'un tel droit en vertu de l'article 62, 3^e al., L.R.é.), et ce, afin de s'assurer que les consommateurs (c'est le positionnement qu'invoque ici l'intimée Kruger) aient des approvisionnements suffisants.

[40] Ayant ainsi compétence sur tout différend issu de l'article 76.1 L.R.é. ou rattaché à celui-ci, on doit conclure que la Régie de l'énergie a aussi, accessoirement mais nécessairement, **la compétence de se prononcer sur l'applicabilité de cette disposition**, notamment pour statuer sur la question de savoir si une personne exploite un réseau privé d'électricité au sens de la loi. Cette question fait du reste, elle aussi, appel à l'expertise de la Régie.

[41] Bref, la question de l'application de l'article 76.1 L.R.é. et celle de son applicabilité même, et donc la résolution du différend entre les parties, relèvent exclusivement de la Régie de l'énergie, et ce, en vertu :

- de l'économie générale de la loi;
- des paragraphes 2 et, surtout, 5 du premier alinéa de l'article 31 L.R.é., qui, vu l'objectif de la loi et la mission générale confiée à la Régie, doivent être interprétés comme attribuant à cet organisme, par implication nécessaire, la compétence pour statuer sur un différend rattaché à l'article 76.1 L.R.é.⁴⁶

27 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous soumettons respectueusement que la Régie de l'énergie a compétence de se prononcer sur le moyen d'AQCIE-CIFQ lié à la validité des parties de décrets que la Régie a à appliquer au présent dossier. La requête en exception déclinatoire d'Hydro-Québec devrait être rejetée.

⁴⁶ Domtar inc. c. Produits Kruger Itée., 2010 QCCA 1934 (conf. 2010 QCCS 33), http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/71/DocPrj/R-3806-2012-C-S%3c3%89-AQLPA-0015-AUDI-ARGU-AUTORITES-2012_09_06.pdf . Souligné en caractères gras par nous.

3

LE CADRE PROCÉDURAL

28 - Tant Hydro-Québec Distribution que le Procureur général du Québec plaident le rejet de ce moyen d'AQCIE-CIFQ au motif que celui-ci déborderait du cadre procédural fixé au présent dossier.

29 - Cet argument a une portée très large. En effet, depuis le début de l'existence de la régie, il est arrivé des centaines de fois, dans presque tous les dossiers où des intervenants ont été reconnus, que le contenu effectif des interventions soit légèrement différent de ce qui avait été annoncé dans les demandes d'intervention et ayant fondé leur reconnaissance. Si le moyen d'irrecevabilité d'Hydro-Québec Distribution et du Procureur général du Québec était accueilli, il en résulterait que des centaines d'interventions auraient été illégales depuis le début de l'existence de la Régie. Même Hydro-Québec, Gaz Métro, Gazifère et Intragaz seraient systématiquement dans l'illégalité car il arrive fréquemment à ces assujettis d'amender leurs demandes afin d'u ajouter ou modifier leurs conclusions.

Le résultat des moyens d'irrecevabilité d'Hydro-Québec Distribution et du Procureur général du Québec basés sur le débordement du cadre procédural amènerait donc, on le voit, à un résultat absurde qui affecterait la validité d'un nombre considérable de demandes d'assujettis et d'interventions dans un grand nombre de dossiers.

Nous soumettons respectueusement que la Régie de l'énergie, dans le cours de ses dossiers, dispose de la discrétion nécessaire de permettre à une partie d'amender (explicitement ou implicitement) ses procédures ainsi d'ajouter ou modifier les sujets et moyens qu'elle a annoncés. Cette discrétion s'exerce en tenant compte de l'intérêt public, de l'équité procédurale et de l'intérêt des diverses parties concernées.

De façon générale, il nous semble que les parties ne sont pas tenues d'exposer d'avance tous leurs moyens de droit et donc qu'il sera rare que la Régie refuse qu'un tel moyen de droit soit plaidé pour motif d'annonce préalable insuffisante. L'avis de 30 jours au procureur général n'est pas en cause ici.

30 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à tenir compte des considérations qui précèdent aux fins de sa décision sur le moyen d'irrecevabilité plaidés par Hydro-Québec et le Procureur général du Québec à l'effet que rejet de le moyen d'AQCIE-CIFQ déborderait du cadre procédural fixé au présent dossier.

4

**L'ALLÉGATION QUE LA QUESTION AURAIT DÉJÀ ÉTÉ TRANCHÉE PAR LA
RÉGIE**

31 - Le Procureur général du Québec plaide que les règlements visés par le moyen d'invalidité d'AQCIE-CIFQ « *ont déjà été analysés, interprétés et appliqués par la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs et celle-ci n'a jamais cru opportun de remettre en cause la validité des Dispositions* ».

32 - Cet argument du Procureur général du Québec pourrait affecter la capacité de toute partie à l'avenir de plaider un jour l'invalidité d'une disposition réglementaire si celle-ci fait partie d'un règlement déjà appliqué pour d'autres objets.

A l'argument du Procureur général du Québec, nous répondons que la compétence de la Régie de l'énergie de considérer invalide et inopérante une disposition réglementaire ne peut s'exercer a) que si un avis a été donné au Procureur général du Québec et b) que si le problème **factuel** (nous référons ici à l'arrêt *Weber* précité) qui est invoqué pour juger invalide la disposition visée est un problème que la Régie avait effectivement à trancher dans le dossier dont elle était saisie

33 - Par ailleurs, la question de l'invalidité d'une disposition réglementaire n'est pas liée à l'identité de la partie qui la plaide. Il ne serait pas juridiquement possible que, dans un même dossier, une partie serait « *forclose* » de plaider l'invalidité d'une disposition (pour omission de l'avoir plaidée dans un dossier antérieur) alors qu'une autre partie au même dossier pourrait la plaider.

34 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à tenir compte des considérations susdites aux fins de sa décision sur le moyen d'irrecevabilité plaidés par le Procureur général du Québec à l'effet que les règlements visés par le moyen d'invalidité d'AQCIE-CIFQ « *ont déjà été analysés, interprétés et appliqués par la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs et celle-ci n'a jamais cru opportun de remettre en cause la validité des Dispositions* ».

5

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

35 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons donc la Régie de l'énergie à rejeter le moyen déclinatoire soumis par Hydro-Québec Distribution et à tenir compte des considérations énoncées aux sections 3 et 4 de la présente argumentation aux fins de sa décision sur les autres moyens d'irrecevabilité plaidés par Hydro-Québec Distribution et par le Procureur général du Québec.

36 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 6 septembre 2012



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)