

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-037	R-3854-2013 Phase 1	6 mars 2014
------------	------------------------	-------------

PRÉSENTES :

Louise Rozon
Françoise Gagnon
Louise Pelletier
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond - Phase 1

*Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité
de l'année tarifaire 2014-2015*

[591] L'UC soutient que la jurisprudence de la Régie jusqu'à ce jour est à l'effet que le processus de plainte ne lui permet pas de déterminer des montants de dommages ou une compensation pour le client, même si la Régie décidait que l'ajout ou le remplacement d'un équipement n'est pas raisonnable ou encore si elle en venait à la conclusion que le Distributeur n'a pas raisonnablement tenté de convenir d'un emplacement avec le client. Le client doit alors se tourner vers les tribunaux judiciaires pour obtenir des dommages ou une compensation.

[592] Enfin, selon l'UC, la proposition du Distributeur transfère le fardeau de la preuve au propriétaire et libère le Distributeur de l'obligation de négocier avec lui. L'intervenante indique aussi qu'un tel processus obligerait les propriétaires à défendre leurs droits de propriété, d'engager des coûts et ne serait pas équitable pour eux²⁸⁶.

[593] Comme l'ACEFO, l'UC se demande aussi si la référence aux équipements de mesurage de l'électricité est en lien avec les routeurs nécessaires à l'IMA avancé du projet LAD.

[594] Pour ces raisons, l'UC demande à la Régie de refuser la proposition du Distributeur à l'égard de l'article 18.1 des CDSÉ.

Opinion de la Régie

[595] Considérant les positions émises par certains intervenants, la Régie juge opportun de déterminer quelle est l'étendue de sa juridiction en matière de conditions de distribution d'électricité.

²⁸⁶ Pièce C-UC-0017, p. 10.

[596] Avant d'examiner de façon spécifique les dispositions législatives et réglementaires applicables, il est utile de faire un bref rappel de la qualification de la Régie, sa mission, ses fonctions ainsi que de certains principes de droit administratif.

[597] Selon la Cour supérieure du Québec, dans l'affaire *Action Réseau Consommateur c. P.G. Québec*, la Régie n'est pas un tribunal administratif au sens strict, mais plutôt un organisme de régulation à caractère multifonctionnel, c'est-à-dire qui remplit des fonctions législatives, administratives et quasi-judiciaires²⁸⁷. Cette distinction est significative, comme l'expriment les auteurs du rapport Garant sur la réforme de la justice administrative :

« Il ne s'agit pas de tribunaux chargés de dire le droit en tranchant des litiges opposant des parties à un débat contradictoire, mais d'organismes dont la mission essentielle en est une de régulation économique et sociale ou de surveillance et de contrôle d'un secteur de l'activité économique, culturelle, professionnelle et sociale [...] »²⁸⁸. [nous soulignons]

[598] De la même façon, les auteurs Issalys et Lemieux distinguent les organismes de régulation des tribunaux administratifs au sens strict :

« Tribunaux administratifs et organismes de régulation se distinguent en ce que les premiers sont des organes strictement juridictionnels, appliquant des normes juridiques préexistantes et objectives à des situations de fait, alors que les seconds appliquent à la fois des normes objectives et subjectives (par exemple "l'intérêt public"), quelquefois extrajuridiques »²⁸⁹. [nous soulignons]

²⁸⁷ *Action Réseau Consommateur c. P.G. Québec*, C.S., 6 juin 2000, p. 23 et 24.

²⁸⁸ *Rapport du groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative* (Rapport Garant), Québec, ministère de la Justice, 1994, p. 112, cité dans *Solunac c. Hydro-Québec*, Cour du Québec, 6 mars 2001, p. 8.

²⁸⁹ P. Issalys et D. Lemieux, *L'Action gouvernementale*, 3^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2009, p. 452.

[599] La Cour d'appel donne des indications pertinentes sur la distinction entre un tribunal administratif et un organisme de régulation dans une affaire impliquant la Régie des marchés agricoles et alimentaires, un organisme de régulation à caractère multifonctionnel, de nature similaire à la Régie :

« La Régie est un organisme tout à la fois régulateur, puisqu'elle doit favoriser une mise en marché efficace et ordonnée des produits agricoles et alimentaires (article 5) [...] en tenant compte des intérêts des consommateurs et de la protection de l'intérêt public »²⁹⁰. [nous soulignons]

[600] Qualifier la Régie d'organisme de régulation économique et la distinguer des tribunaux administratifs au sens strict n'est pas sans pertinence, surtout lorsqu'il est question de déterminer l'étendue de sa compétence. Comme le mentionne les auteurs Issalys et Lemieux, les organismes de régulation économique sont investis des trois grandes fonctions de l'État. Ils jouent en quelque sorte, pour le secteur d'activités relevant de leur compétence, le rôle d'un « *appareil d'État en miniature* »²⁹¹. Ils ajoutent :

« 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, 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 »²⁹².

[nous soulignons]

²⁹⁰ *RMMAQ c. Fédération des producteurs de porcs du Québec*, J.E. 97-1356 (C.A.), autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 1998-04-30) 26256, cité avec approbation dans *Syndicat des producteurs de bois de la Gaspésie c. Damabois et al.*, Cour d'appel, 21 juin 2010, p. 3.

²⁹¹ P. Issalys et D. Lemieux, *L'Action gouvernementale*, 3^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2009, p. 453.

²⁹² P. Issalys et D. Lemieux, *L'Action gouvernementale*, 3^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2009, p. 460.

[601] Une autre conséquence de la classification de la Régie parmi les organismes de régulation économique est que son caractère multifonctionnel emporte une « *nécessaire liberté d'action* » et une autonomie réelle²⁹³. Le professeur Garant écrit :

*« Pourquoi enlever au ministre responsable la régulation d'un secteur quelconque de la vie économique et sociale dans un contexte qui requiert l'intervention poussée de l'État? La réponse à cette question devrait être fort différente suivant qu'on la pose en 2010 ou il y a 35 ou 40 ans. Alors qu'en Angleterre et en France le législateur confiait aux ministères traditionnels la responsabilité et l'exécution de ces tâches nouvelles, le législateur, tant aux États-Unis qu'au Canada, confia souvent ces tâches à des organismes paraministériels qu'on a voulu les plus indépendants possible du gouvernement, des cours de justice et même du Parlement »*²⁹⁴.

[602] D'ailleurs, au sujet de l'autonomie de la Régie, la Cour supérieure s'est déjà exprimée en ces termes :

*« Comme le gouvernement et les intervenants l'ont déjà reconnu, la crédibilité de la Régie de l'énergie, en tant qu'organisme de régulation économique impartial, est directement tributaire de (a) la transparence du processus de fixation des tarifs, ainsi que (b) l'autonomie dont elle jouit en vertu de sa loi constitutive »*²⁹⁵.

[603] Vu ce qui précède, la Régie conclut que sa classification en tant qu'organisme de régulation économique à caractère multifonctionnel, autonome et indépendant, donne à sa compétence toute l'étendue voulue afin qu'elle puisse exercer le rôle de régulation, de surveillance et de contrôle qui lui est confié dans le secteur de l'énergie. Elle doit ainsi prendre en considération l'ensemble de ses fonctions pour déterminer l'étendue de sa juridiction à l'égard des conditions de distribution d'électricité.

[604] En tenant compte de ce contexte général et des règles d'interprétation applicables, la Régie examine les dispositions législatives spécifiques qui lui donnent compétence en matière de conditions de distribution d'électricité.

²⁹³ D. Lemieux, *Justice administrative : loi annotée*, Publications CCH, Farnham, 1997, p. 66 cité dans *Solunac c. Hydro-Québec*, p. 20.

²⁹⁴ P. Garant, *Droit administratif*, 6^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2010, p. 102 et 103.

²⁹⁵ *Action Réseau Consommateur c. P.G. Québec*, C.S., 6 juin 2000, p. 40.

[605] C'est la méthode contextuelle qui doit guider la Régie dans son rôle d'interprète des lois qui relèvent de sa juridiction, comme nous l'enseigne la Cour suprême du Canada :

« Le sens ordinaire et grammatical du texte [...] n'est toutefois pas déterminant, car notre Cour rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois. Il faut considérer l'al. [...] dans son contexte global, c'est-à-dire examiner l'historique de la disposition, sa place dans l'économie générale de la Loi, l'objet de la Loi elle-même ainsi que l'intention du législateur tant dans l'adoption de la Loi tout entière que dans l'adoption de cette disposition particulière »²⁹⁶.

[606] Dans l'arrêt *Glykis*, la juge Marie Deschamps, de la Cour suprême du Canada, confirme cette approche :

« La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue. La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes règlementaires »²⁹⁷.

[607] Dans une décision où la Cour d'appel a eu à interpréter des dispositions de la Loi, le tribunal précise qu'il faut rechercher une interprétation qui soit conforme à l'esprit de la loi, à sa structure, à son objectif et à la mission confiée à la Régie²⁹⁸. Ainsi, pour déterminer l'étendue de la juridiction de la Régie en matière de conditions de distribution d'électricité, il est nécessaire de considérer le contexte législatif global, la mission confiée à la Régie de même que l'historique du texte des CDSÉ.

[608] À cet égard, dans l'arrêt *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, la Cour d'appel du Québec souligne que « [...] l'économie générale de la loi [la Loi] qui, entre autres choses, confie à la Régie de l'énergie, en termes fort explicites, toute régulation de la distribution et du transport de l'électricité au Québec. [...] Il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence qui lui est dévolue par le législateur »²⁹⁹.

²⁹⁶ *Chieu c. Canada (MCI)* [2002] 1 R.C.S., p. 104.

²⁹⁷ *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S., p. 289.

²⁹⁸ *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934 (CanLII), par. 38.

²⁹⁹ 2010 QCCA 1934 (CanLII), par. 35.