

Argumentation du Transporteur et du Distributeur

Interprétation de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*

Table des matières

1	Introduction.....	5
2	Contexte	7
3	Position du Transporteur et du Distributeur	11
4	Motifs au soutien de la position du Transporteur et du Distributeur	12
4.1	Approche moderne d'interprétation des lois.....	13
4.2	Présomption contre l'addition de termes	15
4.3	Contexte de l'adoption de l'article 48.1.....	16
4.4	Interprétation des dispositions de la Loi les unes par les autres.....	19
5	Conclusion	24

1 Introduction

1 Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur ») et
2 Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « Distributeur »)
3 (collectivement « Le Transporteur et le Distributeur ») présentent à la Régie de
4 l'énergie (la « Régie ») leur argumentation quant à l'interprétation de l'article 48.1 de
5 la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « Loi ») selon la décision D-2015-103 dont les
6 extraits pertinents sont reproduits ci-dessous :

7 « 2.1.1 INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI

8 *[13] Lors de la rencontre préparatoire, le Transporteur et le Distributeur se*
9 *sont dits d'avis que le texte de l'article 48.1 de la Loi ne permet pas de*
10 *considérer d'autres objectifs au MRI que les trois objectifs qui y sont*
11 *explicitement indiqués. À leur avis, si le législateur avait voulu qu'une telle*
12 *option soit possible, il l'aurait inscrite, ce qu'il n'a pas fait.*

13 *[14] Les intervenants soutiennent, pour leur part, que l'interprétation de*
14 *l'article 48.1 de la Loi par le Transporteur et le Distributeur est trop restrictive.*
15 *Selon eux, la Loi ne proscrit pas l'ajout d'objectifs à la liste incluse à cet*
16 *article.*

17 *[15] Devant ces deux interprétations divergentes par les participants, la Régie*
18 *souhaite obtenir de ceux-ci leur argumentation quant à la portée de l'article*
19 *48.1 de la Loi aux fins d'établir un MRI.*

20 *[16] En conséquence, afin de permettre un déroulement diligent du*
21 *dossier, la Régie demande aux participants de se prononcer par écrit*
22 *sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi d'ici le 8 septembre*
23 *2015 à 12 h. Avant le dépôt de la preuve en phase 1, elle statuera sur le*
24 *cadre réglementaire qui s'appliquera au présent dossier. »*

25 Afin de répondre à cette question de la Régie, il est essentiel de revoir le contexte
26 d'adoption de cette disposition d'application unique au Transporteur et au
27 Distributeur qui s'insère dans le cadre réglementaire global de la tarification des
28 services de transport et de distribution d'électricité.

- 1 Les sections qui suivent aborderont ces aspects selon les rubriques pertinentes aux
- 2 principes d'interprétation de la Loi.
- 3 Le Transporteur et le Distributeur, si des interrogations subsistent à la suite de la
- 4 revue des présentes, se rendent disponibles pour tout complément d'information qui
- 5 puisse être utile à la Régie dans ses délibérations dans le cadre de son analyse
- 6 du dossier¹.

¹ Le Transporteur et le Distributeur réservent leur droit de demander à la Régie la permission de répliquer aux arguments des intervenants concernant l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi.

2 Contexte

1 Le 20 novembre 2012, le gouvernement du Québec dépose son budget 2013-2014.
2 Des efforts importants y sont demandés aux sociétés d'État. Le bénéfice net
3 demandé à Hydro-Québec pourra alors être atteint dans la mesure où les gains
4 d'efficience demandés à la société d'État seront conservés par l'entreprise :

■ Efforts additionnels aux sociétés d'État

1. Gains d'efficience

[...]

« Par ailleurs, la Régie de l'énergie doit éventuellement mettre en place un mécanisme de réglementation incitative qui permettra un partage des gains d'efficience entre les consommateurs et la société d'État.

Compte tenu de l'urgence de la situation pour le retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement met de l'avant une mesure transitoire qui facilitera l'atteinte du bénéfice net escompté.

2. Mesure transitoire

La mesure, qui sera temporaire, accordera le temps nécessaire à la Régie de l'énergie pour adopter une réglementation incitative qui profitera tant aux consommateurs d'électricité qu'à la société d'État, donc à l'ensemble de la population québécoise. [...]

Ainsi, les gains d'efficience demandés aux divisions réglementées d'Hydro-Québec au cours de la période transitoire bénéficieront en totalité à la société d'État. En d'autres termes, la Régie fixera les tarifs d'Hydro-Québec comme si aucun gain d'efficience additionnel n'était demandé à la société d'État par le gouvernement. [...]

L'augmentation des bénéfices que réalisera Hydro-Québec se fera à coût nul pour les consommateurs d'électricité.

Dans le but de mettre en œuvre la mesure transitoire, le gouvernement mettra de l'avant les modifications législatives appropriées qui assureront que l'ensemble de la population profitera des gains d'efficience futurs de leur plus grande société d'État. (Pages A. 101 et 102) »

40 Le 7 décembre 2012, le Budget 2013-2014 a été adopté par l'Assemblée nationale.

1 Le 21 février 2013, le gouvernement du Québec présente le projet de loi n°25² afin
2 de mettre en œuvre certaines dispositions du budget. Ce projet de loi contient la
3 première version de l'article 48.1³ de la Loi.

4 Le 19 avril 2013, le Transporteur et le Distributeur déposent à la Régie une demande
5 d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de
6 traitement des écarts de rendement (« MTÉR »). Le Transporteur et le Distributeur
7 font alors valoir que le MTÉR s'inscrit dans le cadre du projet de loi n° 25⁴.

8 Le 14 juin 2013, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines*
9 *dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* est sanctionnée⁵ (la Loi
10 16, auparavant identifiée comme le projet de loi n° 25). Elle contient des dispositions
11 d'amendements à la Loi afin de prévoir l'établissement par la Régie d'un mécanisme
12 de réglementation incitative (le « MRI »), de permettre au gouvernement de fixer, à
13 l'égard d'une année tarifaire postérieure à 2013, certaines charges d'exploitation
14 jusqu'à ce que s'applique le premier MRI établi par la Régie et de prévoir
15 qu'Hydro-Québec conservera tout excédent découlant de l'écart entre le montant de
16 ces charges et celui réellement engagé.

17 Cette loi introduit des modifications à la Loi⁶ dont le nouvel article 48.1 qui se lit
18 comme suit :

² Projet de loi 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, 1^{re} session, 40^e législature, Québec, 2013 (sanctionnée le 14 juin 2013), L.Q., 2013, c. 16.

³ Le 21 février 2013, l'article du projet de loi n° 25 se lisait comme suit :

« 2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 48, du suivant :

48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au transporteur ou, selon le cas, au distributeur.*

3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés le tarif de transport d'électricité et celui applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur.*

4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement. * »

* Les passages soulignés sont différents de la version définitive de cet article qui se retrouve à la Loi. Voir également la section 4.3 des présentes.

⁴ Dossier R-3842-2013, pièce B-0004, HQT-1, Document 1, p. 11 et 25, en date du 19 avril 2013.

⁵ L.Q., 2013, ch. 16.

⁶ Les lois du Québec sont bilingues. Après revue de la Loi dans son ensemble, tel que prescrit par l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, le Transporteur et le Distributeur soutiennent que les deux versions supportent un sens et une signification identique. Dans ces circonstances et pour fins de

1
2 « 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant
3 la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le
4 transporteur d'électricité.

5
6 Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

7
8 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

9
10 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le
11 cas, au distributeur ou au transporteur;

12
13 3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du
14 transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à
15 un consommateur ou à une catégorie de consommateurs. »

16
17 Entre les mois de juillet et septembre 2013, par ses décisions procédurales
18 D-2013-117⁷ et D-2013-136⁸, la Régie indique alors qu'elle souhaite déterminer si
19 l'exigence d'établir un MRI peut être satisfaite par la voie du MTÉR proposé par le
20 Transporteur et le Distributeur. Le 4 mars 2014, par sa décision D-2014-033, la
21 Régie :

22
23 « DÉCLARE que la proposition de mécanisme de traitement des écarts de
24 rendement des Demandeurs ne constitue pas un mécanisme de
25 réglementation incitative au sens de l'article 48.1 de la Loi. »

26
27 Le 28 août 2014, la Régie initie le dossier R-3897-2014.

28 Le 26 novembre 2014, le Projet de loi n° 28, *Loi concernant principalement la mise*
29 *en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant*
30 *le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, est présenté.

commodité et d'allégement du texte, le Transporteur et le Distributeur utilisent la version française
seulement.

⁷ Décision D-2013-117, paragraphe 8.

⁸ Décision D-2013-136 :

« [51] En l'espèce, la Régie souhaite déterminer si l'exigence introduite par la Loi 16 d'établir un
mécanisme de réglementation incitative peut être satisfaite par la voie du MTÉR proposé par
les Demandeurs. [...] »

[52] La Régie considère que la décision à rendre n'affectera pas les droits des intervenants
comme tel. Elle constate que les préoccupations des intervenants concernent davantage les
répercussions que pourrait avoir la décision à rendre sur la réglementation de l'électricité. Or,
la formulation de la Question préliminaire est beaucoup plus ciblée. Concrètement, la Régie
ne vise qu'à déterminer si elle répondrait aux exigences de l'article 48.1 en adoptant le
MTÉR proposé par les Demandeurs. » (Nos soulignés)

1 Le 20 avril 2015, le Projet de loi n° 28 (2015, chapitre 8) *Loi concernant*
2 *principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget*
3 *du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016* est adopté.

4 Cette loi modifie la *Loi sur la Régie de l'énergie* afin de suspendre la mise en place
5 et l'application de tout mécanisme de réglementation incitative et de partage des
6 écarts de rendement par la Régie, jusqu'à ce que l'équilibre budgétaire soit atteint.
7 Dans l'intervalle cette Loi prévoit qu'Hydro-Québec conservera tout écart de
8 rendement.

9 Le 30 juin 2015, dans sa décision D-2015-103, la Régie mentionne que son objectif
10 est une mise en œuvre du MRI au plus tard pour l'année tarifaire 2018.

11 En ce qui concerne le contexte d'adoption de l'article 48.1 de la Loi, le constat
12 suivant s'impose :

- 13 • Les textes et propos, issus du gouvernement du Québec, qui précèdent ou
14 suivent l'adoption de l'article 48.1 de la Loi ne contiennent pas de mention
15 spécifique ou d'indication à l'effet que les objectifs inscrits à cet article
16 pourraient être bonifiés ou élargis par la Régie.

3 Position du Transporteur et du Distributeur

1 Le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que la Régie, dans l'interprétation de
2 l'article 48.1 de la Loi, doit :

- 3 • privilégier la continuité et un arrimage de l'article au cadre réglementaire
4 global existant;
- 5 • constater que le texte de la disposition est clair, précis et exclusif quant à ses
6 objectifs;
- 7 • déclarer que le législateur n'a pas voulu considérer d'autres objectifs que les
8 trois objectifs qui y sont explicitement indiqués.

9 Les éléments qui précèdent et qui suivent militent pour une interprétation de
10 l'article 48.1 de la Loi à l'effet que le législateur n'a considéré que les trois objectifs
11 qui y sont explicitement indiqués pour les fins des MRI et ce, à l'exclusion de tout
12 autre objectif.

4 Motifs au soutien de la position du Transporteur et du Distributeur

1 Afin d'interpréter l'article 48.1 de la Loi, il faut en référer aux règles d'interprétation
2 qui font aujourd'hui consensus pour définir la volonté du législateur et y donner
3 suite⁹. La Régie doit s'assurer de respecter l'intention du législateur tout en conciliant
4 l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du
5 Transporteur et du Distributeur¹⁰.

6 Le Transporteur et le Distributeur soulignent que le législateur n'a pas prévu de
7 définition particulière des objectifs décrits à l'article 48.1 de la Loi. Les objectifs à
8 atteindre sont cependant énoncés clairement.

9 La *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du*
10 *discours sur le budget du 20 novembre 2012* ne contient aucune disposition
11 changeant la nature du cadre réglementaire actuel. En effet, les dispositions de la
12 Loi gouvernant l'établissement des tarifs d'électricité sont maintenues. L'article 48.1
13 de la Loi ne remplace ni n'abroge les textes législatifs existants.

14 Le Transporteur et le Distributeur soutiennent que l'article 48.1 de la Loi doit
15 s'arrimer au cadre existant que la Régie devra continuer d'appliquer. Aucune
16 indication ne permet de présumer que l'Assemblée nationale introduira d'autres
17 modifications à la Loi en lien avec l'article 48.1 de la Loi. À cet égard, tout argument
18 voulant que la Régie devrait faire « *tabula rasa* » du cadre réglementaire global
19 actuel devrait être écarté¹¹.

20 La détermination des tarifs, avec ou sans MRI, exige que la Régie se prononce à
21 l'égard des bases de tarification du Transporteur et du Distributeur, de la
22 détermination des montants globaux des dépenses nécessaires à la prestation des
23 services de transport et distribution, du taux de rendement applicable, du respect de
24 ratios financiers, etc. soit tous des éléments qui font partie intégrante du chapitre IV
25 de la Loi. Aussi, la base de détermination des tarifs repose, peu importe le modèle

⁹ Article 38 LI : Une loi n'est pas soustraite à l'application d'une règle d'interprétation qui lui est applicable, et qui, d'ailleurs, n'est pas incompatible avec la présente loi, parce que celle-ci ne la contient pas.

¹⁰ Selon l'article 5 de la Loi, la Régie doit, dans l'exercice de ses fonctions, assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et du distributeur d'électricité. Il s'agit d'une disposition interprétative et non attributive de compétence spécifique. Voir notamment Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels (A-2005-01), page 33.

¹¹ Voir *obiter* aux paragraphes 122 et 123, décision D-2014-033.

- 1 retenu, sur le coût des services et les revenus requis nécessaires à la prestation des
- 2 services de transport et de distribution d'électricité.
- 3 Ces éléments sont développés ci-après.

4.1 Approche moderne d'interprétation des lois

4 En matière d'interprétation des lois, les tribunaux, y incluant la Régie, retiennent
5 l'approche moderne, énoncée en ces termes¹² :

6 « Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes
7 d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et
8 grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et
9 l'intention du législateur. »

10 L'approche moderne requiert que l'on s'attarde d'abord au sens grammatical et
11 ordinaire de la disposition. En effet, les termes employés par le législateur sont
12 présumés refléter son intention, sans qu'il ne soit nécessaire d'ajouter des termes à
13 la loi¹³.

14 L'approche moderne requiert ensuite que l'on situe les termes employés dans leur
15 contexte global¹⁴. Cela requiert notamment l'analyse des autres dispositions de la loi
16 et du contexte législatif élargi¹⁵.

17 Finalement, l'analyse contextuelle requiert que l'on cerne l'intention du législateur et
18 à cette fin, il est utile de se référer aux circonstances dans lesquelles la disposition a
19 été adoptée¹⁶. Il est généralement approprié de se référer aux travaux préparatoires
20 (historique législatif, débats parlementaires, déclarations, notes explicatives) afin de
21 mieux cerner l'intention du législateur¹⁷.

22 La Régie a eu l'occasion de se prononcer quant à l'interprétation de la Loi dans un
23 contexte où de nouvelles dispositions sont introduites au cadre réglementaire

¹² Voir notamment : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 RCS 140, par. 37; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 RCS 559, par. 26.

¹³ Voir la section 4.2 Présomption contre l'addition de termes.

¹⁴ Voir notamment : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 RCS 140, par. 48-49; P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos.1153 et ss et 1291 et ss.

¹⁵ Voir la section 4.4 Interprétation des dispositions de la loi les unes par les autres.

¹⁶ Voir les sections 2 Contexte et 4.3 Contexte de l'adoption de l'article 48.1.

¹⁷ P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos 1474 et ss, 1548 et ss et 1576 et ss; Décision D-2014-033, par. 109 et ss. Voir également : *Duguay c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 2010 QCCS 5623 (confirmé : 2010 QCCA 700), par. 52, 66-67 et *Banque de Montréal c. Lemieux*, [2003] R.J.Q. 1481 (C.S.), par. 8-9 et 11.

1 existant, tel qu'il appert des extraits de la décision D-2008-074, pages 19, 22 et 23,
2 dans le dossier R-3636-2007 (références omises) :

3 « C'est la première fois depuis l'entrée en vigueur de ce chapitre [VI.1] que la
4 Régie doit se prononcer sur cette section II et, en particulier, sur son article
5 85.14 définissant l'expression « transporteur auxiliaire ».

6 [...]

7 *La Régie doit donner un sens aux différents articles de la section II du*
8 *chapitre VI.1 de la Loi. Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire,*
9 *l'interprétation à donner doit être libérale pour que la Loi trouve application.*
10 *La Régie doit aussi, dans son interprétation, tenir compte de l'ensemble de*
11 *la Loi et du contexte connu de décembre 2006, lors de l'adoption de la loi*
12 *52.* » (Nos soulignés)

13 Cette décision fait toujours autorité.

14 Le Transporteur et le Distributeur, à l'instar de la décision de la Régie précitée,
15 croient que le contexte connu le 14 juin 2013, lors de l'adoption de la loi 16 ainsi que
16 le contexte qui a suivi et précédé l'adoption de la loi 8, du 20 avril 2015, s'appliquent
17 à l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi. Or, l'on constate qu'aucun texte, ni aucun
18 élément de contexte n'ouvre la porte à l'insertion de nouveaux objectifs ou termes à
19 cet article de la Loi.

20 L'usage inconsidéré de principes d'interprétation ne peut servir à ignorer le texte
21 même de cet article ou d'y voir insérer des aspects ou objectifs qui n'ont pas été
22 considérés en amont lors de son adoption et en aval par l'Assemblée nationale.

23 La Régie, afin de donner plein effet à la disposition de l'article 48.1 de la Loi, doit
24 favoriser une interprétation qui assure l'accomplissement de l'intention du législateur.

25 Ce principe d'interprétation juridique ne peut permettre de détacher l'interprétation
26 de cet article de son contexte d'adoption et du cadre réglementaire à l'intérieur
27 duquel s'insère l'article 48.1 de la Loi.

28 Ce principe d'interprétation juridique ne peut permettre de fonder une interprétation
29 qui s'incarnerait dans une forme de réécriture de l'article 48.1 de la Loi, par l'ajout de
30 termes qui n'y sont pas utilisés ou par l'ajout d'objectifs divers.

31 Ce principe d'interprétation juridique ne peut occulter les textes issus du
32 gouvernement du Québec qui précèdent l'adoption de l'article 48.1 de la Loi, son
33 contexte d'adoption, qui ne contient pas de mention spécifique ou d'indication à

1 l'effet que les objectifs inscrits à cet article sont soumis à la discrétion de la Régie ou
2 qu'ils pourraient être bonifiés ou élargis par cette dernière.

3 Dans le présent cas, l'approche moderne d'interprétation favorise clairement
4 l'argument à l'effet que le texte de l'article 48.1 de la Loi ne permet pas de
5 considérer d'autres objectifs au MRI que les trois objectifs qui y ont été explicitement
6 indiqués par le législateur.

4.2 Présomption contre l'addition de termes

7 La loi est présumée être bien rédigée et exprimer ce que le législateur entendait dire.
8 Il faut donc écarter toute interprétation de la loi qui amènerait à ajouter des termes
9 au texte de loi adopté¹⁸.

10 Les arguments pour une « *ouverture* » à d'autres objectifs que ceux inscrits à
11 l'article 48.1 de la Loi nient et se heurtent au principe de présomption contre
12 l'addition de termes à ce nouvel article de la Loi.

13 L'article 48.1 de la Loi est clair. La Régie doit établir un mécanisme qui poursuit des
14 objectifs précis, qui sont énumérés. Rien dans les termes employés n'indique que le
15 législateur a souhaité conférer une discrétion à la Régie de considérer d'autres
16 objectifs que ceux qui y sont indiqués. Au contraire :

- 17 • Le texte de l'article est précis : « *Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs*
18 *suivants* », sans adverbe ou autre mesure d'ouverture à discrétion de la part
19 de la Régie;
- 20 • Le texte de l'article ne contient pas le terme « *peut* » mais plutôt le terme
21 « *doit* »¹⁹;
- 22 • Le texte de l'article ne contient pas, en référence aux objectifs, les termes
23 « *notamment* », « *entre autres* », « *par exemple* » ou « *principalement* ».

24 Le langage utilisé à l'article 48.1 de la Loi est clair et toute tentative de réécrire cet
25 article par le biais de techniques ou de principes d'interprétation ne repose sur
26 aucune assise juridique valable.

¹⁸ P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd. Montréal, Thémis, 2009, nos 1042 et ss.

¹⁹ Article 51 LI : Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose « pourra » ou « peut » être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non.

1 La Régie dispose certes d'une discrétion dans l'interprétation de sa loi constitutive.
2 Cependant, avec égard, cette discrétion est ici balisée et ne peut être employée pour
3 insérer des termes qui ne se retrouvent pas à l'article 48.1 de la Loi, surtout lorsque
4 l'on constate que sa version préliminaire a été amendée, donc discutée, avant son
5 adoption par l'Assemblée nationale tel que ci-après décrit.

4.3 Contexte de l'adoption de l'article 48.1

6 Afin de cerner l'intention du législateur, il est nécessaire de tenir compte du contexte
7 connu en juin 2013, lors de l'adoption du nouvel article 48.1. À cette fin, il est
8 pertinent de se référer aux travaux préparatoires, qui incluent les notes explicatives
9 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du*
10 *discours sur le budget du 20 novembre 2012* (« *Notes explicatives* ») et le
11 *Plan budgétaire - Budget 2013-2014* (« *Plan budgétaire* ») qui ont précédé son
12 adoption²⁰. Soulignons que la Régie a déjà reconnu qu'elle pouvait se référer aux
13 *Notes explicatives* ainsi qu'au *Plan budgétaire* afin d'interpréter l'article 48.1 LRÉ²¹ :

14 Les objectifs ou cibles gouvernementales qui se sont incarnés dans une loi adoptée
15 par l'Assemblée nationale constituent des sources importantes afin de cerner l'esprit,
16 l'objet ainsi que le but et les limites de l'article 48.1 de la Loi. Les *Notes explicatives*
17 suivantes sont pertinentes à cette fin :

18 « **NOTES EXPLICATIVES**

19
20
21
22

*Cette loi modifie plusieurs dispositions législatives afin de mettre en œuvre
certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre
2012. » (Nos soulignés)*

23 Comme mentionné aux *Notes explicatives* précitées, le nouvel article 48.1 de la Loi a
24 été adopté par l'Assemblée nationale suite au *Plan budgétaire* du gouvernement du
25 Québec publié en novembre 2012. Afin de cerner l'objet et l'esprit ainsi que le but et
26 les limites de l'article 48.1 de la Loi, il est pertinent de référer à nouveau²² aux
27 extraits du *Plan budgétaire*, page A-101, qui constituent un élément de
28 contexte important :

29

²⁰ Voir les autorités citées à la note 7 **Erreur ! Signet non défini.**, ci-dessus.

²¹ Décision D-2014-033, par. 109 et ss.

²² Voir la section 2 *Contexte*.

1 « Section A

2

3 LES ORIENTATIONS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES DU
4 GOUVERNEMENT

5

6 ANNEXE 2 : DÉTAIL DES GESTES D'EFFICIENCE ET DES EFFORTS
7 AUX REVENUS POUR RÉSORBER L'IMPASSE BUDGÉTAIRE

8

9 Cette annexe présente en détail les gestes d'efficacité ainsi que les efforts
10 aux revenus prévus dans le budget 2013-2014. [...]

11

12 ■ Efforts additionnels aux sociétés d'État

13

14 [...]

15

16 ▪ Gains d'efficacité

17

18 Pour les raisons indiquées précédemment, Hydro-Québec réalisera
19 d'importantes réductions de charges d'exploitation associées aux gains
20 d'efficacité possibles dans toutes ses divisions, notamment Hydro-Québec
21 Distribution et Hydro-Québec TransÉnergie. [...]

22

23 Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la
24 mesure où les gains d'efficacité demandés à la société d'État seront
25 conservés par l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne
26 permet pas au gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude
27 l'augmentation du bénéfice net qui résultera des gains d'efficacité exigés
28 de la société d'État.

29

30 Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains
31 d'efficacité d'Hydro-Québec doivent contribuer à l'effort de retour à
32 l'équilibre budgétaire et à son maintien par la suite.

33

34 Par ailleurs, la Régie de l'énergie doit éventuellement mettre en place un
35 mécanisme de réglementation incitative qui permettra un partage des gains
36 d'efficacité entre les consommateurs et la société d'État. »

37

38 Comme précité, les Notes explicatives ainsi que le texte de ce budget sont des
39 sources à privilégier afin de connaître l'intention sous-jacente à l'introduction de
40 l'article 48.1 de la Loi.

41 L'objet central de ces références révèle l'intention du législateur en ce qui a trait à la
42 réalisation de gains d'efficacité, la conservation par l'actionnaire de ces gains pour
43 une période déterminée, et la formalisation des modalités du partage entre les
44 clients et le Transporteur et le Distributeur afin de dissiper l'incertitude pouvant y être
45 associée.

1 Cette volonté exprimée par le législateur s'est concrétisée dans le libellé de
2 l'article 48.1 de la Loi.

3 Le texte budgétaire précité ne peut fonder une interprétation qui consiste à nier le
4 texte de l'article 48.1 de la Loi ou d'en instrumentaliser la lecture afin d'y ajouter des
5 objectifs pour servir des fins autres que celles prévues par le législateur.

6 Un autre élément de contexte dont il faut tenir compte dans l'interprétation de
7 l'article 48.1 de la Loi est le parcours ou l'historique législatif de cette disposition.

8 Lors du dépôt du projet de loi no 25, l'article 48.1 se lisait comme suit :

9
10 *48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant*
11 *la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le*
12 *transporteur d'électricité.*

13
14 *Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :*

15
16 *1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;*

17
18 *2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au*
19 *transporteur ou, selon le cas, au distributeur;*

20
21 *3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés le tarif de*
22 *transport d'électricité et celui applicable par le distributeur d'électricité à un*
23 *consommateur;*

24
25 *4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement. »*

26
27 *[Nous soulignons]*

28 Le dernier sous-paragraphe de cette version initiale de l'article 48.1 indiquait que le
29 législateur envisageait qu'un MRI établi par la Régie pourrait poursuivre « *tout autre*
30 *objectif déterminé par le gouvernement* ».

31 Or, ce dernier sous-paragraphe a été retiré du texte final de la disposition. On doit en
32 conclure que le législateur a considéré mais qu'il a finalement écarté la possibilité
33 qu'un MRI puisse poursuivre d'autres objectifs que ceux expressément énumérés à
34 l'article 48.1 de la Loi²³.

35 Le Transporteur et le Distributeur soutiennent qu'interpréter l'article 48.1 de la Loi
36 comme autorisant l'établissement d'un MRI poursuivant d'autres objectifs que ceux

²³ Soulignons que l'article 49 10° de la Loi contient les termes « *préoccupations économiques, sociales et environnementales* ». Ces termes sont fondamentalement différents de ceux utilisés à l'article 48.1 4° de la version initiale de la Loi.

1 énumérés à cette disposition serait contraire à l'intention du législateur, telle qu'elle
2 apparaît clairement du parcours ou de l'historique législatif de cette disposition.

4.4 Interprétation des dispositions de la Loi les unes par les autres

3 En application de la doctrine dite de « *présomption de cohérence* », les dispositions
4 d'une loi sont présumées former un tout harmonieux et cohérent. L'interprétation de
5 la loi doit tendre à préserver « *l'harmonie, la cohérence et l'uniformité* » de ses
6 dispositions²⁴.

7 Il faut interpréter la loi de manière à donner effet à l'ensemble de ses dispositions.
8 En particulier, il faut éviter de donner à une disposition une interprétation qui priverait
9 d'effet les autres dispositions de la loi ou qui les rendrait inutiles²⁵.

10 Ce principe est codifié à l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* qui édicte que : « Les
11 dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le
12 sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet ».

13 Il existe par ailleurs une présomption que les textes législatifs édictés par une même
14 législature ne comportent pas de contradictions ou d'incohérences, et que les
15 dispositions d'une loi peuvent être appliquées sans entrer en conflit avec celles
16 d'une autre. Les tribunaux sont généralement réticents à conclure à l'existence d'un
17 conflit entre des dispositions législatives. Ils s'efforcent d'interpréter les dispositions
18 en cause de manière à ce qu'elles n'entrent pas en conflit. Toute interprétation
19 raisonnable qui permet de concilier les dispositions doit être privilégiée²⁶.

20 Ces principes s'appliquent afin de résoudre le conflit potentiel entre les dispositions
21 législatives de deux ou plusieurs lois. Ils s'appliquent a fortiori lorsque les
22 dispositions en cause se retrouvent dans une même loi et dans le même chapitre de
23 cette loi, soit en l'instance le Chapitre IV de la Loi.

²⁴ *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 RCS 140, par. 49; P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos 1153 et ss. Voir également *Duguay c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 2010 QCCS 5623 (confirmé : 2010 QCCA 700), par. 43-45.

²⁵ P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos 1163-1164.

²⁶ *Thibodeau c. Air Canada*, [2014] 3 RCS 340, par. 93, 95, 99; P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos 1295-1296.

1 La Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du
2 discours sur le budget du 20 novembre 2012 n'abroge pas les dispositions de la Loi,
3 contenues à son Chapitre IV, qui gouvernent l'établissement des tarifs d'électricité
4 depuis plusieurs années.

5 L'article 48.1 de la Loi se retrouve au Chapitre IV de cette Loi, ce qui en consacre la
6 vocation tarifaire.

7 Le sens des termes employés à l'article 48.1 de la Loi doit s'harmoniser avec l'esprit
8 de la Loi à l'égard d'une disposition dont l'objet précis vise la tarification des services
9 de transport et de distribution d'électricité.

10 L'article 48.1 de la Loi doit être interprété et appliqué en relation avec les autres
11 dispositions du Chapitre IV de la Loi. L'insertion de cette disposition ne peut occulter
12 le fait que les tarifs doivent être « justes et raisonnables » et ce, qu'ils soient
13 ultimement soumis à des MRI ou pas.

14 L'article 48.1 de la Loi n'incarne pas un remplacement, une abrogation ou une
15 substitution des cadres législatifs et réglementaires existants. Il s'agit plutôt d'un
16 ajout découlant d'une volonté gouvernementale insérée dans une loi de l'Assemblée
17 nationale.

18 L'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, requiert d'insérer l'article 48.1 de la Loi, qui
19 fonde la juridiction tarifaire de la Régie dans le présent dossier, dans le cadre
20 réglementaire global de la tarification. Ce dernier découle des dispositions
21 législatives (énumérées aux articles 48 à 54 de la Loi) et des nombreuses décisions
22 de la Régie qui constituent le régime réglementaire global de la tarification du
23 Transporteur et du Distributeur, lequel conserve son entière pertinence²⁷.

24 L'article 48.1 de la Loi s'insère au cadre réglementaire qui, pour l'essentiel, existe
25 depuis le début de la réglementation du Transporteur et du Distributeur par la Régie.
26 Le cadre réglementaire applicable à la détermination des tarifs n'est pas abrogé par
27 l'introduction de l'article 48.1 de la Loi.

²⁷ À titre d'exemple, au fil des ans et des dossiers tarifaires, la Régie a mis en place plusieurs principes réglementaires et comptables. Ces principes, pour le Transporteur, sont décrits aux pièces HQT-4, Documents 1 et 2 du dossier R-3934-2015 et pour le Distributeur, ils sont décrits aux pièces HQD-3, documents 1 et 2 du dossier R-3933-2015.

1 D'ailleurs, avant l'apparition de l'article 48.1 à la Loi, les termes « mécanismes
2 incitatifs » « améliorer la performance » et « tenir compte de la qualité de la
3 prestation du service » étaient déjà présents au Chapitre IV de la Loi (voir article 49
4 4^o et 9^o). Ainsi, la Régie, au fil des dossiers tarifaires, a procédé à l'adoption
5 d'indicateurs de performance, couvrant autant la satisfaction de la clientèle, la
6 fiabilité du service que les coûts²⁸. Il apparaîtrait incongru que le même terme puisse
7 avoir deux sens différents, selon que l'on réfère à l'article 48.1 ou à l'article 49,
8 surtout que ces articles se retrouvent tous les deux au Chapitre IV de la Loi. À
9 l'évidence la continuité et la stabilité du cadre réglementaire est souhaitée par le
10 législateur et le tout devrait être préservé par la Régie avec le souci de la cohérence
11 institutionnelle.

12 En application de la doctrine dite de « *présomption de stabilité du droit* », il existe
13 une présomption que le législateur n'entend pas introduire des changements
14 d'importance dans le droit existant, à moins d'indication claire en ce sens. Cela
15 signifie, d'une part, qu'il faut préférer l'interprétation d'amendements législatifs qui
16 assure la continuité avec le droit existant et, d'autre part, qu'il faut éviter de donner
17 aux dispositions qui introduisent un changement dans le droit une portée plus large
18 qu'il n'est nécessaire pour leur donner un effet utile²⁹.

19 La Régie doit favoriser cette présomption de stabilité du cadre réglementaire puisque
20 rien n'indique que le législateur a souhaité, par l'insertion de l'article 48.1 de la Loi,
21 procéder à une modification en profondeur du chapitre IV de la Loi.

22 L'article 48.1 de la Loi requiert de la Régie qu'elle établisse un MRI qui poursuit trois
23 objectifs, soit l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service, la
24 réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au Transporteur et au
25 Distributeur, ainsi que l'allégement du processus de fixation ou modification des
26 tarifs.

27 Les dispositions de la Loi (articles 48 à 54) et les décisions rendues par la Régie
28 étant maintenues, le Transporteur et le Distributeur soutiennent que rien ne permet
29 d'interpréter l'article 48.1 de la Loi comme visant obligatoirement une modification en
30 profondeur du cadre réglementaire applicable du Transporteur et du Distributeur.

²⁸ Voir dossier R-3842-2013, la pièce HQT-4, Document 1, aux pages 19 à 21.

²⁹ P.-A. CÔTÉ (avec la collaboration de S. BEAULAC et M. DEVINAT), *Interprétation des lois*, 4e éd.,
Montréal, Thémis, 2009, nos 1791 et ss.

1 Il n'existe aucune définition unique d'un MRI. Aucun passage du texte de la Loi ne
2 permet d'établir ou de définir précisément un MRI, ni de conclure qu'il n'existe qu'un
3 seul modèle se qualifiant comme un modèle de réglementation incitative.

4 Ce n'est cependant pas le cas des objectifs à poursuivre par le MRI. Tout ce que la
5 Loi décrit de façon très claire, ce sont les objectifs visés par le MRI et ces objectifs
6 doivent être respectés à l'exclusion de tout autre par la Régie.

7 Le Transporteur et le Distributeur soulignent que les modalités d'application de ces
8 objectifs de l'article 48.1 de la Loi devront s'arrimer et découler de ces objectifs. Il
9 serait contraire à la lettre, à l'esprit et au but de la disposition que les objectifs décrits
10 à l'article 48.1 de la Loi puissent justifier l'apparition de toutes sortes de modalités
11 d'application. Par conséquent, les modalités d'application à retenir par la Régie
12 devront aussi correspondre aux objectifs clairs de la disposition et s'arrimer aux
13 autres articles de la Loi et du cadre réglementaire. Avec égard, la Régie doit
14 respecter les trois objectifs de l'article 48.1 de la Loi et elle doit aussi retenir pour
15 l'application de ces objectifs des modalités qui respectent la Loi et le cadre
16 réglementaire.

17 Le cadre réglementaire aurait peut-être pu permettre la mise en place d'un MRI pour
18 le Transporteur et le Distributeur et ce, bien avant l'introduction de l'article 48.1 de
19 la Loi.

20 Ainsi, l'article 49 (4^o) de la Loi, qui réfère à « *des mesures ou mécanismes incitatifs*
21 *pour améliorer la performance [...] et la satisfaction des besoins des*
22 *consommateurs* », a précédé de plus de 17 ans l'introduction de l'article 48.1 à
23 la Loi.

24 En raison de l'introduction du nouvel article 48.1 de la Loi, la Régie a vu sa discrétion
25 tarifaire balisée. Cet article dicte les objectifs précis d'un éventuel MRI.

26 Dans le respect du cadre réglementaire, l'article 48.1 de la Loi est clair sur
27 l'obligation qui est faite à la Régie d'adopter des MRI et sur les objectifs qu'elle doit
28 retenir. Cet article assurément balise la discrétion tarifaire générale et décisionnelle
29 de la Régie.

30 Dans le présent dossier et pour les fins de l'exercice de la juridiction de la Régie à
31 l'égard de l'adoption de MRI pour le Transporteur et le Distributeur, ce qui précède

- 1 milite pour une interprétation arrimée au cadre réglementaire global existant et limité
- 2 au texte clair de l'article 48.1 de la Loi.
- 3 Avec égard, tout argument qui reposerait sur l'application d'une technique ou d'un
- 4 principe d'interprétation qui aurait pour effet de nier le cadre réglementaire global au
- 5 sein duquel doit s'insérer l'article 48.1 de la Loi pour être valablement interprété et
- 6 appliqué devrait être rejeté par la Régie.

5 Conclusion

1 Le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que l'introduction de l'article 48.1 de la
2 Loi n'a pas pour effet d'obliger une révision significative ou un bouleversement
3 complet du cadre réglementaire. Aucun indice ne laisse croire que tel était l'intention
4 du législateur. Au contraire cet article s'insère dans un cadre législatif et
5 réglementaire bien défini.

6 Leur position est à l'effet que les objectifs décrits à l'article 48.1 de la Loi, soit
7 l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service, la réduction des
8 coûts profitable à la fois aux consommateurs et au Transporteur et au Distributeur
9 ainsi que l'allègement du processus de fixation ou modification des tarifs, sont clairs
10 et exclusifs.

11 Le législateur a visiblement souhaité, par l'adoption de cet article 48.1 de la Loi,
12 baliser précisément la discrétion tarifaire générale dévolue à la Régie par sa loi
13 constitutive, en dictant les objectifs à poursuivre pour les MRI.

14 Avec égard, le Transporteur et le Distributeur soutiennent que le texte de
15 l'article 48.1 de la Loi, mis en lumière par les éléments qui précèdent, ne permet pas
16 de considérer d'autres objectifs aux MRI que les trois objectifs qui y sont
17 explicitement indiqués.