

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. : R-3897-2015 phase 1

REGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

ET

UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)
Intervenante

ÉTABLISSEMENT D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE
ASSURANT LA RÉALISATION DE GAINS D'EFFICIENCE PAR LE DISTRIBUTEUR
D'ÉLECTRICITÉ ET LE TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ
Interprétation de l'article 48.1

ARGUMENTATION
DE
UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

Préambule

En 2013, le législateur modifiait la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ et adoptait l'article 48.1.

En vertu de cet article la Régie de l'énergie (la Régie) doit établir un mécanisme de réglementation incitative (MRI) assurant la réalisation de gains d'efficacité pour HQD et HQT.

Il est également prévu au deuxième paragraphe de l'article 48.1 que le MRI qui sera adopté par la Régie doit poursuivre certains objectifs.

L'article 48.1 se lit comme suit :

48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité 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, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

¹ Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ., Chapitre R-6.01 ;

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

Contexte

Dans le cadre de leurs demandes d'intervention dans le présent dossier certains intervenants dont UC s'objectaient à l'interprétation restreinte de l'article 48.1 soumise par Hydro-Québec, soulignant que le MRI devrait avoir des objectifs à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Ces positions sont en opposition à celle d'Hydro-Québec (HQ) qui soutient que le présent dossier, en application de l'article 48.1, est de nature purement tarifaire et économique.

Le présent dossier a pour objet ultime de mettre en place un mécanisme de réglementation incitative conforme à l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (ci-après la « Loi »). Cet article ne comporte aucune référence ou objectif qui soit relié au développement durable ou à l'environnement.²

«L'examen par la Régie des demandes d'interventions de ces intéressés doit se faire en considérant que ce dossier est de nature tarifaire et économique»³ (nos soulignés)

En réplique à ces commentaires de HQ, UC soumettait à ce sujet :

« Il appert que HQTd soumet d'ores et déjà une interprétation limitative de l'article 48.1, à savoir que le mécanisme à mettre en place serait de nature purement économique. Cette interprétation ressemble étrangement à celle soumise par HQTd dans le cadre du dossier R-3842 qui fut rejetée par la Régie dans sa décision D-2014-033. UC soumet que cette interprétation méritera d'être débattue à la lumière de l'article 48.1 et de l'article 5 de la Loi.

En effet selon UC, l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative devra prendre en compte la performance de HQD et HQT en fonction de divers paramètres sociaux et environnementaux, dans un contexte de développement durable et non seulement en fonction de paramètres économiques. L'amélioration de la performance à laquelle il est fait référence à l'alinéa 1° de l'article 48.1 ne peut et ne doit pas s'interpréter comme étant uniquement une performance économique en vase clos comme tente de le faire HQTd.

UC soumet que le futur mécanisme devra prendre en considération divers décrets et politiques gouvernementales, dont la protection des ménages à faible revenu (décret 841-2014).

UC souligne de plus, que le récent déversement aux Iles-de-la-Madeleine⁴, met en évidence le fait que des décisions économiques, dans ce cas relatives à la fréquence de la maintenance et à la prévention des déversements, ont parfois un impact

² Lettre du 25 mars 2015, page 4 ;

³ Lettre du 25 mars 2015, page 4 ;

⁴ **Déversement aux Îles : le ministère de l'Environnement enquêtera**, Radio-Canada, 20 décembre 2014, [En ligne] : <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/12/20/004-diesel-deversement-hydro-quebec-cap-aux-meules-oleoduc.shtml>

environnemental important que le mécanisme devra prendre en compte. Il en est de même pour les coûts à la fois économiques et environnementaux du diesel dans les réseaux autonomes qui devraient également être pris en compte. À cet effet UC soumet que la participation de groupes environnementaux, avec qui UC pourrait collaborer, sera pertinente et utile à la Régie pour les fins du présent dossier.

UC demande à la Régie de rejeter l'interprétation restrictive soumise par HQTD de l'article 48.1 et de ne pas limiter à priori la portée et le sens à donner à cet article, mais plutôt de poursuivre la réflexion amorcée dans la décision D-2014-033 :

« [118] D'ailleurs, si le législateur avait voulu que l'article 48.1 de la Loi n'impose la Régie que l'adoption d'un simple mécanisme de traitement des écarts, il l'aurait exprimé clairement. Selon la Régie, le choix du législateur d'employer les termes mécanisme de réglementation incitative, traduits en anglais par performance based regulation, n'est pas le fruit du hasard. Le législateur a soigneusement utilisé des termes qui ont une signification précise pour un organisme de régulation économique. Dans un tel cas, la Régie est d'avis que c'est le sens spécialisé du terme qui devrait être retenu :

1017. Évidemment, si la loi emploie un terme de l'art qui n'a d'autre sens que le sens technique, c'est ce sens qui prévaudra, car c'est alors au fond le sens technique et spécialisé qui constitue le sens ordinaire [...] 16.

[119] De plus, la Régie ne peut ignorer que l'article 48.1 de la Loi lui impose d'établir un MRI. Le mot *établir* est défini ainsi dans le dictionnaire *Le Petit Robert 2013*:

« *Établir* » : Il (*Abstrait*) 1. (*milieu XIIe*) *Mettre en vigueur, en application.*

[120] Le principe de l'effet utile d'un texte de loi est un argument interprétatif courant qui est résumé ainsi par Pierre-André Côté :

1047. En lisant un texte de loi, on doit en outre présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économe de ses paroles : il ne « parle pas pour ne rien dire » 17.

[121] À la lumière de ce principe d'interprétation, la Régie est d'avis qu'il faut présumer, qu'en introduisant un nouvel article dans la Loi, que le législateur était d'avis que le cadre réglementaire actuel était insatisfaisant et qu'il voulait amener la Régie à mettre en place un nouveau mode de réglementation conforme aux types de réglementation incitative. En ce sens, l'argument des Demandeurs voulant que les exigences de l'article 48.1 de la Loi soient respectées par le régime de réglementation actuel ne saurait être retenu.»

(nos soulignés)

UC invite donc la Régie à rejeter l'interprétation restrictive de l'article 48.1 soumise par HQTD.»⁵

Par la suite, soit le 5 mai 2015 la Régie rendait sa décision D-2015-060. Il appert de cette décision que la Régie n'a pas retenu les prétentions de HQ. En effet, malgré la demande de HQ, de ne pas retenir les demandes d'interventions des intervenants à caractère «environnemental ou développement durable» parce que le dossier serait de nature purement économique et tarifaire, la Régie dans sa décision D-2015-060

⁵ Lettre de UC en date du 30 mars 2015, pièce C-UC-0003 ;

spécifie :

« [61] Le présent dossier aura une large portée et, en conséquence, la Régie souhaite bénéficier d'un éclairage provenant de divers groupes d'intérêts. Toutefois, elle ne croit pas opportun de reconnaître plus de deux représentants par champ d'intérêt lorsque plusieurs groupes ou associations souhaitent faire valoir des perspectives similaires. »⁶ (nos soulignés)

La Régie reconnaît le RNCREQ et SE-AQLPA à titre d'intervenant en spécifiant :

« la Régie estime que le RNCREQ et SÉ-AQLPA seront en mesure de représenter adéquatement l'ensemble des positions liées à l'environnement et au développement durable. »⁷ (nos soulignés)

UC soumet donc respectueusement que la Régie a ainsi rendu une première décision sur l'interprétation de l'article 48.1 à l'effet que les considérations qui sous-tendront son application ne seront pas strictement économiques.

Par la suite et lors de la rencontre préparatoire tenue le 15 juin 2015 en réponse à une question de Me David (OC) «*est-ce qu'il est exclu que la Régie fixe des objectifs qui vont au-delà de 48.1 ?*»⁸ La Régie répondait «*Ce n'est pas exclu. (...) , la loi, pour nous, on n'en fait pas une interprétation limitative*»⁹. (nos soulignés)

Hydro-Québec s'oppose à cette interprétation non limitative de la Régie et s'exprime ainsi sur les objectifs mentionnés à l'article 48.1 lors de la dite rencontre préparatoire :

*« il n'y a pas de terme dans cet article-là, ou des «notamment», ou des«pourrait être que», il n'y a pas de latitude quand on regarde 48.1, c'est un texte qui est fermé.»¹⁰
« ...ces objectifs-là sont, somme toute fermés,(...). Si le législateur avait voulu inscrire, assurer la performance environnementale, bien, il l'aurait inscrit ; ça ne l'est pas. (...)»¹¹*

Suite à la rencontre préparatoire dans sa décision D-2015-103 la Régie retient que l'interprétation de l'article 48.1 est un enjeu du présent dossier et se fera par voie de consultation.¹²

Position de UC

UC réitère le contenu et les arguments contenus dans sa lettre du 30 mars 2015¹³ et soumet respectueusement que l'article 48.1 doit être interprété de manière large et libérale en prenant en considération le sens technique des mots «mécanisme de réglementation incitative». UC soumet que la Régie devrait maintenir sa position à cet effet.

⁶ D-2015-060, page 14 ;

⁷ D-2015-060, page 14, paragraphe 64 ;

⁸ Notes sténographiques en date du 15 juin 2015, Volume 2, pages 38 et 39 ;

⁹ Notes sténographiques en date du 15 juin 2015, Volume 2, page 39;

¹⁰ Notes sténographiques en date du 15 juin 2015, Volume 2, pages 87 et 88 ;

¹¹ Notes sténographiques en date du 15 juin 2015, Volume 2, page 89

¹² D-2015-103, page 5, paragraphes 9 et 10 ;

¹³ Pièce C-UC-0003 ;

UC soumet que non seulement les objectifs décrits à la suite du deuxième paragraphe de l'article ne sont pas limitatifs, ou fermés pour reprendre l'expression du procureur de HQ, mais de plus que la description faite par le législateur de chacun de ces objectifs doit également recevoir une interprétation large et libérale.

UC soumet que conclure autrement irait à l'encontre de l'esprit et de l'objet de la *LRE* et limiterait indûment l'exercice des pouvoirs que le législateur a confiés à la Régie de l'énergie. (Articles 1, 3, 5 et 31 *LRE*)

Pour les motifs qui suivent UC soumet que la Régie a la discrétion et les pouvoirs nécessaires pour ajouter des objectifs à ceux déjà énoncés à l'article 48.1, et le législateur ne peut suspendre ou retirer ces pouvoirs pour les fins de 48.1., sans une mention explicite et précise à cet effet ; ce qu'il n'a pas fait.

Objet de l'article 48.1

La Régie a dans sa décision D-2014-033, la Régie a déjà déterminé clairement le sens et l'objet de l'article 48.1.

Elle a noté que le législateur avait utilisé un «terme de l'art» qui n'a d'autre sens que le sens technique et spécialisé ce terme étant « mécanisme de réglementation incitative»(MRI) traduit en anglais par «performance based regulation (PBR)»

1017. Évidemment, si la loi emploie un terme de l'art qui n'a d'autre sens que le sens technique, c'est ce sens qui prévaudra, car c'est alors au fond le sens technique et spécialisé qui constitue le sens ordinaire [...] 16.

[119] De plus, la Régie ne peut ignorer que l'article 48.1 de la Loi lui impose d'*établir* un MRI. Le mot *établir* est défini ainsi dans le dictionnaire *Le Petit Robert 2013*:
« *Établir* » : Il (*Abstrait*) 1. (*milieu Xlle*) *Mettre en vigueur, en application.*

[120] Le principe de l'effet utile d'un texte de loi est un argument interprétatif courant qui est résumé ainsi par Pierre-André Côté :

1047. En lisant un texte de loi, on doit en outre présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économe de ses paroles : il ne « parle pas pour ne rien dire »¹⁴

Or, l'expert d'Elenchus retenu par la Régie pour soumettre un rapport sur les divers types de PBR soulignait dans son rapport :

«Although PBR is typically adopted to provide an incentive for utilities to become more efficient, each jurisdiction typically has additional objectives or drivers that are unique to its circumstances. Hence, each PBR regime is best understood in the context not only of the general principles but also in terms of its own guiding objectives. Even when objectives are set by legislation, the regulator often develops a more detailed list of objectives. The Regulatory Assistance Project (associated with NARUC) has identified a useful list of objectives for regulators to consider in developing a PBR regime:»¹⁵

¹⁴ D-2014-033

¹⁵ Rapport Elenchus, page 23 Dossier R-3997-2014, pièce A-0003 ;

L'expert nous informe donc que même lorsque le législateur a établi des objectifs il est courant que le régulateur y ajoute.

Cette opinion de l'expert est très à propos dans le contexte de l'article 48.1 et de son interprétation. UC soumet que considérant les termes utilisés et la construction grammaticale en deux paragraphes de l'article 48.1 le Régie se doit de conclure à l'instar de ce qui a été indiqué par l'expert que le législateur a établi des objectifs mais que le régulateur peut en développer d'autres.

En effet l'article 48.1 se divise en deux paragraphes distincts. Le premier paragraphe qui édicte que la Régie établit un MRI assurant la réalisation de gain d'efficacité. Le deuxième apporte une précision de la part du législateur et précise que le MRI ne pourra omettre de comporter certains objectifs.

Le législateur n'a aucunement soustrait l'établissement du MRI au respect de la poursuite des autres objectifs contenus à la *LRE* ou à divers décrets pouvant être adopté, dont le décret à caractère social sur la protection des ménages à faible revenu (décret 841-2014).

Le législateur a toutefois voulu s'assurer que la Régie inclurait certains objectifs particuliers lorsqu'elle établirait les objectifs du MRI qu'elle se doit de mettre en place selon la loi. Le législateur n'a pas spécifiquement exclus que la Régie puisse décider d'ajouter d'autres objectifs si elle le jugeait utile et nécessaire. Ce qu'il aurait dû faire de manière claire et non ambiguë si là était son intention.

Notons que le législateur n'a pas non plus qualifié d'économique les objectifs qu'il a fixé. Or les éléments décrits aux alinéas 1°, 2° et 3° du deuxième paragraphe de l'article 48.1 pourraient tous inclure des aspects (critères ou indicateurs) sociaux et environnementaux en plus d'économiques.

Soulignons finalement que les articles 1, 5, 31, 32, 48 et 49 n'ont pas été modifiés par le législateur lors de l'adoption de l'article 48.1. Par contre l'article 25 l'a été afin de prévoir que la Régie devra tenir une audience publique lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1.

La Régie conserve donc les obligations qui découlent de l'article 5, et la compétence exclusive que lui confère l'article 31. Elle a donc tous les pouvoirs et la discrétion voulue pour ajouter les objectifs qui permettront de rencontrer les objets et buts de la loi.

UC soumet que l'article 48.1 ne doit pas être lu et interprété en vase clos et hermétique. Plus précisément, au delà de la définition technique spécialisée d'un MRI, la Régie doit prendre en considération que l'interprétation de l'article doit s'inscrire dans l'esprit de la Loi et de son objet.

Objet de la *LRE*

Afin d'interpréter l'article 48.1 il est essentiel d'examiner la *LRE* afin de s'assurer que ladite interprétation sera conforme à l'esprit de la loi, son objet et l'intention du législateur.

Cette approche est conforme aux articles 41, 41.1 de la *Loi d'interprétation*¹⁶ (LIQ) qui précisent :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

UC souligne que le deuxième paragraphe de l'article 41 de la *LIQ* établi un principe qui est reconnu également dans la *Loi d'interprétation*¹⁷ fédérale entre autre aux article 10 et 12 de cette *Loi*¹⁸.

La Cour Suprême nous enseigne dans sa décision *Bell Expressvu c. Rex*¹⁹

«Voici comment, à la p. 87 de son ouvrage *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), Elmer Driedger a énoncé le principe applicable, de la manière qui fait maintenant autorité :

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

Notre Cour a à maintes reprises privilégié la méthode moderne d'interprétation législative proposée par Driedger, et ce dans divers contextes : voir, par exemple, *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536, p. 578, le juge Estey; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, p. 17; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688, par. 25; *R. c. Araujo*, [2000] 2 R.C.S. 992, 2000 CSC 65, par. 26; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2, par. 33, le juge en chef McLachlin; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002] 1 R.C.S. 84, 2002 CSC 3, par. 27. Je tiens également à souligner que, pour ce qui est de la législation fédérale, le bien-fondé de la méthode privilégiée par notre Cour est renforcé par l'art. 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, qui dispose que tout texte « est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ».

Cette méthode reconnaît le rôle important que joue inévitablement le contexte dans l'interprétation par les tribunaux du texte d'une loi. Comme l'a fait remarquer avec perspicacité le professeur John Willis dans son influent article intitulé « Statute Interpretation in a Nutshell » (1938), 16 *R. du B. can.* 1, p. 6, [TRADUCTION] « les mots, comme les gens, prennent la couleur de leur environnement ». Cela étant, lorsque la disposition litigieuse fait partie d'une loi qui est elle-même un élément d'un cadre législatif plus large, l'environnement qui colore les mots employés dans la loi et le cadre dans lequel celle-ci s'inscrit sont plus vastes. En pareil cas, l'application du principe énoncé par Driedger fait naître ce que notre Cour a qualifié, dans *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, 2001 CSC 56, par. 52, de « principe d'interprétation qui présume

¹⁶ LRQ, chapitre 1-16;

¹⁷ L.R.C.(1985)ch, I-21 ;

¹⁸ Les articles 10 et 12 sont reproduits en annexe ;

¹⁹ [2002] RCS 561 :

l'harmonie, la cohérence et l'uniformité entre les lois traitant du même sujet ». (Voir également *Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069, p. 1079; *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, par. 61, le juge en chef Lamer.) »²⁰ (nos soulignés)

«la Cour suprême a déclaré que « [l]a règle de l'interprétation restrictive devient donc applicable seulement lorsque les tentatives d'interprétation neutre [...] laissent subsister un doute raisonnable quant au sens ou à la portée du texte de la loi [...] cela signifie que, même dans le cas des lois pénales, il faut rechercher la véritable intention du législateur et appliquer le sens qui correspond à ses objets »²¹.

La maxime *expressio unius est exclusio alterius*, qui demande d'exclure ce qui n'est pas expressément mentionné et est ni plus ni moins que la mécanique d'interprétation proposée par HQ, a été fréquemment citée par la Cour suprême du Canada depuis le début du siècle précédent. Elle fut parfois appliquée, parfois écartée. Elle est utilisée comme guide pour découvrir l'intention du législateur. En 1930, le juge Newcombe qualifiait la règle de « *valuable servant* » mais de « *dangerous master to follow* »²²,

UC soumet que ces expressions qui seront reprises à de nombreuses occasions par les juges de la Cour suprême et autres tribunaux n'imposent pas de conclusions, tel que souligné par l'honorable juge en chef Laskin²³, et une interprétation fondée sur l'objet de la loi demeure toujours nécessaire malgré la mention d'un cas particulier qui puisse laisser croire à l'exclusion d'autres cas.

Aucune interprétation conduisant à enfreindre les valeurs protégées par la loi ne devrait être admise. C'est ce que précise l'honorable juge Wilson lorsqu'elle exprime :

«Dans le *Renvoi : Motor Vehicle Act de la C-B.*, précité notre Cour a conclu que les principes de justice fondamentale se trouvent dans les préceptes fondamentaux de notre système de justice. Les articles 8 à 14 de la *Charte* contiennent des illustrations, mais non une énumération exhaustive, des atteintes à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui ne sont pas conformes aux principes de justices fondamentales. S'il en était autrement, l'art. 7 lui-même serait sans objet. Je conclus donc que les énumérations précises à l'al.11c) et à l'art. 13 n'empêche pas de conférer une teneur résiduelle à l'art. 7»²⁴

UC soumet respectueusement que les objectifs mentionnés aux trois alinéas du deuxième paragraphe de l'article 48.1 vise à assurer l'inclusion de ces objectifs particuliers dans le MRI mais ne saurait avoir pour effet d'écarter l'application des autres objectifs que la Régie pourrait déterminer en se basant sur la *LRE* et ses objets qui sont entre autre contenu à l'article 5 de la *LRE*.

Cette interprétation est également conforme à celle retenue par l'honorable juge Pigeon :

²⁰ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS 561, à la page 580 :

²¹ *R. c. Hasselwander*, [1993] 2 R.C.S. 398, à la page 413;

²² *Turgeon v. Dominion Bank*, [1930] S.C.R. 67, à la page 71;

²³ *Jones c. Nouveau-Brunswick (Procureur général)*, [1975] 2 R.C.S. 182, aux pages 195 et 196 (j. Laskin). ;

²⁴ *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, à la page 470 (j. Wilson) ;

«Le principe que la mention d'un cas particulier exclut l'application des autres cas non mentionnés est bien loin d'être reconnu comme une règle générale d'interprétation. Au contraire, un texte affirmatif de portée restreinte n'a pas ordinairement pour effet d'écarter l'application d'une règle générale qui existe par ailleurs.»²⁵

Or, en ce qui concerne la *LRE*, nous avons non seulement les prescriptions de l'article 5 mais également la large discrétion dévolue exclusivement à la Régie par l'article 31.

UC soumet en conséquence que la Régie est un tribunal spécialisé qui devra s'assurer d'user de sa large discrétion lors de l'établissement d'un MRI et de réaliser les objets de sa loi et non seulement ceux de l'article 48.1 pris en vase clos. C'est ce que prévoient les règles d'interprétation.

La Cour suprême dans sa décision *Bell Expressvu c. Rex*²⁶ se prononce sur l'interprétation d'un l'article de la *LRC*²⁷, dont le texte débute avec les mots « il est interdit » puis est suivi d'une liste descriptive. La cour aborde la problématique de l'interprétation de la manière suivante:

« de l'avis des juges de la majorité, [TRADUCTION] « [u]ne disposition dont on peut raisonnablement dire qu'elle se prête à deux interprétations non ambiguës mais contradictoires doit à tout le moins être considérée comme ambiguë » (par. 35). Pour cette raison et parce que l'al. 9(1)c) entraîne des conséquences du point de vue pénal, les juges majoritaires ont conclu que [TRADUCTION] « l'interprétation restrictive du juge siégeant en chambre [...] doit [...] être retenue » (par. 35).

Le juge Iacobucci pose la question «qu'est qu'une ambiguïté en droit»²⁸ et précise qu'un texte ambiguë doit raisonnablement donner lieu à plus d'une interprétation. Mais, ajoute que ce faisant il est nécessaire de tenir compte du «contexte global» de la disposition.

Le juge Iacobucci refuse d'interpréter de manière restrictive l'article 9.1 et sans regarder l'ensemble de la loi et s'exprime ainsi :

«En conséquence, bien que je souscrive à l'opinion de la majorité de la Cour d'appel selon laquelle, [TRADUCTION] « [s]i un signal d'abonnement n'a pas de distributeur légitime au Canada, personne ne saurait être autorisé à en permettre le décodage », je ne vois pas comment il s'ensuit nécessairement que le décodage de signaux non assujettis à la réglementation « ne peut de ce fait contrevenir à la *Loi sur la radiocommunication* » (par. 36). Pareille conclusion exigerait que l'on intègre à l'interdiction certains mots de l'exception, ce qui constituerait une démarche circulaire et erronée. Je vais me référer à nouveau à la décision du juge Provost, de la Cour du Québec, dans l'affaire *Pearlman*, précitée, p. 2031 : « Rechercher d'abord l'exception et définir ensuite le principe par rapport à l'exception risquent de fausser le sens du texte et de trahir l'intention de son rédacteur. »²⁹

²⁵ *Alimport (Empresa Cubana Importadora de Alimentos) c. Victoria Transport Ltd.*, [1977] 2 R.C.S., 858, à la page 862 (j. Pigeon); voir également *Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Québec (Procureur général)*, [1977] R.C.S. 41, 45 et 46.;

²⁶ [2002] RCS 561 ;

²⁷ *Loi sur radiocommunication*, L.R.C. 1985, ch. R-2 ;

²⁸ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, à la page 581 ;

²⁹ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, aux pages 586 et 587 ;

Il procède à l'interprétation des mots utilisés à l'article 9(1)c) suivant leur sens ordinaire et grammatical dans le contexte de l'ensemble de la loi en tenant compte des définitions de l'article 2 de la dite loi³⁰, et procède à l'analyse du contexte élargi de la Loi.

«Les dispositions de chaque loi doivent donc être lues en tenant compte de leurs contextes réciproques et il faut tenir compte du rôle de chaque loi dans le régime général. [Renvoi à R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes* (3e éd. 1994), p. 286.]³¹

Il conclut après analyse du contexte de la loi que «*peu d'éléments appuient une interprétation restrictive de l'al.9(1)c).*»³²

«Après examen du contexte global de l'al. 9(1)c) et interprétation des mots qui le composent suivant leur sens ordinaire et grammatical, en conformité avec le cadre législatif dans lequel s'inscrit cette disposition, j'arrive à la conclusion que celle-ci ne recèle aucune ambiguïté. Je ne peux que conclure que le législateur entendait interdire de manière absolue aux résidents du Canada de décoder des signaux d'abonnement encodés.»³³

UC soumet respectueusement qu'il en est de même pour l'article 48.1 et la liste des objectifs mentionnés ne peut être caractérisée d'exhaustive eu égard aux autres dispositions de la *LRE*, et au sens qui doit être donné à l'expression «mécanisme de réglementation incitative».

Dans sa décision D-2014-033, où la Régie se prononçait sur le processus d'interprétation devant être suivi pour établir la portée de l'article 48.1 et amorçait sa réflexion de la manière suivante:

[104] Afin de répondre à la Question préliminaire, la Régie doit impérativement chercher à identifier ce que le législateur visait en employant l'expression *mécanisme de réglementation incitative*. Le législateur ayant fait le choix de ne pas définir ce qu'est un MRI, la Régie doit déterminer le véritable sens de cette expression en fonction du contexte et de l'objet de la Loi.

[106] La Régie retient de ces différentes références que les expressions « MRI » et « PBR » ont un sens précis dans le domaine de la régulation économique. Il en ressort qu'un MRI constitue un mode de réglementation qui représente une alternative au mode traditionnel de réglementation sur la base du coût de service.

[107] L'auteur Pierre-André Côté, dans son ouvrage *Interprétation des lois*, enseigne que le sens spécialisé d'un terme pourra être retenu si les circonstances le justifient :

« 1016. Le respect du sens courant n'est toutefois pas une règle absolue : si les circonstances sont telles qu'on puisse conclure que le sens technique ou scientifique est préférable, c'est ce sens qu'il faudra retenir, sous réserve de la preuve de cette signification technique. C'est souvent une question fort délicate que celle de décider si l'on doit retenir le sens courant ou le sens spécialisé. On la tranche à la lumière de divers facteurs. Il s'agit, entre autres, de savoir à quel auditoire la loi est adressée : à l'ensemble de la population ou à une partie restreinte de celle-ci, formant un sous-

³⁰ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, à la page 588 ;

³¹ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, aux pages 589 et 590 ;

³² *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, à la page 590, para. 48 ;

³³ *Bell Expressvu c. Rex*, [2002] RCS, p. 561, à la page 594 ;

*ensemble linguistique en raison du métier, ou de la profession [...] »*¹¹.
[nous soulignons]

[108] Afin de déterminer si le sens spécialisé de l'expression « MRI » doit être retenu, la Régie estime qu'il est essentiel d'analyser le contexte ayant entouré l'adoption de la Loi 16.

Selon la Régie, le choix du législateur d'employer les termes *mécanisme de réglementation incitative*, traduits en anglais par *performance based regulation*, n'est pas le fruit du hasard. Le législateur a soigneusement utilisé des termes qui ont une signification précise pour un organisme de régulation économique. Dans un tel cas, la Régie est d'avis que c'est le sens spécialisé du terme qui devrait être retenu :
« 1017. Évidemment, si la loi emploie un terme de l'art qui n'a d'autre sens que le sens technique, c'est ce sens qui prévaudra, car c'est alors au fond le sens technique et spécialisé qui constitue le sens ordinaire [...] »¹⁶. (nos soulignés)

Or il est reconnu, tel que mentionné dans le rapport des experts Elenchus que les MRI peuvent avoir plusieurs objectifs. La Régie en vertu des larges pouvoirs et de la discrétion qui lui sont conférés par la Loi devra établir ces objectifs en fonction des objets de la loi dont l'article 5, mais devra également s'assurer que les objectifs décrétés par le législateurs sont également inclus.

Finalement rappelons que dans sa décision 500-05-048735-995, la Cour supérieure du Québec sous la plume de l'honorable Pierrette Rayle résume le contexte de l'adoption de la LRE, sa sphère d'application et son mandat général.³⁴

À cet effet elle réfère entre autre aux articles 1, 3, 5, 31 et 32 de la LRE. Elle spécifie que :

«Le pouvoir de surveillance de la Régie (art. 31.20) dépasse la simple fixation ou modification des tarifs. Pour être en mesure de véritablement contrôler le secteur énergétique, la Régie dispose de pouvoirs étendus sur les opérations d'Hydro-Québec et des distributeurs de gaz naturel»³⁵ (nos soulignés)

Dans cette décision la Juge Rayle conclut « que la Régie comporte toutes les caractéristiques d'un organisme de régulation à caractère multifonctionnel.»³⁶

Elle procède par la suite à l'évaluation du degré d'autonomie de la Régie et conclut:

« En l'espèce, il ressort de l'examen des dispositions pertinentes de la LRE que le législateur québécois a confié une responsabilité exclusive à la Régie, devant s'exercer au moyen d'un pouvoir discrétionnaire, en matière de reconnaissance d'actifs pour fins d'établissement de la base de tarification conformément (art. 31, 48, 49(l) LRE)»³⁷ (nos soulignés)

³⁴ ARC et al c. PGQ et Ministre des ressources naturelles, (CS, 6 juin 2000)
Décision 500-05-048735-995, aux pages 5 à 11 ;

³⁵ ARC et al c. PGQ et Ministre des ressources naturelles, (CS, 6 juin 2000)
Décision 500-05-048735-995, page 11 ;

³⁶ ARC et al c. PGQ et Ministre des ressources naturelles, (CS, 6 juin 2000)
Décision 500-05-048735-995, page 23 ;

³⁷ ARC et al c. PGQ et Ministre des ressources naturelles, (CS, 6 juin 2000)
Décision 500-05-048735-995, page 25 ;

UC soumet que ce pouvoir discrétionnaire de la Régie s'étend également à la détermination d'objectifs au delà de ceux déjà prévus à l'article 48.1 et à la détermination de la nature du MRI à venir. Si le législateur avait voulu restreindre ce pouvoir ou l'application des autres objets de la loi, il l'aurait fait clairement en adoptant 48.1 nonobstant d'autres dispositions de la loi et/ou en spécifiant que le mécanisme ne doit poursuivre que les objectifs suivants. Ce qu'il n'a pas fait.

UC soumet que la liste des objectifs contenus à l'article 48.1 est impérieuse mais non exhaustive.

UC demande à la Régie de reconnaître le caractère non limitatif des objectifs décrits par le législateur à l'article 48.1

Le tout respectueusement soumis

A Montréal, ce 8 septembre 2015



Me Hélène Sicard, procureur pour
Union des consommateurs

Législation applicable

Loi sur la Régie de l'énergie³⁸

1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit.

1996, c. 61, a. 1; 2000, c. 22, a. 1.

3. La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État.

1996, c. 61, a. 3; 1999, c. 40, a. 245.

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

25. La Régie doit tenir une audience publique:

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

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

2.1° (*paragraphe abrogé*);

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

4° lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1.

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

1996, c. 61, a. 25; 2006, c. 46, a. 31; 2011, c. 16, ann. II, a. 46; 2013, c. 16, a. 1.

31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;

2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

³⁸ Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ., Chapitre R-6.01 ;

3° (*paragraphe abrogé*);

4° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de transport d'électricité par le transporteur d'électricité, de distribution d'électricité par le distributeur d'électricité, les réseaux municipaux ou privés d'électricité ou par la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables;

4.1° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel par un distributeur de gaz naturel et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables;

4.2° (*paragraphe abrogé*);

5° décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi.

Elle a la même compétence pour décider d'une demande soumise en vertu de l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), du paragraphe 3° de l'article 12 et des articles 13 et 16 de la Loi sur les systèmes municipaux et privés d'électricité (chapitre S-41), et des articles 2 et 10 de la Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité (Lois du Québec, 1986, chapitre 21).

1996, c. 61, a. 31; 2000, c. 22, a. 6; 2006, c. 46, a. 32; 2011, c. 16, ann II, a. 47.

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

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

2° déterminer la méthode d'allocation du coût de service applicable au transporteur d'électricité ou au distributeur d'électricité ou à un distributeur de gaz naturel;

3° énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe;

3.1° déterminer, pour le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et chaque distributeur de gaz naturel les méthodes comptables et financières qui leur sont applicables;

4° (*paragraphe abrogé*).

1996, c. 61, a. 32; 2000, c. 22, a. 7.

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné. Elle peut notamment demander au transporteur d'électricité, au distributeur d'électricité ainsi qu'à un distributeur de gaz naturel de lui soumettre une proposition de modification.

Une demande est accompagnée des documents et des frais prévus par règlement. Le distributeur d'électricité et un distributeur de gaz naturel doivent joindre à une telle demande un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu.

1996, c. 61, a. 48; 2000, c. 22, a. 10; 2006, c. 46, a. 37.

48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité 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, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
- 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.

2013, c. 16, a. 2.

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:

1° établir la base de tarification du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité ou d'un réseau de distribution de gaz naturel ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces réseaux;

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport;

3° permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification;

4° favoriser des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et la satisfaction des besoins des consommateurs;

5° s'assurer du respect des ratios financiers;

6° tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, pour un tarif de gaz naturel, de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs;

2013, c. 16, a. 2.

7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;

8° tenir compte des prévisions de vente;

9° tenir compte de la qualité de la prestation du service;

10° tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret;

11° maintenir, sous réserve d'un décret du gouvernement à l'effet contraire, l'uniformité

territoriale de la tarification sur l'ensemble du réseau de transport d'électricité.

Lorsqu'elle fixe un tarif de livraison de gaz naturel, la Régie doit également tenir compte du montant total annuel qu'un distributeur de gaz naturel alloue à l'efficacité et à l'innovation énergétiques.

La Régie peut, pour un consommateur ou une catégorie de consommateurs, fixer un tarif afin de financer les économies d'énergie non rentables pour un distributeur de gaz naturel mais rentables pour ce consommateur ou cette catégorie de consommateurs.

Elle peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée.

1996, c. 61, a. 49; 2000, c. 22, a. 11; 2006, c. 46, a. 38; 2011, c. 16, ann. II, a. 50.

Loi d'interprétation³⁹ (provinciale-Québec)

1. Cette loi s'applique à toute loi du Parlement du Québec, à moins que l'objet, le contexte ou quelque disposition de cette loi ne s'y oppose.

38. 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.

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

1992, c. 57, a. 603.

51. 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.

Loi d'interprétation⁴⁰ (fédérale)

Principe général

10. La règle de droit a vocation permanente; exprimée dans un texte au présent intemporel, elle s'applique à la situation du moment de façon que le texte produise ses effets selon son esprit, son sens et son objet.

Principe et interprétation

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

³⁹ LRQ, chapitre 1-16 ;

⁴⁰ L.R.C. (1985) ch,I-21 ;

Jurisprudence citée

Décisions de la Régie : D-2014-033,
D-2015-060,
D-2015-103,

Bell Expressvu c. Rex [2002] RCS, 561:

R. c. Hasselwander, [1993] 2 R.C.S. 398;

Turgeon v. Dominion Bank, [1930] S.C.R. 67;

Jones c. Nouveau-Brunswick (Procureur général), [1975] 2 R.C.S. 18 ;

Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce), [1990] 1 R.C.S. 425;

Alimport (Empresa Cubana Importadora de Alimentos) c. Victoria Transport Ltd. , [1977] 2 R.C.S., 858;

Verreault (J.E.) & Fils Ltée c. Québec (Procureur général) , [1977] R.C.S. 41, 45 et 46.;

ARC et al c. PGQ et Ministre des ressources naturelles, (CS, 6 juin 2000)
Décision 500-05-048735-995