



Montréal, le 8 septembre 2015

Marc-André LeChasseur
malechasseur@lechasseuravocats.com
514-845-0280

PAR COURRIEL ET SDÉ

Me Véronique Dubois
Régie de l'énergie
800, Place Victoria
2^e étage, bureau 255
Montréal (Québec) H4Z 1A2

**Objet : Dossier R-3897-2014
HQD - Interprétation de l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de
l'énergie D-2015-103
N/D : 1040-24**

Chère consoeur,

Dans le cadre de sa décision procédurale D-2015-103 du 30 juin 2015, la Régie de l'énergie demande aux participants de se prononcer par écrit sur l'interprétation de l'article 48.1 précité afin de statuer sur le cadre réglementaire applicable. À cet effet, la Régie distingue la position prise par le Transporteur et le Distributeur de celle prise par les Intervenants :

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

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

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

[16] En conséquence, afin de permettre un déroulement diligent du dossier, la Régie demande aux participants de se prononcer



**par écrit sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi
d'ici le 8 septembre 2015 à 12 h. (...)**

La Régie demande aux participants d'explicitier par écrit leur point de vue sur la portée de l'article 48.1.

Résumé de la position de l'UMQ

À ce titre, l'Union des municipalités du Québec soumet la présente à votre appréciation. La position de l'UMQ, ci-après exposée, peut être résumée comme suit :

- L'article 48.1 énonce trois objectifs. L'énumération des trois objectifs apparaît limitative et non suggestive. De plus, ces trois objectifs forment un tout. Ils sont conjonctifs et non disjonctifs et leur application en commun forme l'objectif général visé par le législateur.
- La tendance moderne de rédaction et d'interprétation des lois propose une lecture orientée vers l'atteinte des objectifs préconisés par la loi habilitante.
- Cette approche d'interprétation, dite téléologique, exige de l'interprète qu'il ne se borne pas à appliquer au texte une approche rigide ou textuelle mais qu'il cherche à comprendre les visées du législateur.
- C'est dans l'interprétation de l'énumération exhaustive et limitative que la Régie possède un large pouvoir d'inclusion qui doit, au fil des ans, connaître une application dynamique.
- Puisqu'une disposition législative s'interprète en fonction des autres dispositions de la loi, ce pouvoir d'inclusion doit être compris et appliqué en fonction de l'ensemble des dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, dont l'article 5, et des devoirs des Transporteur et Distributeur.
- En résumé, que l'énumération soit limitative n'a pas pour effet de priver la Régie de son devoir de la mettre en œuvre en fonction des objectifs que cette énumération sous-tend, soit l'atteinte de l'intention du législateur, laquelle s'exprime notamment à travers les orientations qui découlent de l'ensemble des dispositions formant la *Loi sur la Régie de l'énergie* et des autres lois applicables à la Régie, au Transporteur et au Distributeur.



Analyse de l'UMQ

- **L'objectif de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie***

Le mécanisme de réglementation incitative qui doit être établi par la Régie¹ aux termes de l'article repose sur un primat clair : l'assurance de la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur et le transporteur d'électricité.

Le second alinéa de l'article 48.1 ne précise pas les moyens qui doivent être mis en œuvre par le distributeur et le transporteur afin d'atteindre ce résultat. L'établissement et la définition de ces moyens est implicitement laissé à la Régie dans le cadre d'un pouvoir habilitant de facture législative moderne².

Toutefois, le second alinéa de l'article énumère trois objectifs cardinaux que le mécanisme de gains d'efficacité doit poursuivre en vue de les atteindre.

Il y a lieu de considérer deux aspects propres à une telle rédaction législative. Le premier a trait au caractère exhaustif et limitatif de l'énumération alors que le second a trait au contenu implicite des trois objectifs et à leur atteinte.

L'énumération des trois objectifs est limitative mais la Régie doit lui donner une portée conjonctive, et non disjonctive³. À ce titre, chaque énoncé ajoute au précédent et l'ensemble formé des trois objectifs doit être lu de manière à atteindre un objectif global de gains d'efficacité⁴.

- **L'interprétation téléologique des lois modernes**

Le principe de rédaction moderne des lois de même que l'interprétation téléologique ou moderne de ces dernières constituent des éléments dont la Régie doit tenir compte dans la mise en œuvre d'un texte de manière à permettre au législateur d'atteindre ses objectifs et ce, dans un contexte d'interprétation libérale⁵.

C'est dans une lecture attachée à l'accomplissement de l'objet de l'article 48.1 et des objectifs généraux de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, dont l'article 5, que se situe à notre avis l'interprétation à donner à l'article 48.1.

Déjà en 1996, la Cour suprême du Canada résume son approche comme suit dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*⁶:

En tant qu'approche de base en interprétation juridique, il est temps d'abandonner la méthode d'interprétation fondée sur le "sens ordinaire" des mots. Selon l'approche moderne, on doit

¹ D-2014-033, R-3842-2013, 4 mars 2014, paragraphe 101.

² *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485.

³ *R. c. Roche*, [1983] 1 R.C.S. 491.

⁴ *Sarvanis c. Canada*, [2002] 1 R.C.S. 921.

⁵ *Baldwin v. Pouliot*, [1969] S.C.R. 577.

⁶ [1996] 3 R.C.S. 919.



d'abord considérer notamment, outre le texte, le contexte, les autres dispositions de la loi, celles des autres lois *in pari materia* et l'historique législatif, afin de cerner correctement l'objectif du législateur. Ce n'est qu'après avoir lu les dispositions avec tous ces éléments présents à l'esprit que l'on s'arrêtera sur une définition. Cette méthode d'interprétation "moderne" a l'avantage de mettre en lumière les prémisses sous-jacentes et permet ainsi d'éviter qu'elles passent inaperçues comme ce serait le cas avec la méthode du "sens ordinaire". Vu l'évolution dynamique de notre droit, la pluralité des perspectives d'analyse juridique, l'époque des prémisses sous-jacentes dissimulées est maintenant révolue. La méthode du "sens ordinaire", avec sa préclusion méthodologique qui empêche l'enclenchement du raisonnement juridique, se justifie toutefois dans un domaine technique comme le droit fiscal en raison des impératifs de stabilité et de prévisibilité du droit; par ailleurs, dans ce domaine, l'utilisation du "sens ordinaire" ne crée pas d'effets secondaires indésirables.

La Cour suprême du Canada écrit dans l'affaire *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*⁷:

Selon l'analyse contextuelle, il faut interpréter [TRADUCTION] « les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26. Cette approche concorde également avec l'art. 10 de l'*Interpretation Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000, ch. I-8, qui prévoit que tout texte de la province s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

En ce qui nous concerne, cette approche s'harmonise avec l'article 41 de la *Loi d'interprétation* du Québec dont l'objectif est de favoriser l'exercice des droits, et non uniquement de permettre l'adoption de correctifs visant à remédier à des situations désavantageuses.

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.

Interprétation libérale.

⁷ Précité, note 2, *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 342.



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.

L'approche téléologique dont fait mention la Cour suprême du Canada ne signifie pas que seuls les objectifs d'une disposition législative doivent être considérés, au détriment du texte. L'équilibre doit prévaloir entre l'un et l'autre dans la mesure où la primauté du droit doit avoir préséance sur la primauté rigoriste et désincarnée du texte. Chose certaine, l'interprétation d'une disposition législative doit procéder d'une compréhension globale du texte législatif qui l'énonce.

- **L'application de l'interprétation téléologique à l'article 48.1**

Le mécanisme que doit mettre en œuvre la Régie repose sur la performance, et l'atteinte d'objectifs. Il ne s'agit pas, de prime abord, d'un cadre législatif traditionnel. En effet, le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1 ou *performance-based regulation* ressemble à un cadre de performance pouvant prendre la forme d'une directive ou d'une politique.

La définition de la nature de l'acte devant découler de l'intervention de la Régie est importante eu égard au processus qui doit être mis en œuvre afin d'assurer sa légalité et son opposabilité. Par exemple, un acte législatif n'est soumis à aucun processus d'équité procédurale, ce qui n'est pas le cas des actes administratifs ou à portée individuelle.

La Cour suprême dans la décision *Greater Vancouver transportation authority c. Fédération canadienne des étudiants et des étudiantes*⁸, a eu à déterminer si des politiques constituaient des règles de droit au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« **Charte** »).

La Cour rappelle tout d'abord que les politiques, même si elles ne sont pas adoptées par un corps législatif, s'apparentent souvent, aussi bien sur la forme que sur le fond, aux lois et règlements et qu'elles peuvent avoir un effet semblable : ce sont alors des règles de droit au sens de l'article premier de la Charte. La Cour souligne également qu'il peut arriver qu'une politique revête un caractère informel ou purement interne, elle ne sera alors qu'une ligne directrice ou un guide d'interprétation et non une règle juridique.

Pour déterminer si une politique est une règle de nature administrative, la Cour énonce que la question fondamentale à laquelle il faut répondre est celle de savoir si la politique s'attache à la régie interne de l'organisme qui l'adopte. Elle ne peut alors être assimilée à une règle de droit, en raison d'un autre critère : elle n'a pas pour objet d'établir les droits et les obligations d'une personne, non plus que de créer des droits.

⁸ [2009] 2 R.C.S. 295



A contrario, pour qu'une règle soit identifiée comme ayant un caractère législatif, elle doit, selon la Cour, établir une norme d'application générale adoptée par une entité gouvernementale en vertu de sa réglementation. Pour la Cour, la politique sera législative lorsque :

- l'organisme qui l'a adoptée, l'a fait en vertu d'une loi habilitante ;
- elle établit des droits et obligations applicables de manière générale plutôt que particulière ;
- elle est accessible et précise.

Il ressort de cet arrêt que l'article 48.1 préconise en effet l'adoption d'un cadre législatif⁹. Ce faisant, la Régie n'a pas l'obligation d'agir équitablement, sauf mention contraire à la loi¹⁰. Or, malgré ce qui précède, l'article 25 de la loi prévoit la tenue d'une audience publique lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative, ce qui constitue une mesure législative particulière imposant un devoir d'équité à la Régie.

- **La portée de l'audience publique et les attentes des participants**

En se montrant inclusif et équitable, le législateur balise selon nous implicitement la portée de l'article 48.1 puisque l'audience publique peut difficilement porter sur des éléments indéfinis. Or, ces éléments se retrouvent énumérés dans un cadre précis et l'audience publique, ne devra porter, selon nous, que sur les éléments réglementaires à prévoir au mécanisme qui respectent la portée conjonctive des trois objectifs particuliers.

C'est dans l'exercice d'appliquer avec équité le processus de consultation que la Régie devra entendre les différents intervenants et soupeser la portée des autres dispositions de sa loi constitutive qui, pour certaines, établissent des objectifs particuliers qui doivent, selon nous, être considérés dans l'étude de la portée de l'article 48.1.

Plus particulièrement, l'article 5 de la loi constitue un élément fondamental à prendre en considération pour qualifier les objectifs de l'article 48.1.

Conclusions de l'UMQ

En conclusion, si cet article prévoit une énumération limitative des objectifs à atteindre dans le cadre du mécanisme de réglementation incitative, le législateur considère implicitement selon nous que ces objectifs ne sauraient être atteints sans considérer l'ensemble des objectifs préconisés par la *Loi sur la Régie de l'énergie* mais aussi des objectifs énoncés à d'autres textes législatifs émanant du même législateur et propres aux obligations du Distributeur et du Transporteur.

⁹ Précité, note 2, paragraphe 116.

¹⁰ *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735



Ainsi, l'article 48.1 doit être lu en conjonction avec l'ensemble des objectifs liant ces deux parties, lesquels qualifient la portée du mécanisme que doit adopter la Régie, après consultation des parties intéressées. Pour reprendre les termes utilisés par la Cour suprême du Canada en matière de consultation publique, la Régie doit adopter une approche *réceptive* et *raisonnable* dans l'écoute et l'adjudication des attentes des participants sur le mécanisme de réglementation incitative, sans toutefois se voir obligée d'adopter l'ensemble de celles-ci dans le cadre de son processus décisionnel¹¹.

Selon nous, la Régie doit déterminer des objectifs opérationnels précis qui découlent des trois objectifs énoncés au second alinéa de l'article 48.1, objectifs opérationnels qui seraient déterminés par l'application d'une approche interprétative libérale et constructive dans la définition des trois objectifs précités.

Veillez recevoir l'expression de notre considération distinguée.

LECHASSEUR AVOCATS

(s) Marc-André LeChasseur

Marc-André LeChasseur
MAL/mb

¹¹ *Chemin de fer Canadien Pacifique c. Vancouver (Ville)*, [2006] 1 RCS 227.