**C A N A D A**

**PROVINCE DE QUÉBEC**
**DISTRICT DE MONTRÉAL**

**NO : R-3964-2016**

**R É G I E  D E  L ' É N E R G I E**

Régie de l'énergie
DOSSIER R-3964-2016
PRODUCTION EN AUDIENCE
PAR HQD
Date 1er DÉC. 2016
Pièces n° NON COTÉ

**HYDRO-QUÉBEC**, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (RLRQ. c. H-5) ayant son siège social au 75, René Lévesque Ouest, dans les ville et district de Montréal, province de Québec

Demanderesse

---

**PLAN D'ARGUMENTATION D'HYDRO-QUÉBEC**

**IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'ORDONNANCE DE SAUVEGARDE DES INTERVENANTS RAPLIQ ET SÉ-AQLPA**

---

## INTRODUCTION

[1] Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « **Distributeur** ») soulève l'irrecevabilité de la demande d'ordonnance de sauvegarde (la « **Demande** ») présentée par les intervenants RAPLIQ et SÉ-AQLPA (les « Intervenants ») concernant la conservation d'environ 300 000 compteurs d'électricité retirés par le Distributeur dans le contexte du projet Lecture à distance (« **LAD** »).

[2] La Demande est formée des documents suivants :

- Lettre du 25 octobre 2016 du RAPLIQ (C-RAPLIQ-0007);
- Affirmation solennelle de M. Steven Laperrière au soutien des faits allégués dans la lettre du 25 octobre 2016 (C-RAPLIQ-0014);
- Lettre du procureur de SÉ-AQLPA du 10 novembre 2016 (C-SÉ-AQLPA-0009);
- Lettre du procureur du procureur du RAPLIQ du 11 novembre 2016 (C-RAPLIQ-0012).

[3] Le Distributeur conteste cette demande et a produit les documents suivants :

- Affirmation solennelle de Mme Johanne Babin (B-0124);
- Affirmation solennelle de M. Paul Aubin (Landis+Gyr Canada) (B-0125);
- Réponses d'Hydro-Québec Distribution à la demande de renseignements n°1 de l'ACEF de l'Outaouais, dossier R-3788-2012 (B-0123).

## ABSENCE DE COMPÉTENCE DE LA RÉGIE POUR RENDRE L'ORDONNANCE DE SAUVEGARDE DEMANDÉE

### A.1 La compétence de la Régie en vertu de l'article 31 al. 1 (1) LRÉ

[4] Un auteur reconnu s'exprime ainsi au sujet des pouvoirs des tribunaux administratifs :

> « Tout organisme administratif a des pouvoirs limités de par la loi, les règlements ou la convention collective. Même si ceux-ci peuvent être étendus, ils ne sont certes pas illimités. Dès qu'un tribunal administratif exerce des pouvoirs que le texte habilitant ne lui a pas donnés, il excède alors sa juridiction. »

- Pierre LEMIEUX, *Droit administratif*, 6e éd., Sherbrooke, Les éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2014, p. 557 **[onglet 1]**
- *Voir aussi : Nipawin District Staff Nurses Association*, [1975] 1 R.C.S. 382, 388 **[onglet 2]**

[5] La Régie n'a pas de compétence inhérente, mais plutôt une compétence d'attribution. En matière de distribution d'électricité, cette compétence est circonscrite par les articles 31 al. 1 (1) et 164 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « **LRÉ** ») et par l'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* (la « **LHQ** »).

- D-2014-037, par. 610 **[onglet 3]**

[6] Selon la LRÉ et la LHQ, la Régie a compétence exclusive pour fixer ou modifier les conditions auxquelles l'électricité est distribuée. Cette compétence inclut toutes les conditions nécessaires aux fins de l'alimentation en électricité.

- D-2014-037, par. 612 **[onglet 3]**

### A.2 La compétence de la Régie en matière d'ordonnances de sauvegarde (art. 34)

[7] La compétence de la Régie de statuer sur une demande d'ordonnance de sauvegarde suppose sa compétence à se prononcer sur le fond du litige.

- D-2012-162, par. 89 **[onglet 4]**

[8] La *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles* (LATMP) comprend une disposition semblable à l'article 34 de la LRÉ, donnant le pouvoir aux commissaires de la Commission des lésions professionnelles (CLP) de

« rendre toutes ordonnances qu'ils estiment propres à sauvegarder les droits des parties ».

- *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, R.L.R.Q. c. A-3.001, a. 378 **[onglet 5]**, (remplacé en raison de l'institution du Tribunal administratif du travail) – L'équivalent en 2016 est l'article 9 (3) de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, R.L.R.Q. c. T-15.1

[9] La Commission des lésions professionnelles (aujourd'hui le Tribunal administratif du travail) a interprété cette disposition comme n'étant pas attributive de compétence. La compétence de rendre ce type d'ordonnance ne peut pas ajouter à la compétence dévolue à la CLP par la LATMP.

- *Tenuta* et *Centre de l'auto boul. Industriel*, 2006 CanLII 67821 (QC CLP), par. 50 **[onglet 6]**

[10] Au même effet, la Cour d'appel s'est prononcée à l'égard de la compétence de la Commission de la fonction publique, à laquelle la loi constitutive octroyait notamment le pouvoir de sauvegarder les droits des parties. Le juge Beauregard s'exprime comme suit :

> « Il me paraît manifeste que les droits des parties que la Commission peut sauvegarder sont ceux au sujet desquels la Commission peut statuer à l'intérieur de sa juridiction. En d'autres mots, le pouvoir de sauvegarde n'étend pas la juridiction de la Commission ».

- *Barcelo* c. *Commission de la santé et de la sécurité du travail*, 1997 CanLII 10709 (QC CA) **[onglet 7]**

[11] La Régie doit donc être compétente sur le fond du litige au sens de l'article 31 al. 1 (1) pour avoir compétence sur la demande d'ordonnance de sauvegarde formulée en vertu de l'article 34 de la LRÉ.

[12] À titre d'exemple, la Régie a rendu les ordonnances suivantes en vertu de sa compétence relative aux ordonnances de sauvegarde :

- Suspendre une modalité d'un programme d'achat d'électricité (D-2012-162);
- Surseoir à l'exécution d'une décision lorsqu'une partie en demande la révision (D-2012-141, D-2016-050);
- Surseoir à l'exécution d'une décision pour protéger la confidentialité de documents (D-2007-23);
- Surseoir à l'exécution de certaines conclusions d'une décision afin d'éviter des retrait d'actifs dans la base de tarification (D-2006-133);
- Fixer une condition de service provisoire (D-2016-118).

[13] Dans ce dernier cas, le Distributeur a demandé à la Régie une ordonnance de sauvegarde dans le cadre du présent dossier, visant l'adoption d'une condition de service provisoire avant qu'une décision sur le fond ne soit rendue. L'article 13.1.1 des CSÉ a été adopté dans ce contexte.

- D-2016-118, par. 13 et suivants **[onglet 8]**

[14] Le Distributeur a fourni un dossier complet, comprenant une preuve solide permettant à la Régie d'apprécier les conséquences de ne pas adopter l'article 13.1.1 des CSÉ dans l'intervalle.

[15] Il s'agit d'une illustration du principe à l'effet que la Régie a compétence pour fixer un tarif ou une condition de service et que par conséquent, elle peut prononcer une ordonnance de sauvegarde qui entre dans le cadre de cette compétence. L'ordonnance de sauvegarde visait en effet à adopter une condition de service d'électricité provisoire.

[16] Par contre, la Régie s'est estimée non compétente pour rendre des ordonnances ayant trait :

- au processus d'adjudication de contrats d'approvisionnement en électricité au terme d'appels d'offres (D-2001-191);
- à une demande de déclarer une soumission conforme à un programme d'achat d'électricité (D-2012-162, par. 103).

## A.3 Absence de compétence accessoire ou implicite

[17] La compétence accessoire d'un tribunal administratif implique que celui-ci a normalement le pouvoir d'interpréter et d'appliquer toute loi ou règle de droit nécessaire à l'exercice de sa propre juridiction.

- Patrice Garant, Précis de droit des administrations publiques, 5e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, p. 260 **[onglet 9]**

[18] La compétence implicite des tribunaux administratifs est déterminée en examinant la loi dans son ensemble et l'attribution implicite de pouvoir est délimitée notamment par la mission que la loi confie au tribunal administratif.

- *Nouvelle-Écosse (W.C.B.)* c. *Martin,* [2003] 2 R.C.S. 504, par. 41 **[onglet 10]**

[19] Au même effet, la Régie s'est déjà prononcée à l'effet que la LRÉ ne permet pas à la Régie d'étendre son pouvoir jusqu'à l'approbation des programmes d'efficacité énergétique du Distributeur. La juridiction de la Régie ne vise que l'approbation des budgets liés aux programmes et non celle de leur contenu.

- D-2013-107, par. 75, 77 **[onglet 11]**

[20] Dans l'arrêt *ATCO*, la Cour suprême du Canada s'exprime comme suit au sujet des compétences de l'Alberta Utilities Commission :

> [37] Depuis un certain nombre d'années, notre Cour fait sienne l'approche moderne d'E. A. Driedger en matière d'interprétation des lois (*Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87) :
>
> > [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.
>
> [38] Toutefois, dans le domaine du droit administratif, plus particulièrement, la compétence des tribunaux et des organismes administratifs a deux sources : (1) l'octroi exprès par une loi (pouvoir explicite) et (2) la common law, suivant la doctrine de la déduction nécessaire (pouvoir implicite) (voir également D. M. Brown, *Energy Regulation in Ontario* (éd. feuilles mobiles), p. 2-15).
>
> [39] La Ville soutient que le pouvoir exprès de la Commission d'autoriser la vente des biens d'un service public englobe — implicitement et explicitement — celui de décider de l'attribution du produit de la vente. ATCO réplique que non seulement ce pouvoir n'est pas expressément prévu par la loi, mais qu'on ne peut « déduire » du régime législatif qu'il découle nécessairement du pouvoir exprès. Je suis d'accord avec elle et voici pourquoi.
>
> [...]
>
> [60] Bien que la Commission puisse sembler posséder toute une gamme d'attributions et de fonctions, il ressort de l'AEUBA, de la PUBA et de la GUA que son principal mandat, à l'égard des entreprises de services publics, est l'établissement de tarifs. Son pouvoir de surveiller les finances et le fonctionnement de ces entreprises est certes vaste mais, en pratique, il est accessoire à sa fonction première.

- *ATCO Gas & Pipelines Ltd.* c. *Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 RCS 140, 2006 CSC 4 (CanLII) **[onglet 12]**

A.4 Application à la Demande

[21] Il ne fait aucun doute que la Régie possède la compétence de fixer ou modifier les tarifs et les conditions de service d'électricité.

[22] Il ne fait aucun doute que la Régie peut rendre des ordonnances de sauvegarde dans le cadre de l'exercice de cette compétence, comme elle l'a fait par sa décision D-2016-118.

[23] Toutefois, la Régie ne possède pas la compétence d'ordonner au Distributeur de conserver des stocks de compteurs;

[24] Pour être recevable, la Demande aurait dû porter sur la fixation ou la modification d'une condition de service d'électricité; ce n'est pas le cas.

[25] Les Intervenants ne requièrent pas l'adoption d'une condition de service d'électricité provisoire. Ils demandent plutôt à la Régie de s'ingérer dans les décisions opérationnelles du Distributeur.

[26] La Régie est dotée d'une compétence de régulation de la distribution d'électricité au Québec. Cette compétence s'exerce notamment de la façon suivante :

- Détermination des revenus requis du Distributeur;
- Détermination de la base de tarification du Distributeur;
- Détermination de principes comptables;
- Détermination d'une méthode d'allocation des coûts de fourniture d'électricité;
- Fixation des tarifs de distribution d'électricité;
- Fixation des conditions de service d'électricité;
- Audition des plaintes des consommateurs d'électricité.

[27] L'étude de l'ensemble des dispositions de la LRÉ montre bien que la Régie dispose d'importantes compétences concernant la fixation des tarifs et des conditions de service d'électricité, mais aucune qui concerne les opérations du Distributeur.

[28] Par exemple, si la Régie possède la compétence d'approuver des budgets relatifs aux programmes d'efficacité énergétiques du Distributeur, elle ne peut déterminer le contenu de programmes d'efficacité énergétique.

[29] Par exemple, si la Régie a compétence exclusive pour entendre les plaintes des consommateurs d'électricité, elle ne peut attribuer de dommages-intérêts à un plaignant.

- Joseph Maurice c. Hydro-Québec, Régie de l'énergie, D-2007-29, dossier P-110-1380, 27 mars 2007, p. 5-6 **[onglet 13]**
- *Bourgoin* c. *Fédération des producteurs acéricoles du Québec,* 2010 QCCA 1593 (CanLII), par. 47-50, 60. **[onglet 14]**

[30] La Cour d'appel a déjà décidé que la Régie avait compétence pour déterminer si une entreprise est assujettie ou non aux dispositions de la LRÉ portant sur les réseaux privés, malgré certaines difficultés d'interprétation des dispositions pertinentes de la LRÉ. La Cour d'appel fait les mises en garde suivantes :

> [42] L'appelante note que la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne confère pas à la Régie une compétence tous azimuts sur les questions liées à la distribution de l'électricité. Cela est exact : par exemple, comme le souligne l'appelante, ce n'est que sous certains rapports que les réseaux privés d'électricité sont régis par

> la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Certainement, la compétence de la Régie ne peut pas s'étendre à des sujets que la loi, directement ou indirectement, ne lui confie pas. Néanmoins, le différend de l'espèce se rapporte justement à l'un des aspects de la régulation des réseaux privés auxquels la loi s'intéresse, en l'occurrence l'article 76.1, et il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître la compétence de la Régie à cet égard, conformément au paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 31 *L.R.é.*
> (Nous soulignons)

- *Domtar inc.* c. *Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934 (CanLII), par. 42 **[onglet 15]**

[31] La Régie n'a pas de compétence accessoire lui permettant de d'intervenir dans les décisions opérationnelles du Distributeur. Aucune disposition de la LRÉ ne permet d'inférer que la Régie possède un tel pouvoir.

[32] La LRÉ ne confie pas à la Régie la compétence de prescrire des tâches opérationnelles au Distributeur, ni directement ni indirectement.

A.4 Clause privative de l'article 17 LHQ

[33] Les injonctions et les ordonnances de sauvegarde sont traitées de manière semblable par les tribunaux.

[34] Par exemple, la Cour d'appel considère l'ordonnance de sauvegarde comme étant voisine de l'injonction et applique à ces deux recours la « théorie des mains propres », traditionnellement utilisée dans le cadre de l'injonction.

- *Québec (Sous-ministre du Revenu)* c. *Archambault*, 2014 QCCA 23, par. 9 **[onglet 16]**

[35] Hydro-Québec bénéficie d'une immunité et aucune injonction ne peut être accordée contre elle.

- *Loi sur Hydro-Québec*, R.L.R.Q. c. H-5, article 17

[36] L'article 17 de la LHQ constitue une clause privative directe et étanche.

- *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1500 c. Hydro-Québec,* D.T.E. 90T-209 (C.S.), p. 13 **[onglet 17]**

[37] Si une demande d'injonction vise à empêcher Hydro-Québec de poser un geste qui est au cœur de sa mission, la demande d'injonction sera rejetée.

- *Hydro-Québec* c. *Bossé*, 2014 QCCA 323, par. 8. **[onglet 18]**
- *Morency* c. *Syndicat des copropriétaires du 13061 Forsyth,* 2014 QCCS 4083, par. 23 **[onglet 19]**

[38] La mission d'Hydro-Québec est précisée à l'article 22 de la LHQ :

> « La Société a pour objets de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie.
>
> La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) »

[39] À titre d'exemple, les activités liées à la construction de lignes électriques de transport et d'aménagement des postes électriques sont au cœur des activités d'Hydro-Québec.

- *Arbour* c. *Québec (Procureur général)*, 2016 QCCS 5119, par. 69-70 **[onglet 20]**.

[40] Le mesurage de l'électricité et la gestion de l'appareillage de mesurage d'électricité font partie intégrante de la mission d'Hydro-Québec. Aucune injonction ne peut empêcher le Distributeur de poser un geste qui est au cœur de sa mission.

[41] L'immunité conférée par l'article 17 vise les actes administratifs ou officiels d'Hydro-Québec.

- *Association professionnelle des cadres de premier niveau d'Hydro-Québec* c. *Hydro-Québec*, 2016 QCCA 1102, par. 34 **[onglet 21]**

[42] À titre d'exemple, Hydro-Québec ne peut être contrainte, à titre de gestionnaire du Régime de retraite des employés d'Hydro-Québec, de consulter le groupe des retraités chaque fois qu'une modification est adoptée de consentement entre l'employeur et les employés actifs.

- *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec* c. *Hydro-Québec* [2002] R.J.Q., 2475 **[onglet 22]**

[43] Ainsi, en raison de l'immunité conférée par l'article 17 de la LHQ, Hydro-Québec ne peut être contrainte d'effectuer certains gestes ou certaines opérations si elle agit dans le cadre de sa mission.

[44] La situation est particulièrement éclairante s'il s'agit de conditions de service d'électricité fixées par la Régie : si Hydro-Québec agit dans le respect des dispositions, aucune injonction ne peut être rendue contre elle; s'il y a non-respect des dispositions, elle perd son immunité prévue à l'article 17 de la LHQ.

## CONCLUSION

## PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

Déclarer irrecevable la demande d'ordonnance de sauvegarde des intervenants RAPLIQ et SÉ-AQLPA formulée dans le présent dossier.

Montréal, le 1er décembre 2016

Affaires juridiques Hydro-Québec
(Me Jean-Olivier Tremblay et
Lysandre Huard-Lefebvre, stagiaire)