

NORMES DE FIABILITÉ  
TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ AU QUÉBEC

COMMENTAIRES  
DE  
RIO TINTO ALCAN INC.

À L'ÉGARD DES

*RÈGLES DE PROCÉDURE APPLICABLES AUX SERVICES RELATIFS*

*À LA CONFORMITÉ POUR LE QUÉBEC (RPCQ)*

DE LA NORTH AMERICAN ELECTRIC RELIABILITY CORPORATION

ET DU

*PROGRAMME DE SUIVI DE LA CONFORMITÉ DU QUÉBEC (PSCQ)*

APPLIQUÉ PAR LE NORTHEAST POWER COORDINATING COUNCIL, INC.

27 NOVEMBRE 2009

## TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	SOMMAIRE EXÉCUTIF .....	1
A.	SOUS-DÉLÉGATION ILLÉGALE DES FONCTIONS ADJUDICATIVES .....	1
B.	IMPORTATION ET SOUS-DÉLÉGATION ILLÉGALE DES POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES .....	2
C.	ATTEINTE AUX DROITS FONDAMENTAUX.....	2
D.	PRÉOCCUPATIONS QUANT À LA LANGUE ET AUX DOCUMENTS D'ENTREPRISE.....	2
E.	RECOMMANDATIONS.....	3
III.	CADRE LÉGISLATIF .....	4
IV.	COMMENTAIRES.....	5
A.	QUESTIONS PRÉLIMINAIRES.....	5
1.	Procédures .....	5
2.	Relation entre la Consultation et le dossier R-3699-2009.....	5
B.	QUESTIONS DE FOND .....	6
1.	Sous-délégation illégale des fonctions adjudicatives .....	6
(a)	Adjudication/Enquête.....	6
(b)	Règles dérivées du cadre juridique américain .....	8
(c)	Cadre juridique québécois .....	13
(d)	Incohérence des Règles avec la LRÉ .....	14
(e)	Pouvoirs d'adjudication des Organismes .....	14
(f)	« Recommandations » des Organismes : Des décisions.....	20
(g)	« Décision » de la Régie : Une révision.....	21
(h)	Sous-délégation illégale des fonctions adjudicatives .....	22
2.	Importation et sous-délégation illégale des pouvoirs réglementaires.....	22
3.	Atteinte aux droits fondamentaux.....	25
4.	Autres préoccupations .....	27
(a)	Langue.....	27
(b)	Lieu et frais des opérations .....	28
(c)	Documents et archives .....	29
V.	CONCLUSION .....	30

## **I. INTRODUCTION**

1. Dans le cadre du processus de consultation établi par la Régie de l'énergie (« **Régie** ») à cette fin (« **Consultation** »), et suite aux clarifications communiquées par la Régie les 9 et 22 octobre 2009 (« **Clarifications** »)<sup>1</sup>, le présent document fait état des commentaires de RIO TINTO ALCAN INC. (« **RTA** ») à l'égard des *Règles de procédure applicables aux services relatifs à la conformité pour le Québec* (« **RPCQ** ») de la North American Electric Reliability Corporation (« **NERC** ») et du *Programme de suivi de la conformité du Québec* (« **PSCQ** ») appliqué par le Northeast Power Coordinating Council, Inc. (« **NPCC** »).
2. Les RPCQ et le PSCQ sont collectivement désignés ci-après les « **Règles** ». La NERC et le NPCC sont collectivement désignés ci-après les « **Organismes** ».
3. Les Règles font partie intégrante du nouveau cadre envisagé pour l'adoption et la mise en œuvre des Normes de fiabilité pour le transport d'énergie et l'approbation des registres identifiant les entités et les installations visées par les normes et le guide des sanctions (collectivement, les « **Normes** ») faisant l'objet de la demande d'Hydro-Québec TransÉnergie par sa direction Contrôle des mouvements d'énergie dans ses fonctions de coordonnateurs de la fiabilité au Québec (« **HQCMÉ** ») dans le dossier R-3699-2009.

## **II. SOMMAIRE EXÉCUTIF**

### **A. SOUS-DÉLÉGATION ILLÉGALE DES FONCTIONS ADJUDICATIVES**

4. Telles que proposées, les Règles, par leur portée et leur contenu, opèrent une sous-délégation illégale aux Organismes des fonctions adjudicatives que la LRÉ réserve exclusivement à la Régie. Ces fonctions des Organismes vont bien au-delà des fonctions d'inspection et d'enquête prévues par la LRÉ. Elles portent atteinte à la compétence exclusive de la Régie de déterminer les contraventions et d'imposer les sanctions. Ce

---

<sup>1</sup> <http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/normes.html>.

faisant, elles réduisent la fonction décisionnelle de la Régie attribuée par la LRÉ à une formalité, ou, au mieux, à un pouvoir de révision et d'approbation. En conséquence, les Règles sont *ultra vires* de la LRÉ.

**B. IMPORTATION ET SOUS-DÉLÉGATION ILLÉGALE DES POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES**

5. Telles que proposées, les Règles « importent » par renvoi un ensemble de règles procédurales de la NERC qui ne sont pas « adaptées au contexte légal et réglementaire du Québec », soit l'une des exigences de l'Entente<sup>2</sup>. La LRÉ n'autorise pas cette importation par renvoi de l'ensemble des règles procédurales de la NERC. Il s'agit d'une sous-délégation illégale des pouvoirs réglementaires qui n'est pas autorisée par le législateur québécois. Les Règles sont donc *ultra vires* de la LRÉ.

**C. ATTEINTE AUX DROITS FONDAMENTAUX**

6. Quelque soit leur qualification, les fonctions exercées par les Organismes aux termes des Règles auront un effet important sur les droits fondamentaux des entités visées. Les dispositions de la LRÉ indiquent que ces fonctions sont assujetties aux règles de justice naturelle, et, par conséquent, au contrôle judiciaire de la légalité. Cependant, les Organismes qui exerceront ces fonctions ne sont pas des organismes statutaires canadiens. Ils ne sont donc pas assujettis à la compétence en évocation de la Cour supérieure du Québec. Cette situation porte atteinte aux droits fondamentaux des entités visées.

**D. PRÉOCCUPATIONS QUANT À LA LANGUE ET AUX DOCUMENTS D'ENTREPRISE**

7. L'ensemble du cadre opérationnel et documentaire des Organismes visant la mise en œuvre des Règles et des Normes doit être offert en français, ce qui va bien au-delà des communications et des rapports. Rien n'a été prévu dans les Règles à cet égard pour protéger le droit fondamental des justifiables francophones au Québec.

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'entente conclue le 8 mai 2009 entre la Régie, d'une part, et la NERC et le NPCC, d'autre part.

8. Au surplus, l'envoi et l'archivage des documents et données soulèvent les deux préoccupations qui suivent :
- (a) l'envoi des documents aux Organismes et éventuellement aux autorités gouvernementales aux États-Unis est incompatible avec la *Loi sur les dossiers d'entreprises*<sup>3</sup> qui prohibe l'envoi de rapports d'entreprises d'affaires au Québec à l'extérieur du Québec;
  - (b) l'archivage des documents et données doit être obligatoirement effectué au Québec.

#### **E. RECOMMANDATIONS**

9. Les enjeux discutés dans le présent document sont d'une importance telle que, de l'avis respectueux de RTA, une révision des Règles s'impose. L'objet principal de la révision serait double :
- (a) les fonctions des Organismes découlant tant de la lettre que de l'esprit des Règles doivent être limitées à celles d'inspection et d'enquête prévues par la LRÉ;
  - (b) les fonctions de la Régie, telles que prévues dans les Règles, doivent refléter les fonctions adjudicatives exclusives que lui confère la LRÉ, ce qui n'est pas le cas selon les Règles proposées.
10. RTA soumet respectueusement qu'il y aurait lieu de prévoir une ou plusieurs réunions d'information sur les Règles et les Normes entre la Régie et tous les intéressés afin de créer un forum dynamique d'échange sur les enjeux et l'identification de solutions possibles. Suite à ces réunions, il serait possible d'envisager, le cas échéant, l'opportunité d'établir un processus conjoint devant la Régie visant les Règles et les Normes.

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. D-12.

### III. CADRE LÉGISLATIF

11. L'article 85.4 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ ») permet à la Régie, avec l'autorisation du gouvernement, de conclure une entente avec un organisme en matière des normes de fiabilité du transport d'électricité au Québec :

**85.4.** La Régie peut, avec l'autorisation du gouvernement, conclure une entente avec un organisme qui lui démontre son expertise dans les domaines de l'établissement ou de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité notamment pour:

1° le développement des normes de fiabilité du transport d'électricité applicables au Québec;

2° effectuer des inspections ou des enquêtes prévues à la section II du chapitre III, dans le cadre de plans visant à surveiller l'application des normes de fiabilité;

3° lui fournir des avis ou des recommandations.

[...]

12. Le 8 mai 2009, la Régie a conclu une entente avec les Organismes (l'« **Entente** »). L'Entente donne le mandat aux Organismes de développer des normes de fiabilité de transport d'électricité applicables au Québec ainsi que des procédures et un programme spécifiques de surveillance de l'application de ces normes adaptés au contexte légal et réglementaire du Québec.<sup>4</sup> Les Règles se veulent l'expression de ces procédures de surveillance de l'application des Normes.
13. Conformément à l'article 85.4 LRÉ, le gouvernement du Québec a autorisé la Régie à conclure l'Entente avec les Organismes.<sup>5</sup>
14. À l'issue de la consultation portant sur l'Entente, une seconde entente est prévue pour mettre en œuvre les procédures et le programme de surveillance de l'application des normes de fiabilité et pour fournir des avis et des recommandations à la Régie.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Entente, articles 3.1, 3.2, 4.1 et 4.3.

<sup>5</sup> Décret 443-2009, 8 avril 2009; Entente, art. 6, al. 2.

#### IV. COMMENTAIRES

##### A. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

##### 1. Procédures

15. L'adoption et la mise en œuvre des Règles et des Normes auront des conséquences importantes pour tous les intéressés. Afin de favoriser le libre échange d'idées et l'identification de solutions possibles, il y aurait lieu, RTA soumet respectueusement, de prévoir une ou plusieurs réunions d'information sur les Règles et les Normes entre la Régie et tous les intéressés.

16. Ce processus d'échange serait d'autant plus pertinent en ce que les Normes sont issues d'un processus de consultation mené par la NERC auprès de parties prenantes aux États-Unis. Même si Hydro-Québec a pu participer à ces consultations<sup>7</sup>, cela n'a pas été le cas pour RTA (ni pour les autres intervenants au dossier R-3669-2009). Compte tenu de l'importance des enjeux, les parties prenantes au Québec doivent avoir le droit de participer à un véritable processus de consultation, tout comme leurs homologues aux États-Unis.

##### 2. Relation entre la Consultation et le dossier R-3699-2009

17. Les Règles sont essentielles à la mise en œuvre des Normes. Ces deux volets forment un tout indissociable. Cela ressort des nombreux renvois dans les Clarifications au dossier R-3699-2009<sup>8</sup> de même que des renvois aux Normes dans les réponses d'HQCMÉ aux demandes de renseignements dans le dossier R-3699-2009<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Entente, art. 3.4.

<sup>7</sup> R-3699-2009, HQCMÉ-1, Document 1, page 17; HQCMÉ-3, Document 2, page 9.

<sup>8</sup> Voir, *e.g.*, les Clarifications aux questions de RTA sur les RPCQ, articles 2.3.11, item a) et 3.2, et sur le PSCQ, articles 1.1.23, item b) et 5.0, item b); Clarifications aux questions d'ÉLL et EBMI sur les RPCQ, articles 2.3.11, item a) et 3.2, et sur le PSCQ, articles 1.1.13, item a), 2.0, item a), 3.1.1, item a), 3.1.6, item a), 5.0, items b), c) et 6.3, item a).

<sup>9</sup> Pièce B-10, HQCMÉ-3, Document 1.1, R. 9.3; Pièce B-10, HQCMÉ-3, Document 2, R 1.5.

18. Il faut donc s'interroger quant à l'opportunité de traiter les Règles et les Normes dans deux processus distincts et parallèles. RTA soumet respectueusement qu'il est préférable que les Règles et les Normes fassent l'objet d'un processus conjoint devant la Régie afin d'en assurer l'examen le plus complet et cohérent possible. Les parties intéressées devraient avoir l'opportunité de faire une preuve (y compris par expert) et de déposer un mémoire tant à l'égard des Règles qu'à l'égard des Normes. RTA suggère qu'une audience devant la Régie pourrait fournir un forum approprié pour l'examen des Règles et des Normes.
19. À cet égard, il convient de noter, à titre d'exemples, les dossiers R-3412-98 et R-3500-2002 où la Régie a choisi d'exercer son pouvoir administratif à l'égard de l'établissement de nouvelles normes et méthodes devant s'appliquer aux demandes de paiement de frais en tenant d'abord des séances d'information, lesquelles ont été suivies d'une audience.

**B. QUESTIONS DE FOND**

**1. Sous-délégation illégale des fonctions adjudicatives**

**(a) Adjudication/Enquête**

20. RTA considère que les Règles confèrent aux Organismes des pouvoirs d'adjudication qui vont bien au-delà des pouvoirs d'inspection et d'enquête prévus pour ces Organismes aux termes de la LRÉ. Ce faisant, les Règles attribuent aux Organismes des fonctions que la LRÉ réserve exclusivement à la Régie.
21. En réponse aux questions de RTA, les Clarifications font valoir à quelques reprises que les Organismes n'exerceraient pas de fonctions adjudicatives mais uniquement d'enquête<sup>10</sup>. Toutefois, avec égard, les exemples suivants tirés des Règles illustrent les pouvoirs importants de nature adjudicative délégués aux Organismes<sup>11</sup> :

---

<sup>10</sup> Clarifications aux questions de RTA sur le PSCQ, page 4.

<sup>11</sup> Voir également les articles 3.1.5, 3.1.6 et 3.4.1 a) PSCQ.



- (a) Lors du processus d'enquête mené aux termes de l'article 3.4.1 PSCQ, le NPCC a la pouvoir de :
- ✦ « décider » si une enquête doit être entreprise;
  - ✦ « décider » en dernier ressort si un membre concerné participera à l'enquête;
  - ✦ « déterminer » si les normes de fiabilité ont été respectées;
  - ✦ « conclure » s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une contravention a été commise;
  - ✦ « décider » qu'aucune contravention n'a été commise.
- (b) Les procédures visant l'imposition de mesures coercitives décrites à l'article 5.0 PSCQ donne le pouvoir au NPCC de :
- ✦ « déterminer » si une contravention à des normes de fiabilité a été commise;
  - ✦ « déterminer » quelles mesures correctives il convient d'adopter;
  - ✦ « déterminer » quelles sanctions il y a lieu d'imposer;
  - ✦ « décider » qu'une demande de données ou d'informations est raisonnable ou non.
- (c) L'article 5.3 PSCQ portant sur le déroulement d'« audiences » donne le pouvoir au NPCC, dans le cadre d'un « appel », de :
- ✦ « créer et entretenir » un comité d'audience investi d'un « pouvoir de décision »;
  - ✦ « entendre » un appel d'une entité visée contestant une allégation de contravention, une sanction ou une mesure corrective proposée ou un projet de plan de redressement;

- ✚ faire « mener » des audiences par un consultant indépendant;
- ✚ recevoir les résultats du consultant indépendant pour rendre une « décision »;
- ✚ consulter tous les procès-verbaux pour prendre sa « décision finale »;
- ✚ « mener » les audiences selon le guide de procédure pour les audiences de la NERC (*NERC Hearing Procedures*<sup>12</sup>).

22. Il suffit de réviser sommairement le guide de procédure pour les audiences de la NERC pour constater les pouvoirs adjudicatifs très larges qui sont attribués aux Organismes par le biais du PSCQ dans le cadre de leur pouvoir d'enquête.
23. Compte tenu des pouvoirs très étendus des Organismes en vertu des Règles en matière d'audit, d'enquête, de « détermination » de contravention, d'« appel » et de l'appareil très élaboré prévu par les Règles pour encadrer l'exercice de ces pouvoirs, RTA considère que, dans les faits, les fonctions des Organismes ne sont pas véritablement restreintes à celles d'inspection et d'enquête.
24. L'étendue de ces fonctions, bien que qualifiées d'enquête et de recommandation, attribue, en réalité, une fonction adjudicative aux Organismes. En effet, la jurisprudence a établi qu'une recommandation peut, dans certaines circonstances, être assimilée à une décision lorsqu'elle affecte les droits de l'entité visée.<sup>13</sup>

**(b) Règles dérivées du cadre juridique américain**

25. La nature adjudicative des fonctions des Organismes ressort clairement des dispositions législatives américaines sur lesquelles sont fondées ces fonctions. En effet, les Règles

---

<sup>12</sup> [http://www.nerc.com/files/NERC\\_Rules\\_of\\_Procedure\\_EFFECTIVE\\_20091002.pdf](http://www.nerc.com/files/NERC_Rules_of_Procedure_EFFECTIVE_20091002.pdf).

<sup>13</sup> *Saulnier c. Commission de police du Québec* [1976] 1 R.C.S. 572, pp. 578-579; *Moumdjian c. Canada* (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité) (C.A.) [1999] 4 C.F. 624; Pierre Lemieux, *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 4e éd., Sherbrooke, Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2006, pp. 281-282; Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2009, p. 237.

s'inspirent des règles analogues aux États-Unis.<sup>14</sup> Ces règles sont elles-mêmes fondées sur des dispositions législatives américaines<sup>15</sup>.

26. Il convient de s'attarder sur ces dispositions législatives car ce sont elles qui font voir clairement que la NERC, en tant que « *Electricity Reliability Organization* » ou « ERO », et le NPCC, en tant que « *regional entity* » ou « entité régionale », exercent non seulement des pouvoirs d'enquête, mais également de véritables pouvoirs décisionnels.
27. L'article 824o(c) FPA autorise la FERC (les termes « FPA » et « FERC » sont définis à la note 15) à accrédi-ter la NERC à titre d'ERO si elle détermine que cette dernière :

(1) *has the ability to develop and enforce, subject to subsection (e)(2) of this section, reliability standards that provide for an adequate level of reliability of the bulk-power system; and*

(2) *has established rules that—*

(A) *assure its independence of the users and owners and operators of the bulk-power system, while assuring fair stakeholder representation in the selection of its directors and balanced decision making in any ERO committee or subordinate organizational structure;*

[...]

(C) *provide fair and impartial procedures for enforcement of reliability standards through the imposition of penalties in accordance with subsection (e) of this section (including limitations on activities, functions, or operations, or other appropriate sanctions);*

[...]

[Souligné ajouté]

<sup>14</sup> NERC *Certification and Compliance Committee Hearing Procedures* — CCCPP-004-1: [http://www.nerc.com/docs/compliance/ccc/BOT\\_Approved\\_CCCPP-004-1.pdf](http://www.nerc.com/docs/compliance/ccc/BOT_Approved_CCCPP-004-1.pdf); Amended and Restated Delegation Agreement between North American Electric Reliability Corporation and Northeast Power Coordinating Council, Inc., 3 janvier 2009 (« Convention de délégation »): [http://www.nerc.com/files/NPCC\\_RDA\\_Effective-1-3-09.pdf](http://www.nerc.com/files/NPCC_RDA_Effective-1-3-09.pdf).

<sup>15</sup> *Federal Power Act*, article 215 (16 U.S.C. § 824o (Supp. V 2005)) (« FPA ») (voir <http://www.law.cornell.edu/uscode/usc sec 16 00000824---o000-.html>), et Chapter I, Title 18, Code of Federal Regulations, Part 39, adoptés par la Federal Energy Regulatory Commission (« FERC » ou « Commission »), Order No. 672, Docket No. RM05-30-000, 3 février 2006 (114 FERC ¶ 61,104; « Règlements »); voir également FERC *Overview of ERO Final Rule Order No. 672*: <http://www.ferc.gov/industries/electric/indus-act/reliability/E-1-overview.pdf>.

28. Conformément à l'exigence de l'article 824o(c)(2)(C) FPA, la NERC a adopté des « *Rules of Procedure* »<sup>16</sup>, dont la section 400 traite du suivi de la conformité (« *compliance enforcement* »), ainsi que des « *Hearing Procedures, Compliance and Certification Committee* »<sup>17</sup>.
29. Quant au suivi de la conformité, l'article 824o(e)(1) FPA prévoit que la NERC peut imposer des sanctions lorsqu'elle constate des contraventions aux normes de fiabilité :

*(e) Enforcement*

*(1) The ERO may impose, subject to paragraph (2), a penalty on a user or owner or operator of the bulk-power system for a violation of a reliability standard approved by the Commission under subsection (d) of this section if the ERO, after notice and an opportunity for a hearing—*

*(A) finds that the user or owner or operator has violated a reliability standard approved by the Commission under subsection (d) of this section; and*

*(B) files notice and the record of the proceeding with the Commission.*<sup>18</sup>

[Souligné ajouté]

30. La NERC peut, en vertu de l'article 824o(e)(4) FPA, déléguer ses pouvoirs de suivi de la conformité à une entité régionale comme le NPCC :

*(4) The Commission shall issue regulations authorizing the ERO to enter into an agreement to delegate authority to a regional entity for the purpose of proposing reliability standards to the ERO and enforcing reliability standards under paragraph (1) if—*

*[...]*

*(B) the regional entity otherwise satisfies the provisions of subsection (c)(1) and (2) of this section; and*

*[...].*

[Souligné ajouté]

<sup>16</sup> Voir note 12.

<sup>17</sup> NERC CCC Hearing Procedures — CCCPP-004-1, version 1.0: [http://www.nerc.com/docs/compliance/ccc/BOT\\_Approved\\_CCCPP-004-1.pdf](http://www.nerc.com/docs/compliance/ccc/BOT_Approved_CCCPP-004-1.pdf).

<sup>18</sup> Voir également les Règlements, 18 CFR 39, article 39.7(5).

31. Tel que prévu à l'article 824o(e)(4) FPA, les Règlements (définis à la note 15) ont été adoptés par l'ordonnance 672 de la FERC<sup>19</sup>, et la Convention de délégation entre la FERC et le NPCC a été conclue<sup>20</sup>.
32. Le NPCC a adopté des règles de procédure pour encadrer ses fonctions de suivi de la conformité, soit le document « Implementation of the NPCC Compliance Monitoring and Enforcement Program ». <sup>21</sup>
33. Quant au rôle de la FERC en matière de suivi de la conformité, il s'agit essentiellement d'un pouvoir de révision de la sanction imposée par l'ERO (i.e. la NERC) ou par l'entité régionale (i.e. le NPCC). Il ne s'agit pas d'un appel de novo quant à l'allégation d'une contravention à une norme de fiabilité, mais seulement d'une révision de la sanction<sup>22</sup> :

*(2) A penalty imposed under paragraph (1) may take effect not earlier than the 31st day after the ERO files with the Commission notice of the penalty and the record of proceedings. Such penalty shall be subject to review by the Commission, on its own motion or upon application by the user, owner or operator that is the subject of the penalty filed within 30 days after the date such notice is filed with the Commission. [...] In any proceeding to review a penalty imposed under paragraph (1), the Commission, after notice and opportunity for hearing (which hearing may consist solely of the record before the ERO and opportunity for the presentation of supporting reasons to affirm, modify, or set aside the penalty), shall by order affirm, set aside, reinstate, or modify the penalty, and, if appropriate, remand to the ERO for further proceedings.*

*The Commission shall implement expedited procedures for such hearings.*

[Souligné ajouté]

34. Il faut aussi noter que, d'après l'article 824o(e)(2) FPA, la FERC n'est pas obligée de tenir une audience orale pour la révision d'une sanction. Elle peut procéder sur dossier,

<sup>19</sup> Voir note 15.

<sup>20</sup> Voir note 15.

<sup>21</sup> NPCC Document CP-01-0, 27 février 2008: <http://compliance.npcc.org/Documents/Program%20Documentation/CP-01%20Implementation%20of%20the%20NPCC%20Compliance%20Monitoring%20and%20Enforcement%20Program.pdf>

<sup>22</sup> Article 824o(e)(2) FPA; voir également FERC *Overview of ERO Final Rule Order No. 672*, page 1: "The ERO or Regional Entity may impose a penalty on a user, owner or operator for violating a Reliability Standard, subject to review by, and appeal to, the Commission."

en laissant à l'entité intéressée l'occasion de soumettre ses représentations et moyens de contestation. Chose certaine, la FERC n'est pas obligée de tenir un appel *de novo*, avec la possibilité pour l'entité visée de présenter une preuve orale ou de contre-interroger quant à l'existence même de la contravention alléguée.

35. Alors qu'en vertu de la FPA un ERO peut se faire octroyer des compétences et pouvoirs très larges, il n'en est rien au niveau de la LRÉ qui ne peut attribuer aux Organismes que des pouvoirs d'inspection et d'enquête.
36. L'analyse de ce cadre juridique fait ressortir certains éléments :
  - (a) La NERC et le NPCC n'exercent pas, aux termes de la législation américaine, de simples fonctions d'enquête, mais bien des pouvoirs de décision, c'est-à-dire d'adjudication;
  - (b) Ces pouvoirs d'adjudication de la NERC et du NPCC constituent la pierre angulaire de tout le système de suivi de la conformité des normes de fiabilité dans la région pertinente des États-Unis;
  - (c) La FERC exerce une fonction de surveillance de l'exercice des pouvoirs dévolus à la NERC et au NPCC;
  - (d) Cependant, le rôle de la FERC (homologue de la Régie) n'est pas de décider elle-même de l'existence d'une contravention ou de l'imposition d'une sanction. Ces décisions relèvent du NPCC et, en appel, de la NERC. Le rôle de la FERC est plutôt de réviser, le cas échéant, ces décisions rendues par le NPCC et la NERC.
37. Bref, toute l'économie du cadre juridique américain en matière du suivi de la conformité suppose que le NPCC et la NERC exercent de véritables pouvoirs d'adjudication. C'est ce qui explique les règles procédurales élaborées dont ces Organismes sont dotés : elles

sont nécessaires pour protéger le droit des entités visées au *due process*, ce que nous appellerions au Canada les règles de justice naturelle ou la règle *audi alteram partem*.

**(c) Cadre juridique québécois**

38. La prémisses du cadre juridique québécois du suivi de la conformité, prévue par la section I du chapitre VI.1 de la LRÉ, est tout autre. D'après l'article 85.1 LRÉ, c'est la Régie qui a la responsabilité de s'assurer que le transport d'électricité au Québec s'effectue conformément aux normes de fiabilité qu'elle adopte. D'après l'article 85.9 LRÉ, le rôle des Organismes est de faire inspection et enquête, de faire rapport de leurs constatations à la Régie et de présenter leurs recommandations à la Régie en matière de sanctions. Cependant, d'après l'article 85.10 LRÉ, seule la Régie a la compétence de déterminer l'existence d'une contravention aux Normes et d'imposer une sanction.
39. L'article 85.4 LRÉ permet à la Régie de conclure une entente avec des entités ayant démontré leur expertise, notamment pour effectuer des inspections ou des enquêtes. Cependant, le paragraphe 2 de cet article précise que les pouvoirs d'inspection et d'enquête de ces entités sont limités à ceux prévus à la section II du chapitre III de la LRÉ.
40. Autrement dit, les inspections et enquêtes des Organismes doivent s'effectuer en conformité avec les articles 43 à 47 LRÉ, qui définissent des pouvoirs bien précis et circonscrits en matière d'inspection et d'enquête. Ces pouvoirs se limitent à l'entrée sur les lieux, la prise de documents et de renseignements.
41. Rien dans les articles 43 à 47 LRÉ n'octroie de pouvoirs d'adjudication aux Organismes, ni ne permet la tenue d'audiences, encore moins d'appel, devant le NPCC ou la NERC.

42. Les Organismes n'ont que les pouvoirs que lui confère la LRÉ comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Conseil canadien des relations du travail c. Québécois*.<sup>23</sup>

**(d) Incohérence des Règles avec la LRÉ**

43. C'est le cadre juridique américain, dont les Règles s'inspirent, qui explique pourquoi celles-ci, telles que proposées, ne cadrent pas avec le schème instauré par les articles 85.1 à 85.13 LRÉ. Le cadre juridique québécois suppose que les Organismes mandatés font enquête et rapport auprès de la Régie, qui, elle, rend la décision. La prémisse du cadre américain est tout autre : ce sont le NPCC et la NERC qui, en plus de faire enquête, rendent la décision sur la contravention et la sanction, sous réserve seulement du pouvoir de révision de la FERC.

44. Voilà pourquoi l'arrimage des Règles avec le cadre de la LRÉ est boiteux : les Règles tentent, tant bien que mal, de faire paraître les pouvoirs des Organismes comme des fonctions d'enquête, alors que leur fonction réelle, selon la législation habilitante américaine, en est une d'adjudication.

**(e) Pouvoirs d'adjudication des Organismes**

45. La nature et l'étendue des pouvoirs conférés aux Organismes par les Règles en font bien plus que de simples pouvoirs d'enquête. Ce sont, dans les faits, de véritables pouvoirs d'adjudication, tel que discuté plus amplement ci-après. De ce fait, les Règles sont incohérentes avec le schème établi par la LRÉ.

46. Les RPCQ comportent 14 pages de dispositions détaillées ayant trait, notamment, aux éléments suivants :

- (a) Sanctions pécuniaires ou autres, et mesures correctives (y compris l'examen des sanctions imposées ou recommandées par le NPCC) (article 2.7);

---

<sup>23</sup> [1993] 3 R.C.S. 724; voir aussi : Patrice Garant, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2004, P. 641.



- (b) Appel à la NERC d'une recommandation finale du NPCC en matière de contravention alléguée ou de sanction, avec « décision » du comité de la conformité de la NERC devant être transmise à la Régie pour « décision finale » (articles 2.2.6, 2.3.20, 2.9, 2.10).
47. Quant au PSCQ, il comporte environ 20 pages de dispositions procédurales détaillées ayant trait, notamment, aux éléments suivants :
- (a) Enquête relative à une contravention aux normes de fiabilité (article 3.4);
- (b) Déroulement des audiences en appel du comité d'audience du NPCC touchant la conformité aux normes de fiabilité (article 5.3);
- (c) Déroulement d'un appel auprès de la NERC d'une décision du comité d'audience du NPCC (article 5.5).
- 
- (i) Détermination des contraventions**
48. Il est de la compétence exclusive de la Régie de déterminer s'il y a eu contravention aux Normes de fiabilité.<sup>24</sup> Selon la LRÉ, les fonctions des Organismes en la matière sont limitées à celles d'enquêter, d'inspecter, de faire rapport à la Régie de leurs constatations et, le cas échéant, de recommander l'imposition d'une sanction.
49. Or, les Règles attribuent aux Organismes des fonctions et pouvoirs en matière de détermination des contraventions qui vont au-delà de ceux prévus par la LRÉ. Ainsi, les Règles confient aux Organismes le pouvoir de « décision »<sup>25</sup>, de « déclaration »<sup>26</sup> et de « confirmation »<sup>27</sup> d'une contravention aux Normes.

---

<sup>24</sup> LRÉ article 85.10.

<sup>25</sup> RPCQ articles 2.2.5, 2.3.12; PSCQ articles 1.1.19, 5.0 al 1.

<sup>26</sup> PSCQ article 3.0 al 1.

<sup>27</sup> RPCQ articles 2.3.10.3, 2.8.1; PCSC articles 1.1.4, 3.4.1

50. Même si l'article 2.2.2 des RPCQ remplace la « détermination » par l'« allégation » d'une contravention au Québec, compte tenu des autres dispositions mentionnées au paragraphe 49, les Règles attribuent l'essentiel des pouvoirs décisionnels en matière de contravention aux Organismes, et réduisent la fonction de la Régie à celle de « décider de la suite à donner » aux rapports soumis par les Organismes<sup>28</sup>.
51. Avec respect, RTA ne peut pas être d'accord avec l'affirmation des Clarifications voulant que les pouvoirs attribués par les Règles aux Organismes en matière de détermination des contraventions ne sont que des modalités d'enquête, et que le véritable pouvoir décisionnel revient à la Régie.<sup>29</sup>
52. Au contraire, les Règles réduisent le rôle de la Régie à une pure formalité, celui de cautionner des décisions, présentées sous guise de rapports ou de recommandations, prises par les Organismes. Cette répartition de fonctions n'est pas conforme à celle voulue par la LRÉ.

**(ii) Imposition des sanctions**

53. Selon la LRÉ, seule la Régie peut imposer une sanction en cas de contravention à une norme de conformité.<sup>30</sup>
54. Les Règles sont ambiguës quant au rôle des Organismes en matière de sanctions. Parfois, conformément à la LRÉ, elles déclarent que les Organismes ne font que recommander des sanctions à la Régie, dont relève la décision.<sup>31</sup>
55. À d'autres endroits, cependant, les Règles confient des pouvoirs plus larges aux Organismes en matière de sanction. Ainsi, à titre d'exemples :

---

<sup>28</sup> PCSC article 1.1.4

<sup>29</sup> Voir les paragraphes 21 à **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

<sup>30</sup> LRÉ article 85.10.

<sup>31</sup> RPCQ articles 2.3.17, 2.7.4; PSCQ articles 3.0 al. 2, 5.0 al. 2.

- (a) le comité d'audience du NPCC est « ...investi du pouvoir décisionnel à l'égard des audiences tenues par le NPCC pour permettre à une entité visée de contester une allégation de contravention aux normes de fiabilité, une sanction ou une mesure corrective proposée... »<sup>32</sup>;
- (b) au moins une disposition investit le NPCC à la fois des pouvoirs de « décision » et de « recommandation » à l'égard de la même contravention et sanction<sup>33</sup>, ce qui crée de l'ambiguïté :

Le NPCC crée et entretient un comité d'audience investi d'un pouvoir de décision sur les questions touchant la conformité aux normes de fiabilité, auquel une entité visée peut faire appel pour contester une allégation de contravention, une sanction ou une mesure corrective proposée ou un projet de plan de redressement, avant une recommandation à la Régie. Le comité de la conformité du NPCC assume aussi la fonction de comité d'audience.

[Souligné ajouté]

- (c) le NPCC peut « obliger » toute entité visée à proposer un plan de redressement<sup>34</sup> et « imposer » des sanctions et mesures correctives<sup>35</sup>.
56. Même si l'article 2.2.2 des RPCQ remplace l'« imposition » par la « recommandation » d'une sanction au Québec, il est permis de douter si cette substitution d'un mot reflète la réalité telle que les entités visées la vivront.
57. Avant que le dossier n'aboutisse devant la Régie pour décision ultime, la contravention et la sanction auront déjà fait l'objet d'une enquête et d'une « détermination » par le

---

<sup>32</sup> PSCQ article 1.1.2, souligné ajouté.

<sup>33</sup> PSCQ article 5.3.

<sup>34</sup> RPCQ article 2.3.18.

<sup>35</sup> RPCQ article 2.7.1.

NPCC<sup>36</sup> et possiblement de deux « appels », le premier devant le comité d'audience du NPCC<sup>37</sup> et le second devant le comité de la conformité de la NERC<sup>38</sup>.

58. Compte tenu des pouvoirs confiés par les Règles aux Organismes en matière de sanction, le rôle de la Régie, dans la structure proposée, se limite à celui d'endosser une décision qui, dans les faits, est prise ailleurs, par les Organismes.
59. Cette répartition de fonctions en matière de sanction n'est pas conforme à celle voulue par le législateur québécois aux termes de la LRÉ.

**(iii) Audience/Appel**

60. Les Règles, telles que proposées, élèvent les Organismes en tribunaux administratifs ou quasi-judiciaires pour le suivi de la conformité. Ce faisant, elles vont bien au-delà des pouvoirs d'inspection, d'enquête, de rapport et de recommandation prévus par la LRÉ.<sup>39</sup>
61. Les Règles octroient aux Organismes le pouvoir de tenir une audience d'« appel » en matière de contestation d'une allégation de contravention ou d'une recommandation de sanction.<sup>40</sup>
62. Selon l'article 85.4(2) LRÉ, les pouvoirs d'inspection et d'enquête confiés à un Organisme en vertu de l'Entente sont ceux prévus « à la section II du chapitre III, dans le cadre de plans visant à surveiller l'application des normes de fiabilité ». Or, les pouvoirs d'inspection et d'enquête prévus aux articles 43 à 47 LRÉ ne comprennent pas celui de tenir une audience.

---

<sup>36</sup> PSCQ articles 3.4, 5.0 à 5.2.

<sup>37</sup> PSCQ article 5.3.

<sup>38</sup> RPCQ articles 2.2.6, 2.3.20, 2.9, 2.10; PSCQ article 5.5.

<sup>39</sup> LRÉ articles 85.4(2), 85.9.

<sup>40</sup> RPCQ articles 2.3.4, 2.3.20, 2.7.3; PSCQ articles 3.0 al. 3, 5.2, 7.0 al. 4; voir également les notes 37 et 38.

63. Rien dans la LRÉ ne prévoit la tenue d'audiences, encore moins d'appel, par les Organismes. Tout au plus, l'article 85.9 LRÉ exige que l'organisme mandaté, s'il considère qu'une entité visée par une norme de fiabilité ne s'y conforme pas, doit lui donner « l'occasion de soumettre ses observations ».

64. Le troisième alinéa de l'article 5.3 PSCQ prévoit :

Les audiences touchant la conformité aux normes de fiabilité sont menées par un consultant indépendant compétent agissant comme animateur, qui en transmet les résultats au comité d'audience pour qu'il puisse rendre sa décision. Le comité d'audience n'assiste pas à l'audience elle-même mais il peut en consulter tous les procès-verbaux pour prendre sa décision finale.

[Souligné ajouté]

65. Cette disposition soulève les problèmes suivants :

- (a) le fait de pouvoir tenir une audience par un « consultant indépendant » ne découle d'aucun principe ou disposition juridique canadien ou québécois;
- (b) la tenue d'audiences par un consultant indépendant constitue une sous-délégation illégale en droit québécois et canadien, à supposer que les Organismes aient la compétence de tenir des audiences;
- (c) la prise de « décision » par le comité d'audience, alors que c'est le consultant indépendant qui mène l'audience, est contraire au principe de droit administratif « *he who hears must decide* »;
- (d) cette disposition attribue au comité d'audience du NPCC le pouvoir de prendre une « décision finale » touchant la conformité aux Normes. D'après l'article 85.10 LRÉ, ce pouvoir est du ressort exclusif de la Régie.

(f) « Recommandations » des Organismes : Des décisions

66. Il ne suffit pas, RTA soumet respectueusement, d'affirmer que les Organismes ne font qu'exercer des pouvoirs d'enquête et de recommandation alors que toute leur logique de fonctionnement en est une d'adjudication.
67. Il ne suffit pas, non plus, d'affirmer que l'article 85.10 LREÉ réserve à la Régie le pouvoir de décider sur les contraventions et les sanctions. Les Règles font voir clairement que les véritables décisions à ce sujet auront été prises par les Organismes bien avant que le dossier se rende à la Régie. Appeler les décisions des Organismes des « recommandations » ne leur enlève pas le caractère décisionnel que toute l'économie des Règles leur confère.
68. Il est impossible d'affirmer que les fonctions des Organismes aux termes des Règles n'auront pas d'effet important sur les droits et obligations des entités visées. Ce sont ces Organismes qui « déterminent » en premier lieu (et en « appel ») si l'entité a commis une contravention et qui « décident » de la sanction à « recommander » à la Régie, qui y donne suite.
69. À ce sujet, il est utile de se rappeler l'extrait suivant du jugement classique de la Cour suprême du Canada dans *Saulnier c. Commission de police du Québec*<sup>41</sup> :

L'appelante a rendu une décision qui peut nuire beaucoup à la réputation et l'avenir de l'intimé sinon les détruire. Quand je lis les premier et quatrième considérants et les conclusions de la sixième recommandation et quand je me rappelle que le seul but de ces rapports est de présenter des faits et des recommandations d'après lesquels normalement le Ministre agira, l'argument qu'aucun droit n'a été défini et que rien n'a été décidé est pur sophisme.

[Souligné ajouté]

70. Bien qu'une recommandation ne soit pas formellement une décision et n'ait pas de caractère final, dans certaines circonstances, notamment lorsque la recommandation peut

---

<sup>41</sup> [1976] 1 R.C.S. 572, pp. 578-579.

affecter les droits de l'entité visée, elle peut être assimilée à une décision finale compte tenu de son impact sur les droits de l'entité en question.<sup>42</sup>

**(g) « Décision » de la Régie : Une révision**

71. Les Règles, telles que proposées, limitent le pouvoir de « décision » attribué à la Régie à un simple pouvoir de révision des décisions prises par les Organismes.
72. Ce point de vue est confirmé par le fait que l'article 85.10 LRÉ n'impose pas à la Régie l'obligation de tenir une audience orale au sujet des « recommandations » des Organismes. Tout au plus, la Régie doit donner à l'entité visée « l'occasion de se faire entendre ». Cela n'implique pas nécessairement une audience orale<sup>43</sup>, d'autant plus que la compétence de la Régie en vertu de l'article 85.10 LRÉ n'est pas obligatoirement assujettie à la tenue d'une audience en vertu de l'article 25 LRÉ.
73. En l'absence d'une obligation formelle de tenir une audience, les entités visées sont assujetties à la discrétion de la Régie quant à la procédure régissant un dossier visé par l'article 85.10 LRÉ.<sup>44</sup> C'est la Régie qui pourra déterminer si l'entité visée par des recommandations négatives aura droit à une audition ou ne pourra que présenter ses moyens par écrit.
74. Étant donné que rien n'oblige la Régie à assurer la tenue d'une audience, les audiences prévues par les Règles du NPCC et de la NERC auront un poids décisif encore plus important, sinon déterminant, sur les droits des entités visées.
75. La Régie disposera-t-elle des ressources requises pour effectuer une détermination indépendante de l'existence ou non d'une contravention? Dans la négative, la décision de

---

<sup>42</sup> *Ibid.*; *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité)* (C.A.) [1999] 4 C.F. 624; Pierre Lemieux, *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 4e éd., Sherbrooke, Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 2006, pp. 281-282; Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2009, p. 237.

<sup>43</sup> *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.

<sup>44</sup> LRÉ, art. 25, dernier alinéa, art. 113.

la Régie deviendrait une simple formalité, soit l'endossement d'une décision qui aura été, dans les faits, prise ailleurs par les Organismes chargés de faire enquête.<sup>45</sup>

76. Compte tenu des fonctions adjudicatives réellement dévolues aux Organismes en vertu des Règles, force est de conclure que la fonction véritable de la Régie aux termes de l'article 85.10 LRÉ risque de devenir plutôt une fonction de révision ou d'approbation, semblable à celle de la FERC en vertu de l'article 824o(e)(2) FPA, qu'une fonction de décision.

**(h) Sous-délégation illégale des fonctions adjudicatives**

77. Il ressort de l'analyse qui précède que les Règles :

(a) attribuent dans les faits une fonction adjudicative aux Organismes qui n'est pas prévue par la LRÉ;

(b) privent la Régie, dans les faits, de sa compétence exclusive de déterminer les contraventions et d'imposer les sanctions, et ce, au profit des Organismes.

78. En conséquence, les Règles opèrent une sous-délégation illégale aux Organismes de fonctions que la LRÉ réserve exclusivement à la Régie.<sup>46</sup>

79. Les Règles sont donc *ultra vires* de la LRÉ.

**2. Importation et sous-délégation illégale des pouvoirs réglementaires**

80. Les Règles constituent une sous-délégation du pouvoir réglementaire, ce qui n'est pas autorisé par le législateur québécois.

---

<sup>45</sup> *Saulnier c. Commission de police du Québec*, cité supra au paragraphe 27.

<sup>46</sup> *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90, paras. 35 à 40 (*à contrario*); Patrice Garant, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2004, aux pp. 233-235.



81. C'est la section I du chapitre VI.1 LRÉ (articles 85.2 à 85.13) qui confère à la Régie son mandat de s'assurer que le transport d'électricité au Québec s'effectue conformément aux normes de fiabilité qu'elle adopte.<sup>47</sup>
82. L'Entente exige que les procédures et programme spécifiques de surveillance de l'application des normes de transport élaborées par les Organismes soient « adaptés au contexte légal et réglementaire du Québec ».<sup>48</sup>
83. L'article 1 des RPCQ prévoit leur préséance sur les règles générales de procédure de la NERC en cas d'incompatibilité. Cependant, les RPCQ intègrent par renvoi bon nombre des règles de procédure de la NERC, notamment :
- (a) en matière de confidentialité : les articles 1500 et suivants des règles de procédure de la NERC (voir les articles 2.2.6, 2.2.7.3, 2.3.64, 2.3.10, 2.3.16, 2.8.3 RPCQ);
  - (b) en matière d'appels (voir les articles 2.2.6 et 2.9 à 2.11 RPCQ);
  - (c) en matière d'audiences publiques tenues par le NPCC pour la contestation de ses conclusions touchant des contraventions et de ses recommandations de sanction : l'appendice 2 du document du programme de suivi de la conformité de la NERC (voir les articles 2.3.4, 2.7.3 RPCQ);
  - (d) en matière de publication par la NERC ou le NPCC des résultats d'analyse ou de situations anormales : les articles 807 et 808 des règles de procédure de la NERC (voir l'article 2.3.14 RPCQ);
  - (e) en matière de rapports et de publication d'informations, y compris des contraventions : l'article 408 des règles de procédure de la NERC (voir les articles 2.4.1, 2.4.3, 2.5 et 2.6.3 RPCQ);

---

<sup>47</sup> L.R.Q., c. R-6.01, art. 85.2.

<sup>48</sup> Entente, art. 4.3.

- (f) en matière de sanctions pécuniaires ou autres et de mesures correctives : les *ERO Sanction Guidelines*, qui constituent l'annexe 4B des règles générales de procédure de la NERC (voir l'article 2.7.2 RPCQ).
84. Bref, il appert que les Règles ne rencontrent pas l'exigence de l'Entente visant la mise en place de procédures spécifiques de surveillance de l'application des normes de transport qui sont « adaptées au contexte légal et réglementaire du Québec ».
85. L'« importation » des États-Unis d'un cadre réglementaire et procédural qui, quelque soit sa valeur aux États-Unis, est étranger au cadre juridique québécois et difficile d'accès pour les justiciables québécois?
86. La phrase « ... dans le cadre de plans visant à surveiller l'application des normes de fiabilité » à l'article 85.4 LRÉ n'octroie pas aux Organismes la compétence de rendre applicables par renvoi l'ensemble des règles procédurales de la NERC et du NPCC.
- 
87. À ce sujet, il est utile de comparer le libellé de l'article 85.4 avec celui de l'article 85.7 LRÉ. Cette dernière disposition prévoit, en partie, que les Normes peuvent « ...2° rendre applicables par renvoi des normes de fiabilité établies par un organisme de normalisation avec lequel une entente a été conclue. »
88. Cette disposition fait voir que, si le législateur avait voulu permettre de rendre applicables par renvoi l'ensemble des règles procédurales contenues dans les Règles, il l'aurait dit expressément. On ne voit rien de tel à l'article 85.4 LRÉ.
89. L'« importation » des règles de procédure de la NERC via les Règles dépasse le cadre établi par le législateur québécois à l'article 85.4 LRÉ pour l'exercice des pouvoirs d'inspection et d'enquête des organismes mandatés.

90. De fait, rien dans la section I du chapitre VI.1 de la LRÉ n'autorise les Organismes mandatés par la Régie à importer en vrac des règles de procédure de la NERC. Le fait que ces règles ont été approuvées par la FERC<sup>49</sup> ne remédie pas au problème.
91. Il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir réglementaire qui n'est pas autorisée par le législateur québécois est qui est donc illégale.<sup>50</sup>

### **3. Atteinte aux droits fondamentaux**

92. Les Organismes ne seront pas assujettis à la compétence en évocation de la Cour supérieure du Québec. Il en résulte un préjudice grave pour les droits fondamentaux des entités visées advenant le non-respect de leurs droits procéduraux par les Organismes responsables de faire enquête et rapport.
93. Les entités visées pourront-elles s'adresser à la Régie ou aux tribunaux de droit commun afin de s'assurer du contrôle de la légalité des actes des Organismes?
94. À cette question, la Clarification à l'égard de l'article 3.4.1 PSCQ, item c)<sup>51</sup> répond par la négative<sup>52</sup> :

« Clarification : L'audience tenue par le NPCC, dans le cadre d'une enquête qu'il mène aux fins de déterminer si une allégation de contravention est fondée n'est pas assujettie au contrôle de la Régie ou des tribunaux québécois. Le NPCC et la NERC n'agissent pas dans des fonctions adjudicatives, mais plutôt d'enquête aux fins de soumettre un rapport assorti de recommandations le cas échéant devant servir à la Régie dans l'exercice de la juridiction que lui confie le législateur aux termes de l'article 85.10 de la Loi. »

[Souligné ajouté]

95. Avec respect, RTA ne peut souscrire à cette affirmation.

---

<sup>49</sup> Clarifications aux questions de RTA sur les RPCQ, page 2, question 2.2.

<sup>50</sup> Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada, procédure et preuve*, Montréal, Thémis, 1997, pp. 71 et 72; Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale, Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2009, p. 558.

<sup>51</sup> Clarifications aux questions de RTA sur le PSCQ, page 4.

<sup>52</sup> *Ibid.*, page 4.

96. Dans un premier temps, RTA considère que les fonctions exercées par les Organismes aux termes des Règles débordent de simples fonctions d'enquête uniquement pour devenir des pouvoirs d'adjudication.
97. En second lieu, même si les fonctions exercées par les Organismes aux termes des Règles n'en étaient que d'enquête, elles ne devraient pas échapper au contrôle judiciaire.
98. Au contraire, « l'occasion de soumettre ses observations » prévue à l'article 85.9 LRÉ pour les entités visées fait voir que le pouvoir d'enquête est assujéti à la règle de justice naturelle *audi alteram partem*, et, par conséquent, au contrôle judiciaire de la légalité.
99. Bien qu'en principe la révision judiciaire ne s'applique qu'à des actes judiciaires ou quasi-judiciaires à caractère définitif, les tribunaux ont à plusieurs reprises accepté les requêtes en évocation à l'encontre des enquêteurs motivant sa décision par le fait que les conclusions de l'enquête peuvent affecter les droits de la personne visée.<sup>53</sup>
- 
100. Même si une enquête est qualifiée d'administrative, les actes accomplis dans le cadre de cette enquête peuvent être qualifiés de judiciaires (ex : l'ordre donné aux témoins de témoigner et de produire des documents) et peuvent par conséquent faire l'objet d'évocation.<sup>54</sup>
101. Toutefois, pour être soumises au pouvoir d'évocation de la Cour supérieure en vertu de l'article 846 du *Code de procédure civile* (Québec), l'enquête et la recommandation doivent émaner d'un organisme statutaire.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *St-Hilaire c. Bégin*, [1982] C.A. 25; *Conseil de la production intégrée du porc c. Régie des marchés agricoles*, [1983] C.A. 323; *Centre pédiatrique Château Pierrefonds c. P.G. Québec* (C.S.) J.E. 81-623 (Règlement hors cour); *Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité c. Office de la construction du Québec*, [1983] C.A. 7 (C.A.); *Corp. du Collège Notre-Dame du Sacré-Coeur c. Commission des droits de la personne* [1994] R.J.Q. 1324 (C.S.).

<sup>54</sup> *PG Québec et Keable c. PG Canada*, (1979) 1 R.C.S. 218; *Côte St-Luc c. Commission des droits de la personne du Québec* (1981) C.S. 27.

<sup>55</sup> *Tuyaux Atlas c. Savard*, (C.A.), [1985] R.D.J. 556, AZ-85122030; Patrice Garant, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2004, aux pp. 535-540.

102. Compte tenu du caractère privé et étranger des Organismes, leurs fonctions d'enquête et de recommandation ne seront pas assujetties à la compétence en évocation de la Cour supérieure du Québec. Il en résulte un préjudice grave pour les droits fondamentaux des entités visées.
103. Les entités visées ont une attente légitime de voir leurs droits fondamentaux protégés par les régimes de droit canadien et québécois.

#### **4. Autres préoccupations**

##### **(a) Langue**

104. Aux questions 5.1 et 5.3 de RTA sur les RPCQ portant sur la langue, les Clarifications précisent qu'il est prévu (sans offrir de détails) que les communications avec les Organismes pourront s'effectuer en français et que les rapports des Organismes seront disponibles en français.
- 
105. À la question 5.2 de RTA sur les RPCQ portant sur la langue de l'ensemble des documents des Organismes, la Clarification est plutôt laconique : « Les modalités d'appel sont décrites aux articles 2.9 à 2.11 des RPCQ. Les règles de procédures complètes de la NERC sont disponibles en anglais seulement... »
106. Dans un premier temps, cette réponse ne traite pas de l'ensemble des documents des Organismes, ce qui était au cœur de la question. En second lieu, l'on y lit que les règles de procédures complètes de la NERC sont disponibles en anglais seulement.
107. La même observation s'impose quant à la Clarification à l'item a) de la question de RTA portant sur l'article 1.1.23 du PSCQ : « Le «*NERC Statement of Compliance Registry Criteria*» est disponible en anglais seulement au lien suivant : ... ».

108. Cette situation est inconciliable avec le droit fondamental des justiciables francophones au Québec. À cet égard, il convient de noter les articles 2 et 7 de la *Charte de la langue française*<sup>56</sup> :

2. Toute personne a le droit que communiquent en français avec elle l'Administration ... les entreprises d'utilité publique ... et les diverses entreprises exerçant au Québec.

[...]

7. Le français est la langue de la législation et de la justice au Québec sous réserve de ce qui suit ...

109. La Régie devrait s'assurer que l'ensemble du cadre opérationnel et documentaire des Organismes, y compris les communications et les rapports, visant la mise en œuvre des Règles et des Normes soit offert en français. De plus, les entités visées doivent pouvoir communiquer en français, tant par écrit que verbalement, avec les Organismes. Il y aurait lieu de préciser les moyens qui seront mis en œuvre pour atteindre ces objectifs.

---

**(b) Lieu et frais des opérations**

110. À la question 4.1 de RTA sur les RPCQ visant le lieu des opérations, la Clarification répond :

La NERC fournit ses services à la Régie à partir de ses bureaux basés à Princeton, dans l'état du New Jersey, aux États-Unis. Cependant, tel que prévu à l'article 3.9 du PSCQ, toute entité visée peut exercer son droit d'être entendue et de faire valoir son point de vue au Québec en demandant que les réunions ou les audiences y soient tenues.

111. Compte tenu du fait que la NERC et le NPCC, ainsi que les membres de leurs comités pertinents, sont situés aux États-Unis, la tenue d'enquêtes et d'audiences au Québec est de nature à engendrer des frais importants, tels que les honoraires et débours, les frais de déplacement et de séjour, les frais d'interprète et de traduction simultanée, les frais de traduction de documents et les frais de location de salles et d'équipements. Les Règles

---

<sup>56</sup> L.R.Q., chapitre C-11.

sont muettes quant à la responsabilité à l'égard de ces frais. Les entités visées ne devraient pas en assumer la responsabilité.

**(c) Documents et archives**

112. Les Règles prévoient l'envoi aux Organismes, lesquels sont situés aux États-Unis, de documents ou de renseignements, que ce soit en matière d'audit, d'enquête, d'appel ou autrement, portant sur les opérations des entités visées au Québec.
113. RTA avait demandé, à la question 9.1 portant sur le PSCQ, si les archives du NPCC requises pour la mise en œuvre du PSCQ seront conservées uniquement au Québec en tout temps. La Clarification répond : « Les règles de conservation sont définies dans le PSCQ, notamment à l'article 9.2. »
114. Or, l'article 9.2 PSCQ prévoit que c'est le NPCC qui conserve « les informations et données créées ou reçues ayant un lien avec le PSCQ ». Ce n'est que sur demande de la NERC que ces informations et données sont transmises par le NPCC à la NERC et à la Régie.
115. L'envoi et l'archivage des documents et données soulèvent les deux préoccupations qui suivent :
  - (a) l'envoi des documents aux Organismes et éventuellement aux autorités gouvernementales aux États-Unis est incompatible avec la *Loi sur les dossiers d'entreprises*<sup>57</sup> qui prohibe l'envoi de documents d'entreprises d'affaires au Québec à l'extérieur du Québec;
  - (b) l'archivage des documents et données doit être obligatoirement effectué au Québec.

---

<sup>57</sup>

L.R.Q., c. D-12.

**V. CONCLUSION**

- (a) RTA remercie la Régie de l'occasion de lui soumettre les présents commentaires et demeure à la disposition de la Régie pour toute information complémentaire.