

RÉVISION POUR PRÉJUGÉ APPRÉHENDÉ D'UN DES TROIS RÉGISSEURS
Le requérant doit démontrer que la décision initiale aurait été différente
Voir pages 10-11

Décision de la Régie de l'énergie

D-98-55

R-3404-98

21 juillet 1998

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., Vice-présidente
M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)
M. Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA
Régisseurs

Pétrolière Impériale, une société en nom collectif
formée de ses associés **Compagnie Pétrolière Impériale**
Ltée et **Pétrolière McColl-Frontenac Inc.**

Produits Shell Canada Limitée

Petro-Canada

Ultramar Ltée

Demanderesses

et

Liste des intéressés dont les noms apparaissent à la
page suivante

Intéressés

Décision sur les demandes en révision

Concernant les frais préalables payables à un groupe de personnes réuni dans le cadre de l'audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel.

Liste des intéressés par ordre alphabétique :

- Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ)
- Association des services de l'automobile Inc. du Québec (A.S.A.) et l'Association des ateliers de réparation d'automobiles de Québec Inc. (A.A.R.A.Q.)
- CAA-Québec
- Chambre de commerce du Québec
- Conférence des Chambres de commerce du Saguenay
- Conseil du patronat du Québec (C.P.Q.)
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
- Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ) et Option consommateurs
- Ville de Jonquière
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)
- Institut canadien des produits pétroliers (ICPP)
- L'Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP)
- Le Centre d'étude sur les industries réglementées
- Le Groupe Gaz-O-Bar Inc.
- M. Jean-Marc Nadeau.

Les quatre demanderesses ont introduit chacune un pourvoi en révision de la décision D-98-24. La principale conclusion que les demanderesses veulent voir révoquer se lit comme suit : « La Régie de l'énergie : octroie des frais préalables à la Fédération nationale des associations des consommateurs (FNACQ) et Option consommateurs jusqu'à un montant maximal de 20 000 \$; ». Pour sa part, Pétrolière Impériale sollicite aussi la révision de la décision D-98-21, mais sans préciser la ou les conclusions à rescinder. Ces quatre pourvois ont été introduits en vertu de l'article 37 de la Loi sur la Régie de l'énergie¹.

L'ensemble des demanderesses a fait valoir trois moyens à l'encontre des deux décisions :

1. l'absence de compétence de la Régie de l'énergie pour octroyer des frais, et par extension des frais préalables, dans des audiences publiques relatives aux produits pétroliers;
2. un processus vicié par l'absence d'audition des parties, avant que la décision D-98-24 soit rendue;
3. les décisions sont frappées de nullité à la suite de la récusation d'un régisseur.

Examinons chacun de ces trois moyens.

1. LA JURIDICTION DE LA RÉGIE POUR OCTROYER DES FRAIS

La question centrale est à l'effet que les quatre demanderesses soutiennent que la Régie de l'énergie n'a pas le pouvoir d'adjuger des frais dans des audiences publiques relatives aux produits pétroliers. Octroyer des frais constitue, selon elles, un excès de juridiction car l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne s'applique qu'aux distributeurs d'électricité et de gaz naturel et non aux distributeurs de produits pétroliers.

¹ L.Q. 1996, c. 61.

L'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*² se lit comme suit :

« La Régie peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie, des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques. »

C'est le troisième alinéa qui doit retenir notre attention. À sa lecture, il se dégage plusieurs conditions inhérentes à son application. La Régie regroupe ces éléments en cinq conditions qu'elle énonce comme suit :

- A. l'intérêt public doit justifier le paiement;
- B. c'est la Régie qui paie et non un distributeur;
- C. la nature des frais à être payés, c'est-à-dire :
 - tout ou partie des dépenses;
 - des frais, y compris des frais d'experts;
- D. la Régie paie à des groupes de personnes réunis;
- E. la Régie paie pour la participation à des audiences publiques.

Après avoir établi ces conditions pour l'application du troisième alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, il s'agit d'examiner si le dispositif de la décision attaquée respecte ces cinq conditions.

² L.Q. 1996, c. 61.

A. L'intérêt public le justifie.

De la décision D-98-24, il ressort clairement que la définition de l'intérêt public a été articulée d'une manière concrète dans le Règlement sur la procédure³, notamment à l'article 30. De plus, la Régie n'a octroyé des frais qu'à un seul groupe qui réunit deux associations de consommateurs. La FNACQ et Option consommateurs sont des associations à but non lucratif qui visent la défense des intérêts de l'ensemble des petits consommateurs. Pris individuellement, un consommateur n'a pas d'intérêt pécuniaire à venir défendre le prix de l'essence qu'il utilise dans son véhicule automobile. Le seul moyen est de regrouper ces consommateurs dans des associations à but non lucratif vouées à la défense de leurs intérêts.

Pour la Régie, l'intérêt public a été centré sur les consommateurs par le législateur lui-même, tel qu'il appert dans les dispositions du chapitre V intitulé « Surveillance des prix de la vapeur et des produits pétroliers ». En effet, le dernier alinéa de l'article 59 de sa loi constitutive, en vertu duquel la procédure est initiée, prévoit que : « Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs. » La doctrine nous enseigne que : « Si la participation du public à la procédure des organismes de régulation doit être encouragée, encore faut-il que des gestes concrets soient posés pour soutenir financièrement ces interventions généralement coûteuses.»⁴ De plus, la Régie est tenue de tenir une audience publique⁵. Permettre par un financement adéquat, à des groupes de consommateurs reconnus, d'ester en toute égalité et équité devant la Régie avant de rendre une décision les regardant, est un moyen pratique de mettre en œuvre cette disposition législative.

B. C'est la Régie qui paie et non un distributeur.

Pour les premier et deuxième alinéas de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la Régie ne débourse aucune somme, puisqu'elle ordonne au distributeur d'électricité et de gaz naturel de payer. Même lorsqu'il s'agit de groupes de personnes réunis, les distributeurs d'électricité et de gaz naturel sont appelés à payer directement les frais et dépenses⁶.

³ Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, G.O. II, 11 février 1998, p. 1245 et ss.

⁴ Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Procédure et preuve, p. 133.

⁵ Article 25 (2) de la Loi sur la Régie de l'énergie.

⁶ Décision D-98-20, 25 mars 1998, *Hydro-Québec et als.*

Par contre, la Régie n'a aucun pouvoir d'ordonner le paiement de frais aux distributeurs de produits pétroliers et de vapeur. Sur ce point, la Régie partage le point de vue des demanderesse et sa décision D-98-24 respecte entièrement la disposition législative, puisque aucune des demanderesse n'est tenue à une ordonnance de dépenses et frais, mais c'est la Régie qui les octroie directement, en conformité avec le libellé du dernier alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie prévoit un mécanisme de réclamation contre les distributeurs assujettis⁷. Lorsqu'il n'y a pas de distributeur appelé à payer, il est normal que la procédure ne puisse recevoir d'application. La procédure n'est pas discriminatoire comme on peut le lire dans les notes d'une demanderesse⁸, puisque les distributeurs de produits pétroliers ne sont pas visés par le paiement de frais.

Dans l'électricité et le gaz, il y a deux distributeurs majeurs assujettis qui vont assumer plus de 90 % des frais et il est possible de leur faire payer directement ces frais. Mais pour les distributeurs de produits pétroliers⁹ qui se comptent par centaines, il est impossible de les assujettir à des frais qui leur seraient signifiés. De plus, il y a une différence dans l'effet des décisions rendues entre les catégories de distributeurs : dans l'électricité et le gaz la décision de la Régie affecte généralement le seul distributeur qui a initié la demande par suite du droit exclusif de distribution; par contre, l'effet d'une décision dans le secteur pétrolier s'applique à l'ensemble des distributeurs pétroliers et non seulement à ceux qui décident d'intervenir. Devant ces problématiques très différentes, le législateur a donc résolu la situation en permettant à la Régie de déboursier les frais.

C. La nature des frais à être payés.

La nature des frais que la Régie paie sont ceux prévus aux deux premiers alinéas de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Les deux catégories remboursables sont tout ou partie des dépenses et tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts.

⁷ Art. 25 à 29 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, G.O. II, 11 février 1998, p. 1245 et ss.

⁸ P. 13, point 4.3, Plaidoirie de Desjardins Ducharme Stein Monast, S.E.N.C.

⁹ Art. 2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, « distributeur de produits pétroliers » : quiconque

Certaines demanderessees prétendent que la notion de frais doit être interprétée selon son sens juridique commun, ce qui n'inclut pas le financement nécessaire pour participer à une audience¹⁰.

La Régie ne partage pas ce point de vue d'une indemnisation d'une partie dont la demande est maintenue par la Régie et elle fait sienne l'opinion suivante :

« Dans le contexte d'une procédure judiciaire traditionnelle, la common law associe la notion de frais à celle d'indemnisation. Mais lorsqu'il s'agit de la procédure d'une agence de régulation, où il n'y a pas de *lis* ni véritablement de gagnant ou de perdant malgré la présence possible d'opposants, puisque la décision est prise dans l'intérêt public, l'adjudication de frais ne peut avoir la même finalité; il s'agit en réalité de subvention plutôt que d'indemnité. C'est avec difficulté que les cours se sont adaptées à la dynamique des interventions d'intérêt public devant les organismes de régulation et elles devraient, en cette matière, s'affranchir des concepts de common law et s'ajuster à la justice de participation. »¹¹

Dans l'exercice du pouvoir décisionnel prévu pour les prix des produits pétroliers¹², la Régie ne détermine nullement les droits et obligations des parties comme les tribunaux de droit commun. La notion de frais adjugés en fonction d'un tarif à l'égard d'un gagnant pour l'indemniser est complètement étrangère à une audience de participation.

La norme généralement appliquée par les tribunaux supérieurs est que les frais suivent l'issue de la cause. Dans un tel contexte, des frais préalables sont impossibles. Or, pour une audience de participation, les frais préalables sont parfois essentiels pour assurer une présence de groupes d'intérêts. En effet, chaque consommateur d'essence, pour sa voiture, n'a pas un intérêt pécuniaire suffisant pour venir faire valoir son point de vue et ce consommateur doit être réuni avec d'autres. Le financement de groupes réunis permet à la Régie d'éviter de devoir présenter elle-même une preuve pour défendre l'intérêt des consommateurs. L'indépendance institutionnelle de la Régie est mieux assurée et les consommateurs sont défendus avec les moyens de leur choix. La rédaction large du troisième

approvisionne un commerçant au détail de produits pétroliers;

¹⁰ P. 7, point 4.2.1, Plaidoirie de Desjardins Ducharme Stein Monast, S.E.N.C.

¹¹ Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada*, Procédure et preuve, p. 134.

alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est, de ce point de vue, très innovatrice.

D. La Régie paie à des groupes de personnes réunis.

Les frais sont payables à des groupes de personnes réunis. La Régie ne peut financer des groupuscules d'individus et afin que l'intérêt public puisse le justifier, le législateur impose que les groupes de personnes se soient réunis pour être éligibles à du financement.

Sans un financement adéquat, les deux associations de consommateurs seraient, à toutes fins utiles, exclus et il ne resterait plus au dossier qu'un seul organisme voué à la défense de certains consommateurs. Or, la crédibilité de la décision à être rendue dépend, en partie, du fait que tous les points de vue soient entendus et non seulement certains intérêts. Dans ce contexte, la protection des consommateurs nécessite une présence très significative de leur part, sinon, comment s'assurer alors de la défense de leurs intérêts?

E. La Régie paie pour la participation à des audiences publiques.

Les frais payables visent à permettre la participation aux audiences publiques. Pour fixer les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel, la Régie procède en vertu de l'article 59 de sa loi constitutive et elle est tenue à une audience publique obligatoire¹³. De plus, la Régie a refusé à des groupes réunis l'octroi de frais en vertu de l'article 36 parce qu'ils n'étaient pas demandés dans le cadre d'une audience publique¹⁴.

Même s'il est exact que la compétence de la Régie au sens de la loi est asymétrique selon les secteurs réglementés, il faut noter qu'en matière pétrolière, la Régie exerce plus qu'un simple pouvoir de surveillance des prix des produits pétroliers. En effet, l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est un véritable pouvoir de fixation annuelle, ce qui caractérise un régulateur économique. De plus, ce pouvoir strict de régulation

¹² Art. 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹³ Art. 25 (2) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹⁴ Décision D-97-48, 19 décembre 1997, *Regroupement des organismes environnementaux en énergie et als*, p. 9.

économique doit être exercé dans le cadre d'une audience publique et en assurant la protection des consommateurs.

De l'analyse de ces cinq conditions légales pour l'application du troisième alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, il faut conclure que la décision a été rendue à l'intérieur de la juridiction de la Régie. En effet, c'est la Régie qui paie et non les pétrolières demanderesse. Ce paiement de frais sera fait en faveur de groupes de consommateurs qui veulent participer à une audience publique et dont la Régie a le devoir d'assurer la protection¹⁵. L'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* se trouve au chapitre III intitulé *Fonctions et pouvoirs*. La loi ne s'applique pas seulement à l'électricité et au gaz, mais aussi à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit¹⁶. Or, le législateur a prévu expressément que la Régie doit tenir une audience publique pour l'exercice de l'article 59 de sa loi. En outre, pour la détermination des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel, la Régie a, dans le cadre de cette audience publique, tous les pouvoirs et devoirs imposés au chapitre III de sa loi, incluant celui de payer des frais. Enfin, la Régie ne peut augmenter les cinq conditions prévues au troisième alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en ajoutant une sixième condition, non écrite, à savoir que le dernier alinéa s'applique seulement au distributeur d'électricité et de gaz naturel.

2. NON-RESPECT DE LA RÈGLE *AUDI ALTERAM PARTEM*

C'est le 28 avril 1998, date de la décision octroyant les frais, que les demanderesse ont fait connaître leur désir de contester la juridiction de la Régie pour payer des frais dans le secteur pétrolier. Les parties au dossier n'ont donc pas eu le temps de faire leurs observations.

Pour la Régie, il n'y avait pas lieu de prévoir une date précise pour les observations des demanderesse sur cette question, puisqu'elle ne pouvait ordonner aux pétrolières demanderesse de payer des frais. Les distributeurs de produits pétroliers ne sont pas des distributeurs d'électricité et de gaz naturel qui peuvent, seuls, être tenus de payer des frais¹⁷.

¹⁵ Art. 59 *in fine* de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹⁶ Art. 1 *in fine* de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹⁷ Art. 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Compte tenu que le gouvernement doit approuver le budget¹⁸ de la Régie, cette dernière considère que les distributeurs de produits pétroliers ou autres n'ont pas de droit de regard sur le processus d'approbation budgétaire. Il y va de son indépendance institutionnelle. Les résultats financiers vérifiés et le rapport annuel constituent les moyens de communications des affaires financières de la Régie.

Les quatre demanderessees n'ont aucun intérêt né et actuel de contester ces sommes n'étant pas appelées à les payer. En effet, la Régie n'a ordonné à aucune des demanderessees de verser des frais et les redevances sont calculées¹⁹ selon des mécanismes qui n'ont rien à voir avec leurs interventions. Les redevances ne sont nullement fonction de leur présence ou de leur absence au présent dossier.

Indépendamment de cette question d'intérêt juridique né et actuel, la Régie a entendu en révision les demanderessees parce qu'un régulateur économique doit agir à l'intérieur de son cadre légal. Le défaut d'absence d'audition, s'il existe, et qui n'était pas prévisible à l'origine du dossier, a néanmoins été comblé par l'audition en révision, ce qui a permis à la Régie d'examiner la question de frais à la lumière des représentations des quatre pétrolières.

3. LES DÉCISIONS SONT FRAPPÉES DE NULLITÉ À LA SUITE DE LA RÉCUSATION D'UN RÉGISSEUR

Une des demanderessees a fait valoir ce moyen à l'encontre des deux décisions procédurales rendues. L'écoute de l'enregistrement mécanique de la rencontre préparatoire de mai dernier permet d'affirmer qu'aucune requête en récusation n'a été présentée. Un procureur a interrogé le régisseur en surnombre sur ses discussions avec Norcan, un distributeur indépendant de produits pétroliers, concernant l'octroi éventuel d'un poste au sein de cette entreprise. Après un ajournement, le régisseur en surnombre a annoncé qu'il se retirait du dossier dans l'intérêt public, tout en précisant qu'il n'avait rien à se reprocher. De ces faits, la Régie ne peut déduire qu'elle doit réviser les deux décisions, de type procédural et interlocutoire, en raison de l'absence d'une requête en récusation.

¹⁸ Art. 106 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹⁹ Règlement sur les taux et les modalités de paiement de la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie, G.O. II, 1^{er} avril 1998, p. 1813 et ss.

De plus, il existe certaines situations d'exception qui peuvent entraîner le maintien d'une décision prise avec la participation d'un membre dont l'impartialité aurait été mise en doute.

Une de ces exceptions est l'absence de relation entre le préjugé et la décision :

« La jurisprudence considérera parfois que le préjugé allégué, fût-il prouvé, n'entraîne pas un excès de juridiction dans la mesure où le requérant n'a pas subi de préjudice.

Cette absence de préjudice peut signifier que la décision ne lèse pas le requérant ou encore que l'organisme aurait de toute façon adopté la même décision. »²⁰

La décision D-98-21 annonce la tenue d'une audience publique et d'une rencontre préparatoire et précise les instructions particulières selon lesquelles la Régie entend mener l'audience. La décision D-98-24 constitue quant à elle une décision interlocutoire concernant les demandes d'intervention et le paiement de frais préalables.

De l'avis de la Régie, il y a absence de relation entre le préjugé appréhendé et les deux décisions rendues dans le dossier R-3399-98. Le préjugé appréhendé envers le régisseur en surnombre était qu'il favorise les compagnies indépendantes au détriment des grandes pétrolières. Or, le régisseur en surnombre n'a participé qu'à des décisions procédurale et interlocutoire qui auraient été les mêmes avec un autre membre de la Régie. De plus, par une nouvelle décision procédurale D-98-40 du 11 juin 1998, le texte des deux autres décisions a été ajusté par le nouveau calendrier et la philosophie d'acceptation des participants s'inscrit en continuité avec les décisions précédentes.

²⁰ Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH Ltée, 1998, paragr. 50-350

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*²¹;

CONSIDÉRANT le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie mis en vigueur le 11 février 1998 par le décret 140-98²².

La Régie de l'énergie :

REJETTE les quatre demandes en révision des décisions D-98-21 et D-98-24.

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

²¹ L.Q. 1996, c. 61.

²² (1998) 130, G.O. II, 1245.

Liste des représentants :

L'Association des services de l'automobile Inc. du Québec (A.S.A.) et l'Association des ateliers de réparation d'automobiles de Québec Inc. (A.A.R.A.Q.) sont représentées par M^e Jean A. Montigny;

Le CAA-Québec est représenté par M^{me} Paula Landry;

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante est représentée par M. Pierre Cléroux;

La Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ) et Option consommateurs sont représentées par M^e Benoît Pépin;

La Ville de Jonquière est représentée par M. Daniel Giguère;

Le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) est représenté par M^e Dominique Neuman;

L'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) est représenté par M^e Pierre Paquet;

L'Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) est représentée par M^e Éric Bédard;

Le Centre d'étude sur les industries réglementées est représenté par M^e Daniel Martin Bellemare;

Le Groupe Gaz-O-Bar Inc. est représenté par M. Bernard Côté;

M. Jean-Marc Nadeau;

Petro-Canada est représentée par M^e Éric Dunberry;

La Pétrolière Impériale est représentée par M^e Pierre Legault;

Les Produits Shell Canada Limitée sont représentés par M^e Madeleine Renaud;

Ultramar Ltée est représenté par M^e Louis P. Bélanger;

La Régie de l'énergie est représentée par M^e Pierre Thérout, assisté de M^e Robert Meunier.