

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

N° : R - 3503 - 2002

---

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES  
CONSO MMATEURS INDUSTRIELS  
D'ÉLECTRICITÉ (ci-après « L'AQCIE »)

-et-

L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES  
FORESTIÈRES DU QUÉBEC (ci-après  
« L'AIFQ »)

**Requérantes**

-et-

**HYDRO-QUÉBEC**

**Intimée**

-et-

**UNION DES CONSO MMATEURS (UC)**

-et-

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE  
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)**

-et-

**GAZODUC TRANSQUÉBEC ET  
MARITIMES INC. (Gazoduc TQM)**

-et-

**OPTION CONSO MMATEURS (OC)**

-et-

**REGROUPEMENT NATIONAL DES  
CONSEILS RÉGIONAUX DE  
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC  
(RNCREQ)**

-et-

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ  
MÉTROPOLITAIN (SCGM)**

-et-

**STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES ET  
GROUPE STOP (S.É/STOP)**

**Intervenantes**

---

**NOTES ET AUTORITÉS**  
**DE L'AQCIE ET DE L'AIFQ**

***1) POUVOIR STATUTAIRE DE RÉVISION POUR DES MOTIFS ÉNUMÉRÉS***

1. C'est par l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, que le législateur a octroyé à la Régie de l'énergie, par voie statutaire, un pouvoir de révision et de révocation sur ses propres décisions. Cet article énonce les motifs précis permettant la mise en œuvre d'un tel pouvoir :

« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :

1° lorsqu'il est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

*Avant de réviser ou de révoquer une décision, la Régie doit permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations.*

*Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue. »*

Voir aussi :

- a) S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, « Le pouvoir de révision en droit administratif », *Développements récents en droit administratif (1995)*, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvons Blais, pp.209-250 ..... **Onglet 1**

2) **VICE DE FOND DE NATURE À INVALIDER LA DÉCISION**

**A. Erreur d'interprétation**

2. Le paragraphe 3 de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* doit porter sur la substance de la décision rendue par la Régie :

- a) *Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) c. Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) et al.*, Régie de l'énergie, D-97-40, 17 novembre 1997, en révision de la décision D-97-28 ..... **Onglet 2**

*« Les décisions que rend la Régie sont en principe finales. Cependant, l'article 37 de sa loi constitutive prévoit que celle-ci peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue notamment si « un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision ». Il est clair que le vice invoqué doit porter sur la substance même de la décision pour donner ouverture à une telle révision. »*

3. Un vice de fond doit être interprété comme un vice sérieux et fondamental, lequel, s'il n'avait pas été commis, aurait amené le tribunal à une décision différente :

- a) *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), aux pages 613 et 614 ..... **Onglet 3**

*« In context, I believe that the defect, to constitute a « vice de fond », must be more than merely « substantive ». It must be serious and fundamental. [...] The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision. »*

Voir aussi :

- b) S. LAFONTAINE et D. ROUSSEAU, « Le pouvoir de révision en droit administratif », **précité**, à la page 316 ..... **Onglet 1**

- c) Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, 755p, à la page 507 ..... **Onglet 4**

4. Lorsque l'erreur de la Régie porte sur la substance même et sur le seul motif de décision, il s'agit d'un vice de fond grave et sérieux qui donne ouverture à révision par la Régie de l'énergie :

- a) *Gazifère Inc. c. Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)*, Régie de l'énergie, D-99-110, 21 juin 1999, en révision de la décision D-99-09 ..... **Onglet 5**

*« Puisque cette erreur porte sur la substance même de la décision rendue et sur le seul motif invoqué par la Régie à son soutien, la demande de révision est accordée [...] ».*

5. L'interprétation erronée de principes prévus dans la loi, à la base de la conclusion de la Régie, constitue un vice de fond de nature à invalider la décision. En l'espèce, la

décision de la Régie est basée sur une interprétation manifestement erronée de l'article 52.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en ce que la Régie a conclu que le coût de fourniture pour les contrats spéciaux devait être inclus dans le calcul du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale. En interprétant de cette manière l'article 52 de sa loi constitutive, la Régie commet une erreur dans sa décision, laquelle est dès lors révisable étant donné la présence d'un vice de fond en l'absence duquel la décision aurait été différente.

- a) *Sarco Canada Ltd. c. Le Tribunal Antidumping*, [1979] 1 C.F. 247, à la page 254 ..... **Onglet 6**

*« Dans ce cas, la Cour n'intervient pas, à moins qu'aucune preuve n'appuie la conclusion ou qu'un principe erroné ne la fonde. »*

6. En outre, l'interprétation donnée par la Régie ne peut s'appuyer sur le texte de loi pertinent, en l'occurrence la *Loi sur la Régie de l'énergie*, et constitue par conséquent une interprétation déraisonnable :

- a) *Cotton c. Commission des affaires sociales*, D.T.E. 89T-955 (C.S.) ..... **Onglet 7**

*« Cette interprétation est déraisonnable au point de ne pouvoir rationnellement s'appuyer sur la législation pertinente et d'exiger une intervention judiciaire. »*

- b) *Clôtures Spec II Inc. c. Bourbonnais*, J.E. 2000-1177 (C.S.), à la page 20 ..... **Onglet 8**

*« Comme ce fut le cas dans L'association des stations de ski du Québec c. Jacques Émile Bourbonnais et Commission de la construction du Québec, l'intimé modifie et dénature la Loi R-20 en éliminant purement et simplement les termes « bâtiment » et « ouvrage de génie civil » de la définition du mot construction à l'article 1 f) au profit d'un concept étranger à la loi qui est celui « d'ouvrage du même genre » ou « de même nature », englobant à toute fin pratique, n'importe quelle sorte de travaux, qu'ils portent ou non sur un bâtiment ou un ouvrage de génie civil ».*

Voir aussi :

- c) J-P VILLAGGI, «La justice administrative », dans *Droit public et administratif*, Collection de droit 2002-2003, Volume 7, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 393 p., à la page 129 ..... **Onglet 9**

- d) *Assurance-automobile-47*, [1990] C.A.S. 833, à la page 836 ..... **Onglet 10**

7. L'erreur manifeste de droit qui détermine la conclusion à la base de la décision remplit les conditions énoncées à l'alinéa 3 de l'article 37 :

- a) *John Franchellini et Fernando Sousa*, [1998] C.L.P. 783 ..... **Onglet 11**

*« [...] le terme « vice de fond » a été interprété par la Commission des affaires sociales comme pouvant comprendre une erreur manifeste, de faits ou de droit, qui est déterminante dans les conclusions atteintes ».*

Voir aussi :

- b) A. G. LAVOIE, « Le recours en révision selon l'article 429.56 ou la parité avec les tribunaux administratifs », *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail (2000)*, Volume 130, Service de la formation permanente du Barreau du Québec, Cowansville, Éditions Yvon Blais, pp.85-97, aux pages 95 et 96 ..... **Onglet 12**

**B. Absence de motivation**

8. En vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la Régie doit rendre ses décisions avec diligence et celles-ci doivent être motivées :

« 18. Une décision de la Régie doit être rendue avec diligence et être motivée; elle fait partie des archives de la Régie qui en transmet une copie certifiée aux participants et au ministre. De plus, la Régie transmet au ministre, à sa demande, copie de tout document s'y rapportant ».

9. Or, dans la décision pour laquelle les requérants demandent la révision, la Régie de l'énergie a accepté intégralement la formule proposée par le Distributeur sans aucunement se prononcer sur les arguments invoqués par les requérantes. Cette absence de motivation constitue une erreur pouvant être qualifiée de « vice de fond » ou une erreur de droit permettant à une instance la révision de cette décision :

- a) *Gazifère Inc. c. Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)*, précité, à la page 8 ..... **Onglet 5**

« L'absence de motivation peut être assimilée à un vice de fond. La Régie qui a l'obligation par sa loi constitutive de rendre des décisions motivées [...] ».

- b) *Parks c. Canada*, D.T.E. 98T-1087 (Cour d'appel fédérale), aux pages 2 et 3 ..... **Onglet 13**

« [5] Nous sommes d'avis que le conseil a commis une erreur de droit lorsqu'il a omis de se conformer au paragraphe 79(2) [décision doit être consignée et faire état des conclusions de fait]. [...]Le conseil s'est contenté de faire état de ses conclusions sans expliquer pourquoi il a préféré une version des événements à l'autre. »

Voir aussi :

- c) *Clôtures Spec II Inc. c. Bourbonnais*, précité, aux pages 11, 12 et 14 ..... **Onglet 8**

- d) G. PÉPIN, « Chroniques. L'obligation de motiver une décision », [1991] 51 *R. du B.*, 445-463, aux pages 459 et ss. .... **Onglet 14**

- e) *Breault c. Commission des affaires sociales*, REJB 1998-09412 (C.S.).... **Onglet 15**

- f) *Société des services Ozanam Inc. c. Commission municipale du Québec*, [1994] R.J.Q. 364 (C.S.), aux pages 370 à 374 ..... **Onglet 16**

3) **RÈGLE DE JUSTICE NATURELLE « AUDI ALTERAM PARTEM » OU VICE DE PROCÉDURE DE NATURE À INVALIDER LA DÉCISION VS CONFIDENTIALITÉ D'ÉLÉMENTS DE PREUVE**

10. Le paragraphe 2 de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* vise expressément le pouvoir de révision de la Régie en cas de manquement au respect des règles de justice naturelle. En cas de violation de ces règles, celle-ci est disposée à réviser ses propres décisions :

- a) *Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) c. Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) et al.*, Régie de l'énergie, D-99-117R, 19 juillet 1999, en révision de la décision D-99-11, à la page 23 ..... **Onglet 17**

« Le paragraphe 2 de l'article 37 vise le cas classique de la révision pour cause de violation à la règle de justice naturelle « audi alteram partem ».

*SCGM* invoque le paragraphe 2 pour soutenir son point à l'effet qu'elle n'a pas été entendue sur la pondération [...] ».

Voir aussi :

- b) Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve, précité.*, aux pages 304 et ss. .... **Onglet 4**

*« Il répugne à l'équité qu'un tribunal administratif fonde sa décision sur de l'information secrète, ou obtenue hors instance et à l'insu d'une partie, celle-ci étant alors privée de la possibilité de la contredire ».*

- c) Y. OUELLETTE et G. PÉPIN, *Principes de contentieux administratif*, 2e édition, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, 666 p., aux pages 242-243 ..... **Onglet 18**

11. Le principe « audi alteram partem » vise, entre autres, à protéger le droit ou la possibilité d'une partie de réfuter ou commenter la preuve présentée par la partie adverse :

- a) *Affaires sociales* - 88, T.A.Q., 1998-09-15, Dr François Brunet et Me Pierrette Ricard (Requête en révision accueillie et renversant la décision du T.A.Q., J.E. 99-689 (C.S.) et appel accueilli, lequel renverse le jugement accueillant la requête en révision judiciaire et rétablit la décision du T.A.Q., C.A.M. 500-09-007966-997, 2002-04-17 (C.A.)) ..... **Onglet 19**

*« 25. Le procureur de la S.A.A.Q. demande au Tribunal, en se fondant sur 142 de la Loi sur la justice administrative, de ne pas tenir compte de l'expertise du docteur Chatelois parce que la Société n'est pas en mesure de commenter ou contredire la substance de cette expertise.*

*[...]*

*[34] Le Tribunal estime que le comportement de l'intimé-requérant fait en sorte que la Société n'est pas à même de commenter ou de contredire l'expertise neurologique du docteur Chatelois, neuropsychologue.*

*[35] Le Tribunal décide donc qu'il ne devra pas tenir compte de l'expertise du docteur Chatelois pour décider du recours porté devant lui par l'intimé-requérant.*

*[36] En outre, le Tribunal ne peut, en pareil cas, imposer à la Société, tout comme au requérant, de limiter sa preuve à des notes, à des observations sur dossier ou encore à des témoignages d'experts devant lui. »*

12. Préalablement à son adjudication sur un point, un tribunal administratif se doit de donner à chacune des parties une opportunité raisonnable de réfuter la preuve ou les arguments de la partie adverse, même si les chances de convaincre le tribunal sont minces ou pratiquement inexistantes. Or, il ne fait aucun doute que la décision de la Régie est basée sur la méthode de calcul pour l'allocation du coût de fourniture de l'électricité patrimoniale proposée par le Distributeur, laquelle a été fournie à la Régie sous pli confidentiel. Par conséquent, les requérantes n'ont pu prendre connaissance des données qui fondent intégralement la décision de la Régie, et n'ont évidemment pu commenter ou réfuter celles-ci :

- a) *Re Township of Innisfil and Township of Vespra*, 95 D.L.R. (3d) 298 (Ontario Court of Appeal), à la page 313 ..... **Onglet 20**

*« While counsel for the objectors would face a formidable task in proving that implementation of the population policy was impossible, having regard to the Government's stated intention to induce growth, I do not think that he should have been denied an opportunity to attempt it. »*

- b) *Re Township of Innisfil and Township of Vespra*, **précité**, à la page 314 ..... **Onglet 20**

*« I believe that this Court should certify its opinion to the Board that it is bound to postpone its ruling on the weight to be given to the Government's policy with respect to population in the Barrie area until it has given to the objectors a reasonable opportunity to adduce further relevant evidence in accordance with these reasons, and to make all*

*submissions and submit argument with respect thereto, subject always to the Board's power and discretion, fairly exercised, to control its proceedings. »*

Voir aussi :

c) *Sarco Canada Ltd. c. Le Tribunal Antidumping*, **précité**, à la page 261 ..... **Onglet 6**

*« À mon avis, cet argument du procureur de la requérante n'est pas dénué de fondement, vu que la page 12 des notes sténographiques de la séance préalable (supra) montre clairement que le Tribunal avait l'intention de se servir de ces renseignements confidentiels et que l'exposé des motifs montre clairement qu'il s'en est servi [...] La requérante n'a pu remédier à cette erreur qui apparaissait seulement à la lecture des pièces confidentielles non communiquées à son procureur. Manifestement, il s'agit là d'un déni de justice. »*

13. La jurisprudence et la doctrine ont également reconnu le droit au contre-interrogatoire ou à la contre-expertise dans des circonstances similaires :

a) *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, [1981] 2 R.C.S. 145, aux pages 166-167 ..... **Onglet 21**

*« D'autre part, quand les droits d'une personne sont en jeu et que la loi lui accorde le droit à une audition complète, dont celle de la démonstration de ses droits, on s'attendrait à trouver dans la loi la négation catégorique du droit de cette personne de réfuter, par contre-interrogatoire, la preuve apportée contre elle ».*

Voir aussi :

b) Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve*, **précité**, à la page 358 ..... **Onglet 4**

14. D'ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 7 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* stipule :

*« Si le statut d'intervenant lui est accordé, il peut présenter une preuve écrite ou testimoniale ainsi qu'une argumentation ».*

15. Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* prévoit également expressément l'obligation pour les parties de divulguer toute preuve à la partie adverse :

*« 14. Tout document cité ou invoqué par un participant au soutien de sa preuve est déposé à la Régie et envoyé aux autres participants avant que le dossier ne soit porté au calendrier d'audience, à moins que la Régie n'en décide autrement.*

*15. Le demandeur doit fournir à la Régie et aux participants les documents ou la preuve supplémentaires que celle-ci juge nécessaires à ses délibérations.*

*[...] »*

16. L'argument soulevé par une partie quant à la confidentialité de certains éléments de preuve ne peut paralyser de manière absolue le droit de la partie adverse à la divulgation de la preuve, sur laquelle le tribunal fonde sa décision, et l'opportunité de présenter ses arguments quant à cette preuve. Il ne fait aucun doute, à la lecture de la décision de la Régie :

a) *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, **précité**, à la page 166 ..... **Onglet 21**

*« En ce qui a trait aux craintes exprimées par le substitut du procureur général que des renseignements confidentiels ou d'autres questions relatives au pouvoir exécutif du gouvernement ne soient divulgués à l'occasion d'un tel contre-interrogatoire, [...] Le droit de la preuve ne permet pas de refuser la totalité de la preuve que peut fournir cette*

*source parce que certains faits ou éléments ne peuvent être mis en preuve ».*

17. Le principe de confidentialité de certains documents porte sans aucun doute atteinte au droit d'une partie de prendre connaissance de la preuve présentée par la partie adverse et de l'opportunité pour cette partie de réfuter ou commenter cet élément de preuve. Par conséquent, la jurisprudence a déterminé que dans un esprit d'équilibre entre ces deux valeurs, soit la confidentialité et la transparence, il convient d'établir différents moyens permettant le respect de ces valeurs :

- a) *Sarco Canada Ltd. c. Le Tribunal Antidumping*, **précité**, à la page 265 ..... **Onglet 6**

*« Je n'oublie pas les difficultés imposées au Tribunal dans des affaires comme celle-ci où, d'une part, certaines des pièces produites sont confidentielles et où, d'autre part, la loi l'oblige à tenir une « audition » à huis clos ou en public, en présence des parties intéressées qui désirent y assister. Toutefois, le fait que le rôle du Tribunal soit rendu difficile en certains cas par la loi ne le dispense pas d'équilibrer dans ces affaires le principe du caractère confidentiel et celui d'instruction impartiale et complète fondé sur la révélation de toutes les preuves en cause.*

*[...]*

*La garantie minimale de « divulgation complète des preuves et d'instruction impartiale » évoquée plus haut par le juge en chef implique l'exclusion de tous les concurrents au moment où la preuve confidentielle est reçue, mais oblige à remettre à toutes les parties un résumé ou un rapport portant sur cette preuve. »*

- b) *Hunter c. Canada*, [1991] 3 C.F. 187, aux pages 202 et 203 ..... **Onglet 22**

*« C'est la combinaison de ces trois principes qui est à l'origine de la règle voulant que l'audience ne se déroule pas à huis clos, encore moins en secret, que les arguments ne soient pas présentés en l'absence d'une partie et que les parties et leur avocat ne se voient pas refuser l'accès à des documents pertinents aux fins de la décision du tribunal.*

*[...]*

*Dans les instances où il importe d'assurer la protection des renseignements confidentiels, l'un des moyens auxquels les tribunaux ont recours pour préserver le plus possible la transparence ainsi que la nature contradictoire du système judiciaire, tout en permettant aux parties de donner aux avocats des parties accès à ces renseignements sous réserve de diverses conditions dont l'engagement d'en préserver la confidentialité même à l'égard de leurs clients. »*

18. Au surplus, une violation des principes de justice naturelle, telle que l'omission du tribunal de fournir à une partie la possibilité de commenter sur un point donné, constitue un vice de procédure au sens de l'alinéa 3 de l'article 37 :

- a) *Canton d'Innisfil c. Canton de Vespra*, **précité**, à la page 175 ..... **Onglet 21**

*« Donc, en l'espèce, en vertu de l'interprétation des dispositions des trois textes qui sont pertinents à l'audience de la Commission et en vertu de l'application des principes de common law, le droit de l'appelante de contre-interroger un représentant du ministre au sujet de la lettre ressort manifestement. À mon avis, la Commission a commis une erreur en refusant à l'appelante la possibilité de le faire. »*

Voir aussi :

- b) OUELLETTE et G. PÉPIN, *Principes de contentieux administratif*, **précité**, à la page 245 ..... **Onglet 18**

#### 4) DÉLAI POUR PRÉSENTER UNE DEMANDE DE RÉVISION

19. La *Loi sur la Régie de l'énergie* ne prévoit pas de délai fixe et strict relativement au dépôt d'une requête en révision d'une décision de la Régie en vertu de l'article 37 de cette loi. Bien que ce délai ait souvent été fixé à 30 jours par les tribunaux, la doctrine reconnaît toutefois qu'il faut éviter un rigorisme qui n'a pas sa place.

20. D'ailleurs, lorsque les requérantes énoncent, dans une lettre préalable, leur intention de demander la révision tout en spécifiant la raison pour laquelle une demande de révision ne peut être présentée dans les 30 jours de la décision, et exposent l'existence de cette lettre dans leur requête, la Régie reconnaît, à tout le moins implicitement, que cette dernière a fourni les explications nécessaires :

- a) *SPSI- CERQ c. Hydro-Québec*, Régie de l'énergie, D-2000-120, 22 juin 2000, en révision de la décision D-99-206, aux pages 7 et 8 ..... **Onglet 23**

*« Le législateur n'a donc pas prévu de délai fixe pour l'exercice de ce droit à la révision.*

*[...]*

*La doctrine cependant met les tribunaux administratifs en garde : adopter une politique rigide d'imposer systématiquement un délai fixe sans tenir compte de toutes les circonstances entourant le dépôt de la requête en révision, limiterait arbitrairement la compétence du tribunal et, ce faisant, modifierait la Loi. »*

Voir aussi :

- b) Y. OUELLETTE, *Les tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve, précité*, aux pages 515 et 516 ..... **Onglet 4**

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.**

MONTREAL, le 31 janvier 2003

(s) Heenan Blaikie SRL

---

**HEENAN BLAIKIE SRL**

Procureurs des requérantes AQCIE et AIFQ

COPIE CONFORME

---

**HEENAN BLAIKIE SRL**

Procureurs des requérantes AQCIE et AIFQ