

3-

**Texte intégral**

az(mut)

[imprimer](#)[fermer](#)[Documents et formats](#)[Télécharger](#)

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) c. Régie de l'énergie (C.S., 2010-12-09), 2010 QCCS 6658, SOQUIJ AZ-50712397

ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES.  
ADMINISTRATIF (DROIT) — contrôle judiciaire — cas d'application — divers.

**Suivi**

Nous vous invitons à consulter les plumitifs ou à communiquer directement avec le tribunal ou l'organisme administratif afin d'obtenir les informations relatives au suivi.

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) c. Régie de l'énergie**

**2010 QCCS 6658**

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-043595-084

DATE : Le 9 décembre 2010

---

**SOUS LA PRÉSIDENCE L'HONORABLE CHANTAL MASSE, J.C.S.**  
**DE :**

---

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE**

**(Section Québec)**

Demanderesse

c.

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

Défenderesse

et

**HYDRO-QUÉBEC**

Mise en cause

---

**JUGEMENT**

---

invoque l'article 18 de la Loi, selon lequel une décision de la Régie doit être rendue avec diligence et être motivée.

[22] Dans sa décision rendue le 5 juin 2008, et après avoir cité la jurisprudence en matière civile et pénale [11], la Régie considère qu'il n'y a rien d'illégal à rendre une décision approuvant deux conventions modifiant des contrats d'approvisionnement «motifs à suivre». Elle ajoute:

*«Est-il besoin de préciser que si une personne peut, selon cette jurisprudence de la Cour suprême du Canada, se voir imposer un verdict de culpabilité «motifs à suivre», il est difficile de voir quelque illégalité ou irrégularité à ce qu'un intervenant comme la FCEI, par ailleurs indirectement concerné par la Décision qui approuve des Conventions auxquelles il n'est même pas partie, puisse être affecté par une décision «motifs à suivre».*

*La Régie ne retient pas les arguments soumis par la FCEI parce qu'ils ne font pas la distinction qui s'impose entre (i) une décision finale rendue en l'absence de motifs ou avec des motifs insuffisants – ce qui peut constituer un vice de fond suivant la jurisprudence connue en la matière – et (ii) une décision rendue «motifs à suivre». Dans le présent cas, la première formation a dit clairement, au dispositif de sa décision, que les Conventions devaient s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> juin 2008 et qu'elle exposera ses motifs ultérieurement. Il est donc prématuré de conclure à l'absence ou à l'insuffisance de motifs.»*

[12]

[23] Enfin, elle indique que la FCEI n'aura pas droit à ses frais dans les termes suivants:

*«La Régie n'accorde pas de remboursement de frais à la FCEI puisqu'elle considère que la présente demande n'entre pas dans la catégorie des interventions d'intérêt public (4).*

*(4) Décision D-2003-117, dossier R-3503-2002, 11 juin 2003. »*

[13]

[24] Le 12 juin 2008, la FCEI produit une requête demandant la révision judiciaire des décisions rendues par la Régie les 26 mai et 5 juin. Le motif invoqué, à nouveau, est l'absence de motivation [14]. La FCEI conteste également le refus de lui accorder ses

frais pour la demande de révocation, plaidant que celui-ci repose sur des considérations non pertinentes et que la Régie n'a pas respecté sa propre procédure en ne lui permettant pas de déposer sa demande de frais [15]. Elle soutient également qu'elle

avait une expectative légitime d'obtenir ses frais [16].

[25] Le 25 juin 2008, la Régie donne des motifs détaillés énonçant son raisonnement quant aux enjeux liés à l'approbation des Conventions. Elle conclut notamment que les Conventions permettent une flexibilité saisonnière entre 2008 et 2011 et une flexibilité annuelle entre 2012 et 2020 dans la gestion des approvisionnements en électricité. Les Conventions, selon la Régie, présentent un intérêt économique et leur rentabilité est robuste. La Régie rappelle, toujours en conclusion, les différents éléments qui doivent

faire l'objet d'un suivi. Sur la question de la validité des contrats entre HQD et HQP, elle indique notamment ce qui suit:

*«L'article 74.2 de la Loi prévoit que le «distributeur d'électricité» ne peut conclure un contrat d'approvisionnement en électricité sans obtenir l'approbation de la Régie. Dans le cas qui nous occupe, les demandes d'approbation des deux contrats d'approvisionnement et des deux Conventions modifiant ces contrats ont été faites par Hydro-Québec, la Société.*

*Or, l'article 2 de la Loi définit le «distributeur d'électricité» comme étant «Hydro-Québec [la Société] dans ses activités de distribution d'électricité».*

*Seule Hydro-Québec, personne morale légalement constituée, possède la personnalité juridique. Elle la possède autant dans ses activités de distribution ou de transport que dans celles de production. Toutefois, seules les deux premières sont significatives aux fins de l'application de la Loi.*

*En vertu de l'article 2 in fine, la fourniture d'électricité par le Producteur au Distributeur, à la suite de l'appel d'offres A/O 2002-01, constitue, pour les fins de l'article 74.2 et de la Loi dans son ensemble, des contrats d'approvisionnement en électricité.*

*Les termes et conditions de cette fourniture doivent être consignés dans des écrits auxquels souscrivent les représentants autorisés des deux composantes de Hydro-Québec impliquées dans les transactions. Ainsi, Hydro-Québec, la Société, dans ses activités de production, a conclu des contrats avec le «distributeur d'électricité», soit Hydro-Québec, la Société, dans ses activités de distribution. Ces écrits, pour les fins de la Loi, constituent les contrats que la Régie a examinés et approuvés en vertu de l'article 74.2 de la Loi, à la suite de la surveillance qu'elle a effectuée de l'application de la procédure d'appel d'offres et d'octroi prévue à l'article 74.1 de la Loi.*

*En conclusion, le fait que la demande d'approbation des Conventions soit déposée par Hydro-Québec, la Société, ne soulève aucune problématique juridique. La demande de la FCEI de déclarer les deux contrats d'approvisionnement invalides n'est pas fondée.»*

**[17]**

[26] La FCEI demande la révocation de ces motifs le 4 juillet 2008, soulevant notamment à nouveau la question de l'absence de personnalité juridique de HQP et demandant que les Conventions soient déclarées nulles et irrecevables. La Régie dispose de ce moyen dans sa décision du 2 octobre 2008 et conclut qu'elle pouvait approuver les Conventions compte tenu de la présomption prévue à l'article 2 *in fine* de la Loi . Les frais demandés par la FCEI dans le cadre de cette seconde demande de

[18]

révocation lui sont également refusés pour les mêmes motifs que précédemment.

[27] La FCEI amende alors sa requête en révision judiciaire, bonifie les moyens déjà invoqués et ajoute des allégations relatives à la nullité des Conventions approuvées. Elle demande la révision judiciaire des motifs du 25 juin et de la décision du 2 octobre 2008

[19]

[28] Les conclusions de la requête amendée de la FCEI, dont le Tribunal est saisi, se lisent comme suit:

[124] Le juge Denis Jacques, dans *Commission scolaire des Samares c. Fortier* <sup>[63]</sup>, a également rejeté l'application de la règle du *functus officio* à la décision de l'arbitre de griefs rendue «*motifs à suivre*».

[125] Enfin, ce moyen n'avait pas été soulevé dans le cadre du recours en révocation devant la Régie et est donc tardif. Même s'il ne l'était pas, il n'est pas fondé en droit dans les circonstances du présent dossier à la lumière des autorités analysées plus haut et ne saurait donc donner lieu à la révision judiciaire demandée.

#### 4.2 L'interprétation de la Régie des articles 2 in fine et 74.2 de la Loi doit-elle être révisée?

[126] La FCEI a tenté de qualifier la question liée à la validité des Conventions de question générale de droit civil en référant notamment à l'article 1385 C.c.Q. Le Tribunal ne peut toutefois suivre la FCEI sur ce terrain.

[127] Contrairement à ce que plaide la FCEI, il ne s'agit pas ici d'une question de droit générale d'importance capitale pour le système juridique mais plutôt de l'application de dispositions bien particulières, les articles 2 *in fine* et 74.2 de la Loi, à des faits particuliers, les Conventions que Hydro-Québec cherchait à faire approuver. Les dispositions législatives et les faits en cause relèvent tous deux du champs d'expertise de la Régie. Ceci milite en faveur de la norme de la décision raisonnable, tout comme la clause privative complète prévue à la Loi.

[128] En réalité, la Régie a simplement déterminé que, dans son interprétation de l'article 74.2 de la Loi et des termes «*contrat d'approvisionnement*» au sens de celui-ci, elle devait tenir compte de la présomption énoncée à l'article 2 *in fine*. Ce faisant, la Régie n'a pas eu à interpréter ni à appliquer l'article 1385 C.c.Q. En effet, l'application de cette disposition était nécessairement exclue en raison de celle de la disposition plus spécifique prévue à l'article 2 *in fine* de la Loi. La Régie y fait allusion dans la décision rejetant la demande de révocation.

[129] Les motifs de la décision du 26 mai 2008 au sujet de cette interprétation ont été cités au paragraphe 25 du présent jugement. Les motifs énoncés dans la décision rejetant la demande de révocation sur cette question valent également d'être cités *in extenso*:

« La Régie ne voit pas d'erreur de droit du fait que la première formation ait approuvé les Conventions passées entre HQP et HQD.

Les parties à ces Conventions sont ainsi désignées:

*Hydro-Québec Production, une division de HYDRO-QUÉBEC société constituée en vertu de la Loi sur Hydro-Québec, (L.R.Q. c. H-5), ayant son siège social au 75, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal... représentée par monsieur Richard Cacchione, Président, dûment autorisé aux fins des présentes,*

*ci-après appelé le «Fournisseur»*

ET

*Hydro-Québec Distribution, une division de HYDRO-QUÉBEC société constituée en vertu de la Loi sur Hydro-Québec, (L.R.Q. c. H-5), ayant son siège social au 75, boulevard René-Lévesque Ouest, Montréal... représentée par monsieur André Boulanger, Président, dûment autorisé aux fins des présentes,*

*ci-après appelé le «Distributeur»*

*Il s'agit bien de Conventions passées entre deux divisions de Hydro-Québec. Il ne fait également pas de doute que seule Hydro-Québec, la société ou la personne morale, a la personnalité juridique lui permettant de contracter ou d'ester en justice. Si ce n'était de la présomption de l'article 2 de la Loi, nous pourrions conclure que ces conventions sont illégales parce qu'elles ne sont pas intervenues entre des «personnes capables de contracter», pour référer à l'article 1385 du Code civil du Québec, ou qu'il s'agit, comme le mentionne la FCEI, d'un «contrat avec soi-même».*

*La FCEI fait erreur cependant dans son interprétation de l'article 2 de la Loi. Cet article ne vient pas donner un «embryon de personnalité juridique» à HQD ou à HQT. L'article 2 vient créer une présomption absolue voulant que [t]oute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement.*

*C'est précisément parce que seule la société Hydro-Québec a la personnalité juridique et qu'elle ne peut légalement contracter avec elle-même, que la présomption de l'article 2 de la Loi a été édictée.*

*La FCEI le reconnaît au paragraphe 64 de sa demande de révocation où elle commente les mots «est réputée constituer un contrat d'approvisionnement» à l'article 2 de la Loi:*

*«Pour ce qui est du terme «réputé», le législateur l'utilise lorsque, par assimilation, par fiction ou autrement, il considère un objet, une personne, un fait ou une situation d'une manière différente de la réalité, tout en y attachant un effet juridique.»*

*Il est utile de rappeler la définition de présomption de l'article 2846 du Code civil du Québec:*

*«2846. La présomption est une conséquence que la loi ou le tribunal tire d'un fait connu à un fait inconnu.»*

*L'article 2847 vient préciser la portée qui doit être donnée aux mots «est réputée» à l'article 2 de la Loi:*

*« 2847. La présomption légale est celle qui est spécialement attachée par la loi à certains faits; elle dispense de toute autre preuve celui en faveur de qui elle existe.*

*Celle qui concerne des faits présumés est simple et peut être repoussée par une preuve contraire; celle qui concerne des faits réputés est absolue et aucune preuve ne peut lui être opposée.» (nous soulignons)*

*Si on applique cette définition du Code civil à l'article 2 de la Loi, le «fait connu» est «la fourniture d'électricité par HQ au distributeur ou à HQD» et le «fait inconnu» est «le contrat réputé entre les deux qui en résulte».*

*Au niveau du «fait connu», qui sert de point de départ à la présomption de l'article 2 de la Loi, la Régie considère qu'il n'y a pas d'erreur fatale à ne pas faire de distinction entre la fourniture de l'électricité par HQ ou la fourniture de l'Électricité par HQP puisque, dans les faits, cela se fait par l'entremise de la division Production de Hydro-Québec (HQP).*

*La FCEI réfère d'ailleurs à la séparation fonctionnelle des activités de Hydro-Québec dans sa demande: «En 1997, HQ a procédé à la séparation fonctionnelle de ses activités de transport de ses unités de production, distribution et équipement».*

*Si l'article 2 de la Loi n'est pas clair quand il énonce que [t]oute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement, il faut alors interpréter en donnant un sens et plein effet à cette disposition. Comme mentionné plus haut, le fait duquel le législateur a voulu tirer une conséquence et en faire une présomption absolue est «la fourniture d'électricité par Hydro-Québec à sa division distribution».*

*Pour référer à l'ouvrage de Pierre-André Côté cité par la FCEI à son onglet 15:*

*«Une règle claire est une règle dont l'application a des faits donnés ne soulèvent pas de difficultés, soit que ces faits correspondent parfaitement au présumé de la règle, soit que la détermination des conséquences voulues par la règle n'est pas problématique.» (nous soulignons)*

*À partir du moment où le texte réfère à la fourniture d'électricité par Hydro-Québec, alors que, dans les faits, cela se fait par le biais de la division Production de Hydro-Québec, on ne peut pas dire que les faits «correspondent parfaitement au présumé de la règle» pour utiliser l'expression du professeur Côté. Il y a donc place à interprétation et l'interprétation ou l'application que la première formation a fait de cette règle (la présomption de l'article 2 de la Loi) n'est pas entachée d'erreur fatale constituant un vice de fond de nature à invalider la Décision. Les Conventions intervenues entre HQP et HQD sont donc parfaitement valides.»*

#### **[64]**

[130] S'agissant principalement de l'interprétation et de l'application de la loi constitutive de la Régie, cette question doit être examinée à la lumière de la norme de la décision raisonnable selon les enseignements de la Cour suprême dans *Dunsmuir*.

*« [54] [...] Lorsqu'un tribunal administratif interprète sa propre loi constitutive ou une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie, la déférence est habituellement de mise : *Société Radio-Canada c. Canada* (Conseil*

*des relations du travail*), [1995] 1 R.C.S. 157, par. 48; Conseil de l'éducation de Toronto (Cité) c. F.E.E.E.S.O., district 15, [1997] 1 R.C.S. 487, par. 39. [...] »

[65]

[131] De toute façon, en présence d'une clause privative et d'un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale, comme en l'espèce, les questions de droit qui ne sont pas d'une importance capitale pour le système juridique justifient d'appliquer la norme de la raisonnable

[66]

[132] Ainsi, même en considérant que l'article 1385 C.c.Q. échappe à l'expertise particulière de la Régie, le bien ou le mal fondé de l'exclusion de son application en raison des dispositions plus spécifiques prévues à la Loi ne saurait constituer une question de droit d'une importance capitale pour le système juridique. La norme de la décision raisonnable s'impose donc quant à cette question.

[133] Cette norme déferente du caractère raisonnable a été définie comme suit dans *Dunsmuir*.

*« [47] La norme déferente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonnable : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. »*

[67]

[134] Si le Tribunal en arrive à la conclusion que l'interprétation de la Régie est raisonnable, cela entraînera du même coup le rejet de la demande de révision quant à la décision rejetant la demande de révocation

[68]

[135] Or, le Tribunal n'a pu identifier aucune erreur déraisonnable dans le raisonnement de la Régie menant au rejet de cet argument extrêmement technique présenté par la FCEI. En fait, le raisonnement apparaissant dans la décision en révocation tend plutôt à établir que retenir l'argument de la FCEI aurait été contraire à l'objet des dispositions en cause et les aurait privées de leur sens.

[136] S'il faut ajouter quelque chose, ce qui n'est pas nécessaire mais pourrait être utile, ajoutons que pour donner raison à la FCEI, il eût fallu que la Régie octroie à HQP, une division de Hydro-Québec, une personnalité distincte de celle de Hydro-Québec, de façon à lui refuser le bénéfice de la présomption de l'article 2 *in fine* de la Loi.

[137] De plus, en déposant elle-même la demande d'approbation des Conventions, Hydro-Québec se trouve à avoir implicitement confirmé celles-ci, renonçant à invoquer



toute irrégularité au sens de la Loi, s'il en est, découlant du fait que l'une des parties est HQP. Même s'il avait été nécessaire que Hydro-Québec, et non sa division HQP, [69] soit partie aux Conventions en vertu de la présomption de l'article 2 *in fine*, cette confirmation aurait suffi à corriger la situation.

[138] La solution retenue par la Régie appartient à la gamme des solutions raisonnables. Le Tribunal irait même jusqu'à dire qu'elle est bien fondée. Il n'y a donc pas lieu de réviser les décisions de la Régie sur cette question.

#### 4.3 Les refus de la Régie d'accorder les frais dans le cadre des demandes de révocation doivent-ils être révisés?

[139] L'argument de la FCEI selon lequel la procédure mise en place pour les demandes de remboursement n'aurait pas été respectée est déterminant puisque cette procédure prévoyait la possibilité qu'elle fasse valoir ses observations à ce sujet. Il ne sera pas nécessaire de disposer des autres moyens de la FCEI selon lesquels la décision reposerait sur des considérations non pertinentes et contreviendrait à une expectative légitime.

[140] La norme de contrôle applicable lorsqu'il est question de violation de la justice naturelle ou des règles de l'équité procédurale est celle de la décision correcte. Ce principe est bien connu et a été notamment exprimé dans l'affaire *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque* comme en témoignent les extraits suivants tirés de cette

[70]

décision:

« [...] Mais le principe de l'autonomie de la procédure et de la preuve administratives, qui est largement admis en droit administratif, n'a jamais eu pour effet de limiter l'obligation faite aux tribunaux administratifs de respecter les exigences de la justice naturelle. Voici comment s'exprime à cet égard le professeur Ouellette, *loc. cit.*, à la p. 850:

... les grands arrêts qui ont formulé le principe de l'autonomie de la preuve administrative par rapport aux règles techniques ont, du même souffle, énoncé que cette autonomie devait s'exercer dans le respect des principes de justice fondamentale. Il ne suffit pas que les tribunaux administratifs fonctionnent avec simplicité et efficacité, ils doivent atteindre cet idéal élevé sans sacrifier les droits fondamentaux des parties.

[...]

La violation des principes de justice naturelle est en effet considérée, en soi, comme un excès de juridiction et il ne fait par conséquent aucun doute qu'une telle violation donne ouverture au contrôle judiciaire. [...]

En second lieu, et de façon plus fondamentale, les règles de justice naturelle consacrent certaines garanties au chapitre de la procédure, et c'est la négation de ces garanties procédurales qui justifie l'intervention des tribunaux supérieurs. L'application de ces règles ne doit par conséquent pas dépendre de spéculations sur ce qu'aurait été la décision au fond n'eût été la négation des