

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-033340-061

DATE : LE 9 FÉVRIER 2007

PAR : L'HONORABLE DANIEL H. TINGLEY, J.C.S.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES INDÉPENDANTS DU PÉTROLE	(AQUIP)
-et-	
110765 CANADA LTÉE	(Intergaz)
Requérantes	
c.	
RÉGIE DE L'ÉNERGIE	(Régie)
Intimée	
-et-	
MAÎTRE LOUISE ROZON	(Me Rozon)
-et-	
COSTCO WHOLESALE CANADA	(Costco)
Mises en cause	

MOTIFS
ETJUGEMENT
(prononcé séance tenante)
(sur une requête introductive d'instance en révision judiciaire)

LE CONTEXTE

[1] Le 9 février 2006, le Tribunal rejette la requête en révision judiciaire d'AQUIP et d'Intergaz d'une décision procédurale de la Régie (D-2006-134), demandant la nullité de telle décision procédurale, la récusation d'une des trois régisseurs qui l'a prononcée.

[2] La requête principale d'AQUIP et d'Intergaz devant la Régie (R-3614-2006) demande l'inclusion du montant fixé au titre des coûts d'exploitation dans le prix minimum pour la vente au détail des produits pétroliers dans la région de St-Jérôme.

[3] Avant sa nomination en tant que régisseuse à la Régie, Me Rozon a occupé le poste de directrice d'Option Consommateurs de 1989 à 2005. Dans ce poste, elle «a défendu des positions incompatibles avec celles des requérants».¹

[4] Le 25 septembre 2006, AQUIP et Intergaz déposent leur requête en récusation et en annulation de ladite décision procédurale. Le jour suivant, Costco conteste ladite requête et les requérantes répliquent le 27 septembre 2006. Me Rozon répond par sa déclaration du 3 octobre 2006 en ces mots :

Je suis d'avis que la demande en récusation déposée par l'Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) et 110765 Canada Ltée (Intergaz) (les demanderesses) est mal fondée pour les raisons suivantes :

1. Les faits allégués par les demanderesses sont tous survenus avant mon entrée en fonction au mois de juin 2005 à titre de régisseuse à la Régie de l'énergie (la Régie), un organisme de régulation économique qui traite de questions spécialisées dans le domaine de l'énergie ;
2. Tel qu'allégué par les demanderesses, j'ai effectivement occupé le poste de directrice au sein d'Option consommateurs de 1989 à juin 2005 ;
3. Option consommateurs a obtenu le statut d'intervenante dans la grande majorité des dossiers où les intérêts des consommateurs étaient en jeu devant la Régie, et ce, à compter de 1997 ;
4. Option consommateurs est intervenue dans tous les dossiers portant sur l'application de l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (La Loi) ;
5. Alors que j'en étais directrice, Option consommateurs a participé, en collaboration avec la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ), au premier dossier en 1998 de la Régie portant sur la fixation d'un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel ainsi qu'à celui tenu en 2000 et celui tenu en 2002, en collaboration avec le CAA-Québec. Notons qu'Option consommateurs est également intervenue au dernier dossier en 2006 portant sur cette question, sur lequel j'ai siégé à titre de régisseuse sans contestation de l'AQUIP, alors intervenante ;

¹ Voir les paragraphes [8] à [30] inclusivement de la requête en récusation et en annulation de la décision D-2006-134 et les paragraphes [21] à [50] inclusivement de la requête en révision judiciaire.

6. Alors que j'en étais directrice, Option consommateurs a participé aux trois dossiers portant sur l'inclusion dudit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant, dont les deux derniers dossiers en collaboration avec le CAA-Québec ;
7. Dans le cadre de ces dossiers portant sur l'application de l'article 59 de la Loi, tant en ce qui a trait à la fixation d'un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel qu'en ce qui a trait aux demandes d'inclusion de ce montant, Option consommateurs a présenté un point de vue différent de quelques intervenants, dont notamment les demanderesses, l'Association des services de l'Automobile du Québec (A.S.A.), Ultramar Ltée, Pétrolière Impériale, Petro-Canada et même l'UC dans les dossiers d'inclusion ;
8. Tel qu'allégué par les demanderesses, en tant que porte-parole de l'organisme, j'ai effectivement présenté en juin 2001, dans le cadre d'un entretien avec un journaliste du Soleil, la position d'Option consommateurs à l'égard de l'inclusion d'un montant de 3 cents au prix minimum estimé dans la région de Québec, position basée sur les conclusions des experts alors consultés par l'organisme ;
9. Par ailleurs, j'ai été une des porte-parole d'Option consommateurs et présenté la position de l'organisme, lors de deux consultations générales menées par la Commission permanente de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale portant sur le prix de l'essence (2001) et le secteur énergétique (2005), dont une section du mémoire de l'organisme portait sur le prix de l'essence ;
10. Dans le cadre de ces deux consultations, Option consommateurs mentionnait notamment au gouvernement qu'il serait opportun, après quelques années d'application, d'évaluer si les mécanismes mis en place permettent d'atteindre les objectifs visés par l'article 59 de la Loi ;
11. Contrairement à l'opinion des demanderesses, je suis d'avis que ces faits ne sont pas susceptibles de soulever une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée ;
12. Ces faits ont tous eu lieu avant mon entrée en fonction à titre de régisseuse à la Régie alors que j'occupais la fonction de directrice d'Option consommateurs.
13. Les déclarations mises en preuve représentaient la position d'Option consommateurs à l'époque où elles ont été exprimées et, dans tous les cas, je parlais au nom de l'organisme et non en mon nom personnel ;

14. De plus, ces positions d'Option consommateurs étaient prises en collégialité et basées sur la preuve dont disposait l'organisme à l'époque. Notons que la dernière demande d'inclusion dans la région de Saint-Jérôme a été entendue par la Régie en 2003, soit il y a trois ans ;
15. Depuis le 13 juin 2005, soit depuis plus de 15 mois, j'agis à titre de régisseuse au sein de la Régie, et tel que le prescrivent mes nouvelles fonctions, je n'ai plus de lien avec Option consommateurs ;
16. De plus, depuis mon entrée en fonction, je n'ai exprimé aucune opinion publique à l'égard des dossiers traités par la Régie, dont les dossiers se rapportant à l'application de l'article 59 de la Loi ;
17. En outre, je n'ai été impliquée d'aucune façon, ni directement ni indirectement, au dépôt de la présente requête en inclusion de l'AQUIP et d'Intergaz ; je n'ai aucun intérêt personnel eu égard au résultat de la décision à venir, je me sens libre d'écouter différents points de vue en gardant un esprit ouvert et capable de rendre une décision, en collaboration avec deux autres collègues, fondée sur la preuve de tous les participants ;
18. Dans le cadre de mes fonctions à titre de régisseuse, et tel que prescrit à l'article 1 du Code de déontologie des régisseurs (le Code de déontologie), je dois concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des distributeurs ;
19. En vertu de ce Code de déontologie, je dois également faire preuve d'impartialité et d'objectivité dans le cadre de mes fonctions (article 2) ;
20. De plus, j'ai affirmé solennellement que j'exercerai et accomplirai impartialement et honnêtement, au meilleur de ma capacité et de mes connaissances, les pouvoirs et devoirs de ma charge ;
21. C'est dans cet esprit que j'exerce mes fonctions à titre de régisseuse à la Régie et que j'ai exercé cette fonction, avec deux autres collègues, dans le cadre du dossier récent portant sur la fixation d'un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel et participé à la décision qui a fixé ce montant à 3 cents par litre ;
22. C'est dans cet esprit que j'exerce et que je compte exercer mes fonctions à titre de régisseuse, avec deux autres collègues, dans le cadre du présent dossier de l'AQUIP et d'Intergaz portant sur l'inclusion de ce montant dans la région de Saint-Jérôme (R-3614-2006) ;
23. Pour ces motifs, je me déclare habile à siéger en tant que régisseuse dans le cadre du dossier R-3614-2006 avec Me Benoît Pépin et M. Anthony Frayne.

[5] En conséquence, la secrétaire de la Régie informe tous les intéressés que :

Vu la nature de cette déclaration, la Régie considère que votre demande de récusation et d'annulation de la décision procédurale D-2006-134 est maintenant sans objet. Conformément à la pratique en de telles matières, la Régie considère que la déclaration de Me Rozon constitue une réponse complète à votre demande (*Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Edward*, [1999] 3 R.C.S. 851 et *Hansraj v. Ao*, 2004 ABCA 130 (CanLII)).

La Régie convoque donc les participants à la rencontre préparatoire le **12 octobre 2006**, à ses bureaux, à compter de 9h30.

d'où la requête en révision judiciaire.

DISCUSSION

A. La Charte,² le Code³ et le critère d'intervention

[6] AQUIP et Intergaz soumettent que le critère d'intervention qui doit guider le Tribunal est celui de l'erreur simple,⁴ ajoutant que Me Rozon, dans sa déclaration, a appliqué les mauvais principes en matière de récusation. Selon elles, le test applicable afin d'évaluer le bien-fondé d'une requête en récusation est celui énoncé par M. le juge De Grandpré dans *Committee for Justice c. Office national de l'énergie*⁵:

[...] la crainte raisonnable de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet [...] [C]e critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste

B. La question en litige

[7] Personne ne conteste le test applicable en l'espèce. Me Rozon en a elle-même fait référence au paragraphe 11. de sa déclaration. Le problème, semble-t-il, repose sur son application et engendre la crainte exprimée par AQUIP et Intergaz. Le procureur de la Régie a bien posé la question en litige, soit :

² La Charte québécoise des droits et libertés, L.R.Q., c. C-12, les articles 23 et 56.

³ Le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, L.R.Q., c. M-30, a. 3.0.1 et 3.0.2 ; les articles 4, 5, 34 et 35.

⁴ S'appuyant sur les arrêts *Québec c. Germain Blanchard Ltée*, (2005) R.J.Q. 1881 (par M. le juge Dalphond) ; *Pushpanethan c. Canada*, (1998) 1 R.C.S. 982 et *Dr. Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, (2003) 1 R.C.S. 226, à la page 242.

⁵ (1978) 1 R.C.S. 369, aux pages 394 et 395.

Est-ce que les points de vue d'Option consommateurs, dont Me Louise Rozon a été directrice de 1989 à juin 2005, sur l'application de l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (Loi)⁶ [la] rend[ent] inhabile à siéger à titre de régisseuse dans la formation saisie du dossier R-3614-2006?

C. Une crainte raisonnable de la partialité

[8] Il y a seulement 10 régisseurs. Ils sont les spécialistes dans le domaine de l'énergie ; sa fourniture, son transport et sa distribution.⁷

[9] Suite à sa nomination, un régisseur prête serment et affirme solennellement qu'il exercera et accomplira impartialement et honnêtement, au mieux de sa capacité et de ses connaissances, les pouvoirs et les devoirs liés à sa charge.⁸

[10] Donc, dès sa nomination comme régisseur, il doit mettre de côté la cause de son employeur ou de son client et faire «montre d'impartialité».⁹ Il doit éviter de se placer dans une situation de conflit d'intérêts¹⁰ et agir équitablement.¹¹

[11] Un régisseur, tout comme un juge, a l'obligation «d'aborder avec un esprit ouvert l'affaire qu'il doit trancher».¹² Il est essentiel au processus judiciaire «et son existence

⁶ L.R.Q., c. R-6.01 qui édicte que :**59.** *Pour l'application de l'article 45.1 de la Loi sur les produits et les équipements pétroliers (Chapitre P-29.1) : 1^o La Régie fixe à tous les trois ans un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel ; elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine ; 2^o La Régie apprécie l'occasion de retirer ou d'inclure ledit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant ; Régie précise la période et la zone où sa décision s'applique ; 3^o La Régie peut déterminer des zones. Aux fins du paragraphe 1^o, les coûts d'exploitation sont les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace. Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit s'assurer la protection des intérêts des consommateurs.*

⁷ Ibid, voir l'article 1.

⁸ Voir le Code de Déontologie des Régisseurs, les articles 1 à 13 inclusivement.

⁹ Ibid, l'article 2.

¹⁰ Ibid, l'article 5.

¹¹ Ibid, l'article 9.

¹² Voir l'arrêt *Wewaykum Indian Band c. Canada*, (2003) 2 R.C.S. 260, à la page 288 (para. 58), ajoutant au para. 59 : *Considérée sous cet éclairage, «[l']impartialité est la qualité fondamentale des juges et l'attribut central de la fonction judiciaire» (Conseil canadien de la magistrature, Principes de déontologie judiciaire (1998), p. 30). Elle est la clé de notre processus judiciaire et son existence doit être présumée. Comme l'ont signalé les juges l'Heureux-Dubé et McLachlin (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt S. (R.D.), précité, par. 32, cette présomption d'impartialité a une importance considérable, et le droit ne devrait pas imprudemment évoquer la possibilité de partialité du juge, dont l'autorité dépend de cette présomption. Par conséquent, bien que l'impartialité judiciaire soit une exigence stricte, c'est là la partie qui plaide l'inhabilité qu'incombe le fardeau d'établir que les circonstances permettent de conclure que le juge doit être récusé. En droit canadien, une norme s'est maintenant imposée comme critère de récusation. Ce critère, formulé par le juge de Grandpré dans *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, précité, p. 394, est la crainte raisonnable de partialité ; ... la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon*

doit être présumée». ¹³ Par conséquent, le fardeau d'établir la partialité repose sur les épaules de la partie qui la plaide. ¹⁴

[12] En effet, la crainte soulevée par AQUIP et Intergaz à l'encontre de Me Rozon est de même nature qu'une crainte qui pourrait être ressentie par Option Consommateurs pour des procureurs d'AQUIP et d'Intergaz si ces derniers étaient nommés régisseurs. Bref, en l'absence d'une preuve convaincante de partialité particulière, telle crainte est purement subjective et déraisonnable.

[13] Les nominations à la Régie proviennent du secteur de l'énergie, y incluant les consommateurs d'énergie. ¹⁵ Les régisseurs, tout comme les juges, apportent avec eux un bagage d'expériences professionnelles. Considérant les critères essentiels pour devenir juge ou régisseur - une ouverture d'esprit - la durée de la nomination, 5 ans - le nombre restreint de régisseurs, 10 à l'époque - il est évident qu'il y aura chaos si, chaque fois que les consommateurs sont impliqués dans un litige devant la Régie, tous les régisseurs nommés du secteur des consommateurs doivent être récusés.

[14] Si, toutes les fois que les intérêts des consommateurs entrent en conflit avec ceux des manufacturiers, distributeurs ou transporteurs, Me Rozon doit se récuser, elle ne sera pas trop occupée. Dans ce contexte, AQUIP et Intergaz attaquent sa nomination. De ceci, devons-nous conclure qu'Option Consommateurs ou Costco pourraient demander la récusation d'un ancien procureur d'AQUIP ou d'Intergaz ? Pas du tout.

[15] C'est pourquoi le Tribunal a conclu qu'«une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique» ne croirait pas «que selon toute vraisemblance, [la régisseure] consciemment ou non, ne rendra[it] pas une décision juste». ¹⁶ Donc, il répond dans la négative à la question en litige posée par le procureur de la Régie.

D. Annulation de la décision procédurale

[16] La demande de récusation a été formulée après la décision procédurale, rendue à l'unanimité par une banque de trois régisseurs. Comme dans l'affaire Wewaykum, ¹⁷ les trois régisseurs ayant entendu la requête procédurale étaient du même avis quant à la décision procédurale. Il n'y a aucune base rationnelle pour annuler telle décision.

toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?» Nous reviendrons sous peu sur l'application de cette norme aux circonstances décrites dans la section traitant des faits. D'abord, toutefois, il est nécessaire de clarifier le rapport entre cette norme objective et deux autres facteurs : le facteur subjectif de la partialité réelle et la notion d'incapacité automatique qui refait surface dans de récentes décisions britanniques.

¹³ Ibid, para. [59].

¹⁴ Ibid, para. [59].

¹⁵ Voir le dernier alinéa de l'article 59 de la Loi, supra, Note 6.

¹⁶ Pour paraphraser le test de M. le juge de Grandpré, reproduit au paragraphe [6] ci-dessus.

¹⁷ Supra, Note 12.

E. Les dépens

[17] La Régie n'insiste pas sur ses dépens. Toutefois, son intervention et celle de Costco ont assisté le Tribunal dans sa conclusion.

[18] **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[19] **REJETTE** la requête introductive d'instance en révision judiciaire ;

[20] **AVEC DÉPENS** en faveur de l'intimée et de la mise en cause, Costco.

DANIEL H. TINGLEY, J.C.S.

Me Éric Bédard
Me Hugo Sigouin-Plasse
FASKEN MARTINEAU Du MOULIN
Procureurs des requérantes

Me François Aquin
Me Carla Chamass
Étude Me François Aquin
Procureurs de l'intimée

Me Karine Grandmaison
WOODS & ASSOCIÉS
Procureure de la mise en cause Costco

Me Christian Immer
Avocat conseil pour Costco

Date d'audience : Le 9 février 2007