

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-178

P-110-2796R

22 octobre 2015

PRÉSENTE :

Lise Duquette
Régisseur

Peter Bahlawanian
Demandeur en révision

et

Hydro-Québec
Défenderesse

Décision

Demande de révision de la décision D-2015-087 (plainte déposée en vertu de l'article 86 de la Loi sur la Régie de l'énergie)

1. CONTEXTE

[1] Le 31 octobre 2014, la Régie de l'énergie (la Régie) reçoit la plainte de monsieur Peter Bahlawanian (le Plaignant). Il conteste la décision d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) de lui facturer deux dépôts de garantie pour des comptes dont il est le titulaire.

[2] Le 5 juin 2015, une première formation (la Première formation) de la Régie rend la décision D-2015-087 (la Décision) par laquelle elle rejette la plainte.

[3] Le 25 juin 2015, le Plaignant formule une demande de révision de la Décision en vertu du paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[4] Le 29 juin 2015, la Régie accuse réception de la demande de révision.

[5] Le 9 juillet 2015, la Régie transmet une lettre au Plaignant afin de l'informer que pour qu'une décision soit révisée en vertu du troisième paragraphe de l'article 37 de la Loi, il appartient à celui qui demande la révision de prouver qu'il y a eu une erreur sérieuse et fondamentale en fait ou en droit. À cet égard, elle lui demande de clarifier sa demande de révision, au plus tard le 31 juillet 2015, quant à l'erreur alléguée.

[6] Par cette même lettre, la Régie demande au Distributeur de fournir son argumentation au plus tard le 14 août 2015 et permet au Plaignant de répliquer à cette argumentation avant le 28 août 2015.

[7] Le 11 août 2015, le Plaignant transmet son argumentation, datée du 30 juillet 2015. Le Distributeur fournit son argumentation le 14 août 2015.

[8] Le 28 août 2015, la Régie entame son délibéré.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

2. QUESTIONS EN LITIGE

[9] La présente demande en révision soulève les questions suivantes :

- a. Est-ce qu'il y a ouverture au recours en révision suivant l'article 37 de la Loi?
- b. Dans l'affirmative, est-ce que les demandes de dépôt en garantie exigé du Plaignant par le Distributeur sont conformes aux *Conditions de service d'électricité* (les Conditions de service)?

3. CADRE LÉGISLATIF DE L'ARTICLE 37 DE LA LOI

[10] La Régie doit déterminer si une des conditions d'ouverture prévues à l'article 37 de la Loi est rencontrée à l'égard de la décision contestée.

[11] Cet article de la Loi prescrit trois cas donnant ouverture à la révision d'une décision :

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

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

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

3^o 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^o, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue ».

[12] En ce qui a trait au vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision, la Régie a fait référence à plusieurs reprises, dans ses décisions en révision, à l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*², rendu

² *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608.

par la Cour d'appel. Cet arrêt a établi les principes devant guider une formation en révision dans l'exercice de ce pouvoir. Le vice de fond, au sens de l'article 37 de la Loi, doit être sérieux, fondamental et de nature à invalider une décision :

« The Act does not define the meaning of the term “vice de fond” used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression “substantive [...] defect”. 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. This interpretation is supported by the requirement that the “vice de fond” must be “[...] de nature à invalider la décision”. A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a “vice de fond”. The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision »³.

[13] Cet énoncé de principe n'a jamais été remis en question. La jurisprudence ultérieure y a cependant apporté certaines précisions. En résumé, à l'égard d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider une décision, la jurisprudence nous enseigne que :

- Une deuxième formation ne peut réviser la décision d'une première formation uniquement parce qu'elle aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la loi ou sur l'appréciation des faits. La demande en révision ne doit pas être un appel déguisé.
- La deuxième formation ne peut intervenir en révision que si la décision contestée est entachée d'erreurs fatales de nature à l'invalider.
- Pour qu'il y ait vice de fond, la première formation doit avoir tiré des conclusions en droit ou en faits qui soient insoutenables, qui ne puissent être défendues.

[14] À la lumière de ces principes établis par la jurisprudence, la Régie doit déterminer si la Décision est entachée d'un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider. En ce qui a trait au fardeau de preuve, il repose sur le demandeur. Ce dernier a donc le fardeau de démontrer que la Décision est entachée d'un vice de fond de nature à l'invalider.

³ *Ibid.*, p. 613 et 614.

4. POSITION DU PLAIGNANT

[15] La demande de révision du Plaignant se lit comme suit :

« I would like to request a revision of the decision rendered in my case. I believe that there is a fundamental defect in the way the judgement was attained and my basis is described in Section 37 sub paragraph 3, where it states:

3. where a substantive or procedural defect is likely to invalidate the decision. Before revising or revoking a decision, the Regie must give the persons concerned an opportunity to present observations.

Since the Regie de L'Energie is considered to be a sovereign party that is created to deal with issues such as the one I have, it's decision was based on the guidelines that Hydro Quebec has made. That is a contradiction of the idea of being fair and just, any decision that arises from this process will be defective by nature. A judging party cannot base it's decision on one parties rule book, leaving the other party handicapped in the process. A judging party must remain neutral and all decisions must arise by neutral and fair conclusions. Basing a decision on sections 98 and 101 of the rule book of Hydro Quebec is clearly and a substantive or procedural defect in its process ».

[16] Dans son argumentation supplémentaire, il fait valoir deux arguments justifiant, selon lui, sa demande.

[17] Le premier argument est fondé sur le deuxième paragraphe du premier alinéa de l'article 37 de la Loi. Ce paragraphe mentionne qu'une révision est possible lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations. Or, dans une lettre destinée au Distributeur le 19 novembre 2014, le Plaignant a requis une série d'informations concernant la politique de demande de dépôt de celui-ci. Il affirme n'avoir jamais reçu les réponses à cette série de questions.

[18] Selon lui, le fait que le Distributeur n'ait pas répondu à ses demandes de renseignements l'a placé dans une situation désavantageuse l'empêchant de présenter ses observations et de faire la démonstration de la suffisance de sa cause.

[19] Ainsi, puisqu'il ne pouvait prouver la méthode par laquelle le Distributeur décide de quel client il requiert un dépôt, le facteur décisionnel peut contenir du favoritisme ou des choix personnels, tel que la discrimination à l'égard de clients d'origine étrangère.

[20] Son deuxième argument reprend essentiellement son raisonnement dans sa demande de révision. Ainsi, selon lui, la Régie aurait utilisé les directives du Distributeur pour justifier sa décision, ce qui constituerait un vice de nature à invalider la Décision.

5. POSITION DU DISTRIBUTEUR

[21] Le Distributeur réfère en premier lieu à la jurisprudence pertinente en matière de révision.

[22] Il soumet, par la suite, que les motifs de révision invoqués par le Plaignant ne sont pas fondés.

[23] Ainsi, en ce qui a trait au premier motif, le Distributeur souligne que la Régie a statué en fonction des pouvoirs qui lui sont octroyés par les articles 98 et 101 de sa Loi constitutive. La Décision de la Première formation est également basée sur les Conditions de service qu'elle a adoptées en vertu de l'article 31 de la Loi. Par ailleurs, le Distributeur est d'avis que le motif de discrimination n'a pas été soulevé lors de l'audience devant la Première formation et ne peut constituer un motif de révision.

[24] Il plaide par la suite que, suivant les articles 98 et 101 de la Loi, le rôle de la Régie en matière de plainte consiste à voir si le Distributeur a bien respecté les Conditions de service. Suivant l'article 9.2 des Conditions de service, le Distributeur est en droit de demander un dépôt dès lors qu'au cours des 24 mois qui précèdent la date de sa dernière lecture, le client n'a pas payé à échéance au moins une facture d'électricité. Il s'agit, en l'occurrence, de la seule condition devant être remplie afin que le Distributeur puisse demander un dépôt. C'est cette situation que la Première formation devait examiner lors de l'examen de la plainte. En conséquence, le Distributeur n'était pas tenu de fournir les informations demandées par le Plaignant, en ce qu'elles étaient non pertinentes aux fins du dossier.

[25] La Décision est bien fondée et la Première formation n'a commis aucune erreur de nature à l'invalider.

[26] Pour l'ensemble de ces motifs, le Distributeur demande le rejet de la présente demande en révision.

6. OPINION DE LA RÉGIE

[27] Le Plaignant soulève deux motifs en vertu de l'article 37 de la Loi.

[28] En vertu du premier motif, la présente formation doit déterminer si la Décision est entachée d'un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider.

[29] Le Plaignant soutient que la Première formation a basé sa Décision sur les articles 98 et 101 du livre de règlement du Distributeur⁴, ce qui contreviendrait aux règles d'équité et de neutralité que doit observer la Régie lorsqu'elle doit trancher un litige entre le Distributeur et un consommateur d'énergie. Ceci constituerait une erreur sérieuse et fondamentale au sens du paragraphe 3 de l'article 37 de la Loi.

[30] Or, la présente formation a pris connaissance de la Décision, particulièrement ses paragraphes 20 et suivants qui font référence aux articles 98 et 101 de la Loi et qui se lisent comme suit :

« [20] La Régie a compétence exclusive pour examiner toute plainte d'un consommateur concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de distribution d'électricité par le distributeur d'électricité en vertu de l'article 31 (4°) de la Loi sur la Régie de l'énergie [note de bas de page omise] (la Loi) qui prévoit que :

“31. La Régie a compétence exclusive pour :

⁴ « Basing a decision on sections 98 and 101 of the rule book of Hydro-Québec is clearly and a substantive or procedural defect in its process ».

4° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition [...] de distribution d'électricité par le distributeur d'électricité, [...] et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables; [...]".

[21] *Lorsqu'elle est saisie de l'étude d'une plainte, la Régie applique les articles 98 et 101 de la Loi :*

*"98. Lorsque la Régie examine la plainte, elle vérifie si l'application des tarifs et des conditions de transport ou de distribution d'électricité [...] a été suivie par le transporteur d'électricité ou le distributeur.
[...]*

101. Lorsque la Régie considère la plainte fondée, elle ordonne au transporteur d'électricité ou au distributeur d'appliquer, dans le délai qu'elle fixe, les mesures qu'elle détermine concernant l'application des tarifs et des conditions; elle peut également en établir la date d'application".

[22] *L'article des Conditions de service [note de bas de page omise] applicable à la présente plainte est l'article 9.2 qui se lit comme suit :*

*"Dépôt – usage autre que domestique
9.2 [...]*

Hydro-Québec peut aussi exiger un dépôt en argent ou une garantie de paiement d'un client dans les cas suivants :

1° si au cours des 24 mois qui précèdent la date de sa dernière facture, le client n'a pas payé à échéance au moins une facture d'électricité pour l'abonnement dont il est ou était titulaire ;

[...]

Tout dépôt ou toute garantie requis en cours d'abonnement doit être fourni avant l'expiration du délai de huit (8) jours francs suivant la date d'envoi de la demande écrite d'Hydro-Québec" »⁵.

⁵ Décision D-2015-087, par. 20 à 22, p. 6 et 7.

[31] La présente formation, dans sa lettre du 9 juillet 2015, a fait remarquer au Plaignant que les articles 98 et 101 auxquels il fait référence et qui sont cités dans la Décision sont tirés de la Loi. Elle lui demande alors un complément d'argumentation afin de justifier davantage sa demande de révision. Malgré cela, il réitère dans son argumentation soumise le 11 août 2015, que la Régie « *cannot base its decision by following the guidelines of the party that is involved in the conflict* ». La présente formation se questionne alors sur ce à quoi l'argumentation du Plaignant fait référence : est-ce que les directives (« *guidelines* ») que la Première formation aurait suivies sont tirées de la Loi, des Conditions de service ou encore, des deux?

[32] La présente formation tient à préciser qu'une simple erreur de faits ou de droit ne donne pas ouverture à la révision. Ces erreurs doivent être fatales et avoir un effet déterminant sur le sort du litige pour donner ouverture à la révision.

[33] Dans le cas sous étude, le motif invoqué par le Plaignant ne constitue pas une erreur et encore moins une erreur fatale. La Décision est fondée sur les articles 98 et 101 de la Loi et non du « *livre de règlement du Distributeur* ». Ces articles de la Loi décrivent la juridiction à l'intérieur de laquelle la Régie peut agir lorsqu'il y a plainte d'un consommateur. La Première formation ne pouvait rendre sa décision qu'en vertu des pouvoirs que la Loi lui accorde.

[34] Même si le Plaignant fait référence aux Conditions de service, et plus particulièrement à leur article 9.2, il convient de noter que les Conditions de service sont fixées par la Régie, en vertu de la compétence exclusive qui lui est conférée par le législateur à l'article 31 de la Loi.

[35] La Première formation n'a donc pas suivi les directives du Distributeur : elle s'est plutôt assurée, par l'examen de la plainte en vertu des articles 98 et 101 de la Loi, que ce dernier avait respecté les Conditions de service fixées par la Régie. Il s'agit d'une nuance importante.

[36] La présente formation rejette donc ce premier motif de révision.

[37] Pour ce qui est du deuxième motif de révision, la présente formation doit déterminer si le fait que le Distributeur n'ait pas répondu à une série de questions liées à sa procédure de demande de dépôt de garantie posées par le Plaignant, constitue un motif suffisant pour réviser la Décision, dans la perspective où cette absence de réponse aurait

eu pour effet d'empêcher le Plaignant de présenter des observations complètes lors de l'examen de sa plainte.

[38] La Régie ne peut retenir non plus ce motif.

[39] D'une part, il faut mentionner d'emblée que le Plaignant ne se plaint pas de ne pas avoir eu l'opportunité de se faire entendre auprès de la Première formation lors de l'examen de sa plainte. Il se plaint que sa preuve n'était pas complète et qu'il n'a pu la compléter en raison du défaut du Distributeur de répondre à ses questions.

[40] La preuve du Plaignant est muette sur les diverses demandes qu'il aurait pu faire auprès de la Première formation, dans le cadre de sa plainte, pour obtenir ces renseignements s'il jugeait ceux-ci si essentiels à sa cause. Sa preuve est également muette sur le défaut du Distributeur de se conformer à une demande de la Première formation à cet égard.

[41] Dans l'arrêt *Bourassa*, la Cour d'appel a notamment énoncé ce qui suit :

« [...] le recours en révision ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits. Il ne saurait non plus être une invitation à un commissaire de substituer son opinion et son appréciation de la preuve à celle de la première formation ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments »⁶.

[42] Tel que le mentionne également M^e Jean-Pierre Villagi, la demande de révision :

« ... [...] ne peut [...] être utilisée pour permettre à une des parties au litige de combler les lacunes de la preuve qu'elle a présentée lors du débat original. La demande de révision pour cause ne peut donc être une occasion de présenter de nouveaux arguments de droit »⁷. [nous soulignons]

⁶ [2003] R.J.Q. 2411 (C.A.), 2003 CanLII 32037 (QC CA), par. 22. Ce principe est réitéré dans l'arrêt *Fontaine*, [2005] QCCA 775, par. 51. Voir également l'arrêt *Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.), 2003 CanLII 47984 (QC CA), par. 141.

⁷ VILLAGI, Jean-Pierre. *Droit public et administratif*, École du Barreau du Québec, Collection de droit 2009-2010, Éditions Yvon Blais Inc., vol. 7, p. 144.

[43] Il ressort de la Décision que le Plaignant avait en mains le dossier d'examen interne du Distributeur depuis le 12 novembre 2014. Le 8 décembre 2014, il a demandé la tenue d'une audience. L'audience a eu lieu le 9 avril 2015 en présence des deux parties. La Décision a été rendue le 5 juin 2015.

[44] Le Plaignant n'a donc aucunement été pris par surprise. De plus, il a eu amplement l'opportunité de se préparer s'il désirait contredire la preuve du Distributeur, demander à la Première formation un *subpeona* afin d'obtenir des informations précises du Distributeur concernant sa plainte, fournir une preuve supplémentaire ou encore retenir les services d'un avocat pour l'audience s'il le jugeait pertinent. En somme, il appartenait au Plaignant de se préparer adéquatement à la présentation de sa plainte lors de l'audience.

[45] Le Plaignant cherche maintenant à combler cette lacune, par le biais de sa demande de révision, afin d'obtenir une décision différente sur la base de la présentation d'une nouvelle preuve et de nouveaux arguments devant la présente formation.

[46] La demande de révision ne doit pas constituer un appel déguisé, ni une seconde chance pour présenter des arguments qui auraient pu l'être en temps opportun.

[47] Compte tenu des commentaires précités de la Cour d'appel et de la doctrine pertinente ayant trait au recours en révision, ce second motif invoqué par le Plaignant au soutien de sa demande de révision ne peut être retenu.

[48] Par ailleurs, dans la Décision, il est fait mention que le Plaignant :

« [...] trouve injuste de demander un dépôt de garantie à la suite d'un retard de paiement. Il ne peut faire la preuve que le Distributeur traite tous ses clients de façon égale puisqu'il n'a pas obtenu, malgré sa demande auprès du Distributeur, d'informations sur les demandes de dépôt de garantie faites auprès de la clientèle pour une année donnée. [...] »⁸.

⁸ Page 5, par. 16.

[49] La Première formation, dans sa Décision, semble répondre à ce questionnement sur cette égalité de traitement quant à la demande de dépôt :

*« [23] La Régie tient à préciser que le pouvoir du Distributeur de demander un dépôt est discrétionnaire et peut être exercé dès le moment où un client ne paie pas à échéance une facture d'électricité. Dans le cas présent, la Régie constate aux états de compte des abonnements du Plaignant, visés par les demandes de dépôts de garanties, à l'onglet 4 du DEI du Distributeur, qu'au moins une facture n'a pas été payée à échéance pendant la période de 24 mois précédant les demandes de dépôt [...] »*⁹. [nous soulignons]

[50] En conclusion, la Régie est d'avis que la décision contestée n'est entachée d'aucune erreur fatale, que la Première formation n'a pas commis d'erreurs manifestes et déterminantes dans l'appréciation de la preuve ni dans l'interprétation du droit applicable et que la conclusion qu'elle a tirée est soutenable.

[51] Par conséquent, la Régie est d'avis que la décision D-2015-087 doit être maintenue.

[52] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision du Plaignant.

Lise Duquette

Régisseur

Hydro-Québec représentée par M^e William Moran.

⁹ Page 7.