
D-2011-072

P-120-24

19 mai 2011

PRÉSENT :

Richard Lassonde
Régisseur

Michel Simard et Josée Corbeil

Demandeurs

et

Hydro-Westmount

Défenderesse

et

Leta Polson et Lynda Lyness

Mises en cause

Motifs

*Demande de révision de la déclaration du régisseur
Jean-François Viau sur la demande de récusation des
demandeurs (Plainte déposée en vertu de l'article 86 de la
Loi sur la Régie de l'énergie)*

1. CONTEXTE

[1] Les demandeurs ont déposé une plainte à l'encontre d'une décision de la défenderesse. La plainte porte le numéro de dossier P-120-22.

[2] Dans le cadre du traitement de la plainte, les demandeurs ont demandé la récusation du régisseur Jean-François Viau (le **Régisseur**).

[3] Le Régisseur a produit une déclaration dans laquelle il se déclare habile à siéger (la **Déclaration**).

[4] La Déclaration du Régisseur se lit comme suit :

« À la suite de la réception de la « Déclaration d'une cause de récusation » (la Déclaration) déposée par monsieur Michel Simard et madame Josée Corbeil (les demandeurs) ainsi que de la contestation de cette Déclaration par Hydro-Westmount (le distributeur) et la réplique des demandeurs, je suis d'avis que la Déclaration est mal fondée pour les raisons suivantes :

- 1. L'article 234 du Code de procédure civile (C.P.c.), bien que non exhaustif, prévoit les causes de récusation d'un juge, dont, entre autres, s'il est conjoint ou parent de l'une des parties, s'il est lui-même partie à un procès sur une question pareille à celle dont il s'agit dans la cause, s'il est directement intéressé dans un litige devant un tribunal où l'une des parties sera appelée à siéger comme juge, etc.*
- 2. Il appert que les causes de récusation citées à l'article 234 C.p.c. relèvent toutes de considérations relatives à de potentiels conflits d'intérêts chez un juge.*
- 3. Or, je constate des motifs consignés à la Déclaration que les demandeurs ne soulèvent aucune crainte raisonnable de l'existence d'un quelconque conflit d'intérêts à mon égard.*
- 4. D'abord, le fait d'avoir entendu la demande d'ordonnance de sauvegarde déposée par les demandeurs et d'avoir rendu une décision relative à celle-ci ne porte aucunement atteinte à mon indépendance et à mon impartialité en tant que régisseur de la Régie de l'énergie.*

5. *En effet, il n'est pas rare qu'une décision interlocutoire soit rendue par le même décideur que celui chargé de trancher le litige au fond, et ce, tant en matière administrative que devant les instances de droit commun.*
6. *Dans l'arrêt Lord c. Domtar¹ cité par les demandeurs, il importe d'indiquer que la Cour d'appel a maintenu la récusation de l'Honorable Jean-Jacques Croteau, entre autres, en ces termes :*

« CONSIDÉRANT que dans l'arrêt déposé ce jour, cette Cour conclut que l'honorable Jean-Jacques Croteau s'est prononcé ultra petita sur le fond du litige alors qu'il n'était saisi que d'une seule requête en ordonnance de sauvegarde;

CONSIDÉRANT que le juge s'est prononcé prématurément et, à certains égards, définitivement sur le fond du litige alors que la preuve complète n'avait pas été administrée par les parties;

CONSIDÉRANT que les appelants ne sauraient raisonnablement soutenir que ce qui précède n'est pas de nature à engendrer, chez les intimés, une crainte raisonnable de partialité chez une personne assez bien renseignée; »
[mes soulignements]

Or, contrairement au juge Croteau, qui s'était prononcé à certains égards sur le fond du litige à l'étape de l'ordonnance de sauvegarde, je ne me suis prononcé sur aucun élément de fond relatif à la plainte des demandeurs à cette même étape. D'ailleurs, il a été précisé lors de l'audience de la demande d'ordonnance de sauvegarde que cette audience ne visait pas à débattre la plainte au fond.

7. *Également, les propos et interventions tenus à l'occasion de l'audience relative à la demande d'ordonnance de sauvegarde le 3 septembre 2010, ainsi que lors de la conférence préparatoire téléphonique du 22 février 2011 et soulevés par les demandeurs aux paragraphes 2 et 7 de la Déclaration ne peuvent, à mon avis et contrairement à l'opinion des demandeurs, constituer un motif valable de récusation. En effet, ces propos desquels n'émane aucune source potentielle de conflits d'intérêts ne sauraient, aux yeux d'une personne raisonnable et sensée, compromettre mon impartialité et mon indépendance.*

¹ 2000 CanLII 8989 (C.A.).

8. *Qui plus est, la décision relative à l'ordonnance de sauvegarde, bien que défavorable aux demandeurs, n'a aucune incidence quant à l'issue de la plainte des demandeurs et à ma décision sur l'objet de la plainte ou encore les droits des demandeurs.*
9. *La décision relative à l'ordonnance de sauvegarde ne saurait donc soulever, chez une personne sensée et raisonnable, aucune crainte raisonnable de partialité à mon égard, tel que défini par le juge De Grandpré dans l'arrêt Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie² :*
« [...] 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. 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 toute vraisemblance, « le décideur », consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste? »
10. *Au surplus, je suis d'avis que la Déclaration des demandeurs n'est, ni plus ni moins, qu'un appel déguisé de la décision rendue sur la demande d'ordonnance de sauvegarde le 3 septembre 2010.*
11. *En ce qui a trait à l'argument soulevé au paragraphe 6 de la Déclaration des demandeurs, je suis d'avis qu'il est non pertinent dans le cadre d'une demande de récusation.*
12. *Quant aux propos cités par les demandeurs au paragraphe 7 de la Déclaration, je suis d'avis, contrairement à l'opinion des demandeurs, qu'ils ne sont pas susceptibles de soulever un doute ou une crainte raisonnable de partialité dans l'esprit d'une personne raisonnable et bien informée et, par conséquent, les demandeurs ne remplissent pas leur fardeau de démontrer que les circonstances permettent de conclure que je dois me récuser³.*
13. *Pour ce qui est des arguments des demandeurs relatifs à un manque de compétence ou d'expertise de ma part pour disposer seul de leur plainte, je suis d'avis que ces arguments sont en fait la remise en question non*

² [1978] 1 R.C.S. 369.

³ 2011 QCCA 387.

seulement de ma désignation à titre de régisseur unique au dossier et de ma nomination par le gouvernement, nomination qui relève d'un pouvoir discrétionnaire, mais également du processus de nomination de tous les membres de la Régie de l'énergie tel que prévu à l'article 8 de la Loi sur la Régie de l'énergie⁴ (la Loi). Or, cette nomination relève d'un pouvoir discrétionnaire et ne saurait être remise en cause par la Déclaration des demandeurs notamment en regard de l'arrêt S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)⁵ de la Cour suprême du Canada.

14. *Dans le cadre de mes fonctions à titre de régisseur, 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.*
15. *En vertu du Code de déontologie, je dois également faire preuve d'impartialité et d'objectivité dans le cadre de mes fonctions (article 2).*
16. *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.*
17. *C'est dans cet esprit que j'exerce mes fonctions à titre de régisseur à la Régie de l'énergie dans tous les dossiers qui me sont assignés.*
18. *C'est dans cet esprit que j'exerce et que je compte exercer mes fonctions à titre de régisseur à la Régie de l'énergie dans le cadre du présent dossier de plainte portant le numéro P-120-22.*
19. *Pour ces motifs, je me déclare habile à siéger en tant que régisseur dans le cadre du dossier P-120-22.*

Montréal le 4 mai 2011.

*Jean-François Viau
Régisseur »*

⁴ L.R.Q. c. R-6.01.

⁵ [2003] 1 R.C.S. 539.

[5] Les demandeurs demandent la révision de la Déclaration citée plus haut.

[6] La défenderesse a soumis une argumentation écrite le 12 mai 2011 portant sur l'irrecevabilité de la demande de révision de la Déclaration et subsidiairement, sur le bien-fondé de celle-ci.

[7] Le 17 mai 2011, la Régie a entendu les parties en audience orale sur la recevabilité en droit de la demande en révision de la Déclaration et l'a rejetée séance tenante en expliquant sommairement ses motifs.

[8] La Régie soumet par la présente ses motifs de décision.

2. POSITION DES DEMANDEURS

[9] Les demandeurs contestent la Déclaration dans laquelle le Régisseur se déclare habile à entendre leur plainte.

[10] Essentiellement, les arguments des demandeurs, exposés tant dans leur demande écrite en révision qu'à l'audience sont les suivants :

- En vertu de l'article 7 du Code de déontologie des régisseurs, un régisseur doit se récuser « *devant toute situation susceptible de jeter un doute sur sa capacité de décider de façon impartiale de la demande dont il est saisi. Confronté à une situation qu'il estime poser problème, il en réfère, chaque fois, au président de la Régie.* ».
- Le Régisseur, dans sa Déclaration, n'aurait pas démontré sa capacité à agir au dossier de plainte.
- La décision D-2010-128 du 21 septembre 2010 rendue par le Régisseur sur une demande de sauvegarde, démontrerait, selon les demandeurs, son incapacité d'agir à cause de différentes erreurs alléguées aux paragraphes 9 à 16 de la demande de révision.

- Le Régisseur ne pourrait se réfugier derrière le pouvoir discrétionnaire du gouvernement et la décision *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du travail)* de la Cour suprême du Canada.
- Le Régisseur n'aurait fait état d'aucune expertise et n'aurait démontré aucune reconnaissance ou acceptabilité générale dans le milieu de la distribution d'électricité ou de l'énergie.
- Les demandeurs réfèrent à certaines recommandations de la commission Bastarache relativement à l'évaluation des compétences des membres des tribunaux administratifs.
- Ils s'appuient sur la décision de la Cour suprême du Canada (*Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*) où la cour écrit que l'Office national de l'énergie est un tribunal « *dont les membres doivent être expérimentés et compétents* ».
- Les demandeurs reprochent au Régisseur de ne pas s'être prononcé sur leur demande d'assigner trois (3) régisseurs au traitement de leur plainte.
- Ils soumettent que leur plainte touche également à la capacité de la défenderesse de bien gérer son réseau et que cela justifierait une enquête par la Régie.
- Les demandeurs invoquent l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et leur droit à une audition publique et impartiale.
- Le Régisseur n'aurait pas, comme le veut le *Code de déontologie des régisseurs*, référé la demande de récusation au président de la Régie et cela est une situation susceptible de déconsidérer la Régie.
- Les demandeurs réfèrent à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁶ (la Loi) voulant que la Régie puisse réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue.
- À l'audience, sur la question de la recevabilité de leur demande en révision, le demandeur Simard représentait les demandeurs et a soumis que la Régie avait compétence pour réviser la Déclaration étant donné que l'article 37 de la Loi réfère à « *toute décision qu'elle [la Régie] a rendue* »; les demandeurs considèrent la Déclaration comme une décision rendue par la Régie.
- Le demandeur a également référé la Régie à différentes autorités, dont
 - l'arrêt *Dunsmuir*⁷ de la Cour suprême du Canada portant sur la norme de contrôle judiciaire d'une décision;

⁶ L.R.Q., c. R-601.

⁷ *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190.

- La décision *Sheppard*⁸ de la Cour d'appel qui porte sur l'interprétation de l'article 234 du *Code de procédure civile* voulant que l'énumération des cas de récusation qu'on y retrouve ne soit pas limitative;
- La décision *Québécor*⁹ de la Cour d'appel du Québec portant sur le bien fondé de motifs de récusation;
- Les décisions *Therrien*¹⁰ et *Committe for justice and Liberty*¹¹ de la Cour suprême du Canada.

3. POSITION DE LA DÉFENDERESSE

[11] La défenderesse soumet que la demande en révision des demandeurs est irrecevable en droit essentiellement pour les motifs suivants :

- La demande de révision est adressée au président de la Régie alors qu'il n'y a aucune disposition dans la Loi autorisant le président de la Régie à réviser une décision rendue par la Régie ou une déclaration d'un régisseur.
- La Régie n'a pas compétence non plus pour réviser la Déclaration, cela étant du ressort de la Cour supérieure du Québec; à cet égard, la défenderesse réfère la Régie à la décision *Bangia c. Spiegel Sohmer inc*¹².
- Même si l'article 37 de la Loi permet à la Régie de réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue, la Déclaration ne serait pas une décision de la Régie.
- Finalement, la défenderesse souligne que la demande de révision ne réfère à aucun vice de fond ou de procédure au sens de l'article 37(3) de la Loi et que la procédure en révision tient plutôt lieu d'un appel de la Déclaration avec laquelle les demandeurs ne sont pas en accord.

⁸ *Sheppard c. Royal Institution for the advancement of learning*, 2001-803 (C.A.).

⁹ *Québécor inc. c. Société Radio-Canada*, 2011 QCCA 387.

¹⁰ *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, 2001 CSC 35.

¹¹ *Committe for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, (1978) 1 R.C.S. 368.

¹² *Bangia c. Spiegel Sohmer inc*, 2008 QCCRT 0040.

- La défenderesse réfère la Régie à l'arrêt *Godin*¹³ de la Cour d'appel du Québec qui explique ce qui constitue un vice de fond de nature à invalider une décision.
- La Déclaration n'est entachée d'aucun vice de fond justifiant la révision.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[12] En révision, la Régie agit dans le cadre précis de l'article 37 de la Loi :

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

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en 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. » [nous soulignons]

[13] La présente demande de révision pose les questions suivantes :

- La Déclaration est-elle révisable ou révocable au sens de l'article 37 de la Loi?
- Si oui, les demandeurs ont-ils établi que la Déclaration est entachée d'un vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider?

¹³ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] No. AZ-50188854 (C.A.).

4.1 LA DÉCLARATION EST-ELLE RÉVISABLE OU RÉVOCABLE AU SENS DE L'ARTICLE 37 DE LA LOI?

[14] Il n'y a aucune disposition dans la Loi sur la récusation d'un régisseur.

[15] La seule disposition portant sur la récusation est au *Code de déontologie des régisseurs* et se lit comme suit :

« 7. Le régisseur se récuse devant toute situation susceptible de jeter un doute sur sa capacité de décider de façon impartiale de la demande dont il est saisi. Confronté à une situation qu'il estime poser problème, il en réfère, chaque fois, au président de la Régie.

7. Commissioners shall recuse themselves from any deliberations in which their ability to deal impartially with the application under consideration could be in doubt. A Commissioner shall bring any situation which he or she deems to be problematic to the attention of the Chairman of the Régie. » [nous soulignons]

[16] Le *Code de déontologie des régisseurs* ne prévoit pas une procédure par laquelle une demande de récusation est déferée et décidée par le président de la Régie.

[17] Il s'ensuit qu'il n'y a pas de procédure particulière de récusation et qu'une demande en récusation doit être soumise au régisseur dont on demande la récusation et décidée par lui.

[18] Cette façon de procéder est compatible avec ce que prévoit l'article 238 du *Code de procédure civile* :

« 238. La requête en récusation est décidée par le juge saisi de la cause. Sa décision est sujette à appel conformément aux règles applicables à l'appel d'un jugement interlocutoire. »

[19] Dans ce cas, la demande de récusation a été soumise au Régisseur le 18 avril 2011 par les demandeurs sous forme d'une « *Déclaration d'une cause de récusation* » à laquelle ils ont jumelé une demande adressée à la Régie d'affecter trois régisseurs au traitement de la plainte.

[20] La Déclaration citée plus haut est-elle une décision de la Régie susceptible de révision ou de révocation? La Régie ne le croit pas.

[21] Les demandeurs confondent le pouvoir de « surveillance ou de contrôle » de la Cour supérieure du Québec avec celui de la Régie de révoquer ou réviser ses décisions.

[22] En fait, ce que les demandeurs demandent à la Régie c'est de remplacer le Régisseur affecté à l'étude de leur plainte et d'en nommer trois autres.

[23] La Régie ne peut s'ordonner à elle-même de remplacer un régisseur et d'en nommer d'autres et elle ne pourrait pas plus exécuter une décision qui ordonnerait au Régisseur de se dessaisir de la plainte s'il refusait. En d'autres mots, la Régie ne peut contrôler un de ses membres par le biais d'une révision statutaire.

[24] Puisque les demandeurs n'acceptent pas la Déclaration du Régisseur de ne pas se récuser, il faut conclure qu'ils continuent de penser qu'ils n'auront pas droit à une audition impartiale devant ce Régisseur. Si telle est leur perception, ils doivent contester le processus d'audition de leur plainte en évoquant l'affaire devant la Cour supérieure :

« 846. La Cour supérieure peut, à la demande d'une partie, évoquer avant jugement une affaire pendante devant un tribunal soumis à son pouvoir de surveillance ou de contrôle, ou réviser le jugement déjà rendu par tel tribunal:

1. dans le cas de défaut ou d'excès de compétence;

2. lorsque le règlement sur lequel la poursuite a été formée ou le jugement rendu est nul ou sans effet;

3. lorsque la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave, et qu'il y a lieu de croire que justice n'a pas été, ou ne pourra pas être rendue;

4. lorsqu'il y a eu violation de la loi ou abus de pouvoir équivalant à fraude et de nature à entraîner une injustice flagrante.

Toutefois, ce recours n'est ouvert, dans les cas prévus aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus, que si, dans l'espèce, les jugements du tribunal saisi ne sont pas susceptibles d'appel. »

[25] Le problème de la juridiction d'un tribunal administratif de statuer sur une demande de récusation d'un de ses membres a été discuté, entre autres, par les auteurs Macaulay et Sprague ainsi que par la Cour fédérale dans l'affaire *Beno* :

« The judge of first instance seems to have assumed that the Commission had the jurisdiction to rule on the ability of its Chairman to participate in the inquiry and that the only question raised by Beno's application for judicial review related to the legality of that decision. He accordingly held that the judicial review proceedings would be decided only on the basis of the evidence that the Commission had before it. We doubt the correctness of those assumptions and of that conclusion. We incline to think that the Commission lacked the jurisdiction to rule on the disqualification of its Chairman [...]»¹⁴

« On the analysis I have just provided, Pratte J.A.'s obiter comment rings true to me. The fact that BGen Beno made the application to the Commission to have Commissioner Létourneau disqualified is irrelevant. It was for the Commission to decide whether it was the appropriate authority to rule on the motion.

[...]

In addition to this common sense reason, I do not think that the Commission should have heard the motion because it was not the authority in law which possessed the power to decide whether Commissioner Létourneau should be disqualified from proceeding in whatever fashion. The application to the Commission for an order "disqualifying" Commissioner Létourneau is really an application for a prerogative writ of prohibition.¹⁵ »

[26] Il ressort, notamment de la décision *Beno* de la Cour fédérale, que la commission en question n'avait pas la juridiction pour entendre une demande en récusation d'un de ses membres et que cela relevait plutôt de la juridiction de première instance de la Cour fédérale.

¹⁴ *Beno v. Canada (Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces in Somalia)*, [1997] 1 F.C. 911, obiter de la juge Pratte.

¹⁵ R.W. Macaulay et J.L.H. Sprague, *Hearings Before Administrative Tribunals*, Fourth Edition, Toronto, Carswell, 2010, pp. 39-48.2 et 39-49.

[27] Une demande semblable de révision d'une décision d'un commissaire ayant refusé de se récuser a été refusée par la *Commission des relations de travail* dans l'affaire *Bangia c. Spiegel Sohmer inc.*¹⁶ qui réitérait sa position à l'effet que « *la décision du président (ou celle du commissaire désigné par celui-ci) qui dispose d'une demande de récusation en application de l'article 137.10 du Code, n'est pas susceptible de révision interne en vertu de l'article 127.* ».

[28] L'article 127 du *Code du travail* est au même effet que l'article 37 de la Loi.

[29] Le dernier cas où une partie devant la Régie a demandé la récusation d'un régisseur et a contesté sa décision de ne pas se récuser a été traité par la Cour supérieure qui a, dans ce cas, maintenu la décision de la régisseuse Rozon¹⁷.

[30] Quant à l'arrêt *Dunsmuir* de la Cour suprême du Canada, portant sur la norme de contrôle judiciaire d'une décision et auquel les demandeurs ont référé la Régie, elle n'aide pas à clarifier la question de la recevabilité de la présente demande en révision et traite d'une norme de contrôle qui est différente de la norme de révision statutaire de l'article 37 de la Loi.

[31] La décision *Sheppard* de la Cour d'appel cité par le demandeur porte, comme mentionné plus haut, sur l'interprétation de l'article 234 du *Code de procédure civile* voulant que l'énumération des cas de récusation qu'on y retrouve ne soit pas limitative et n'aide pas non plus à clarifier la question de la recevabilité de la demande de révision des demandeurs.

[32] La décision *Québecor* de la Cour d'appel du Québec porte sur le bien-fondé de motifs de récusation, mais non de la recevabilité d'une demande de révision d'une décision portant sur la récusation.

¹⁶ *Supra* note 12.

¹⁷ *Association québécoise des indépendants du pétrole c. Régie de l'énergie*, 2007 QCCS 679.

[33] Il en va de même des décisions *Therrien* et *Committe for justice and Liberty* de la Cour suprême du Canada.

[34] La Régie conclut que la Déclaration n'est pas une décision révisable en vertu de l'article 37 de la Loi. La Régie n'a donc pas à répondre à la deuxième question citée plus haut.

[35] La défenderesse a demandé le rejet de la demande en révision avec dépens contre les demandeurs.

[36] Le pouvoir de la Régie d'adjuger des frais est limité aux cas prévus à l'article 36 de la Loi :

« 36. La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou 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 au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel et, dans le cas des audiences qu'elle tient en vertu du chapitre VI.2, à tout distributeur d'énergie 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. »

[37] La Régie ne peut donc ordonner aux demandeurs de payer des frais à la défenderesse même si elle rejette la demande de révision des demandeurs.

[38] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de révision des demandeurs.

Richard Lassonde

Régisseur

Michel Simard pour les demandeurs;

M^e Jean-Philippe Guay, pour Hydro-Westmount.

.