

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-089

P-120-27R

12 juin 2013

PRÉSENT :

Lise Duquette
Régisseur

Michel Simard
Demandeur

et

Hydro-Westmount
Défenderesse

Décision

Demande de révision de la décision D-2012-168

1. CONTEXTE

[1] Le 6 juin 2012, Michel Simard (le demandeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une plainte à l'encontre d'Hydro-Westmount (le distributeur ou la défenderesse) relative, entre autres, à la qualité et à la fiabilité du réseau électrique du distributeur.

[2] Entre le 8 juin et le 24 octobre 2012, les deux parties et la Régie échangent diverses correspondances aux fins de compléter le dossier et de fixer une date d'audience. Le 24 octobre 2012, le procureur du distributeur comparaît au dossier.

[3] Le 2 novembre 2012, le distributeur dépose une requête en irrecevabilité à l'encontre de la plainte du demandeur.

[4] Le 8 novembre 2012, le demandeur dépose une requête pour réunir l'audition des plaintes P-120-22 et P-120-27. Il demande également que la décision sur la réunion des plaintes soit rendue avant la décision relative à la requête en irrecevabilité de la plainte P-120-27.

[5] Le 9 novembre 2012, le distributeur indique qu'il s'oppose à la réunion des dossiers P-120-22 et P-120-27. Il s'oppose également à ce que la requête en réunion de plaintes soit entendue avant sa requête en irrecevabilité.

[6] Le 15 novembre 2012, la Régie rend sa décision D-2012-155 selon laquelle elle entendra la demande en irrecevabilité de la plainte P-120-27 avant de décider du bien-fondé de réunir pour audition les deux plaintes. Dans cette même décision, elle informe les parties qu'en l'absence d'une demande formelle de leur part pour la tenue d'une audience, la requête en irrecevabilité sera traitée sur dossier. Le cas échéant, elle fixera les dates auxquelles les parties pourront produire leurs arguments.

[7] Le 22 novembre 2012, le demandeur soumet un document intitulé « Argumentaire du demandeur-intimé sur la requête en irrecevabilité de la plainte ». Le 30 novembre 2012, le distributeur réplique aux arguments du demandeur.

[8] Le 11 décembre 2012, la Régie, par sa décision D-2012-168 (la Décision), accueille la requête en irrecevabilité du distributeur et rejette la plainte P-120-27 du demandeur.

[9] Le 10 janvier 2013, le demandeur produit une demande de révision de la Décision dans le dossier de plainte P-120-27, alléguant qu'elle n'est pas suffisamment motivée.

[10] Le 24 janvier 2013, le procureur du distributeur comparaît au dossier.

[11] Le 30 janvier 2013, la Régie convoque les parties à une audience qui se tiendra le 20 mars 2013.

[12] L'audience a lieu le 20 mars 2013 et la Régie entame son délibéré dès après.

2. CADRE LÉGAL

2.1 RÉVISION DES DÉCISIONS DE LA RÉGIE

[13] Avant d'entreprendre l'analyse des motifs de révision de la Décision, il est utile de rappeler dans quel cadre légal la Régie peut réviser ses propres décisions.

[14] La demande en révision du demandeur s'appuie sur le troisième motif de révision prévu à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (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.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

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

[nous soulignons]

[15] En matière de révision, la Régie doit, pour y donner ouverture, constater l'existence d'un vice sérieux et fondamental de nature à invalider la décision.

[16] Il est également de jurisprudence constante que la révision ne peut être un moyen déguisé d'appel par lequel la formation en révision substituerait sa propre appréciation des faits à celle de la première formation.

[17] La Régie a souvent cité l'arrêt clé en la matière, soit *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, rendu par la Cour d'appel du Québec. Le vice de fond, au sens de l'article 37 de la Loi, doit être sérieux, fondamental et de nature à invalider la 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 »².

[18] Cet énoncé de principe n'a jamais été remis en question. La jurisprudence ultérieure y a apporté d'autres précisions.

² *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), p. 613-614.

[19] Le juge Fish dans l'arrêt de la Cour d'appel du Québec *Tribunal administratif du Québec c. Godin* précise :

« [48] *The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on account of its significance, be “of a nature likely to invalidate the decision”, within the meaning of section 154(3).*

[49] *And I would ascribe to the verb “invalidate”, in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary:*

invalid 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (an invalid argument).

[50] *In short, section 154(3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard »³.*

[nous soulignons]

[20] Par ailleurs, le jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Fontaine précise la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre :

« [51] [...] *Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif “commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of facts, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions”* »⁴.

³ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, 2003 CanLII 47984 (QC CA).

⁴ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, C.A. Montréal, n° 500-09-014608-046, 7 septembre 2005, juges Forget, Morissette, Hilton.

[21] La Cour ajoute :

« [51] [...] L'interprétation d'un texte législatif « ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique » mais comme « il appart[ient] d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter » un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir »⁵.

[22] Ainsi, selon la jurisprudence, seule une décision insoutenable en fait ou en droit (*unsustainable finding in either regard*) est révisable.

[23] Si les conditions prévues à l'article 37 de la Loi sont remplies, la Régie aura compétence pour réviser ou révoquer toute décision qu'elle aura rendue et y substituer sa décision, le cas échéant. Toutefois, à l'inverse, si les conditions ne sont pas satisfaites, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer une décision, sous peine de révision judiciaire⁶.

[24] Par ailleurs, la révision ne consiste pas à reconsidérer le fondement de la décision qui a été prise pour apprécier à nouveau les faits et rendre une décision plus appropriée⁷. La demande en révision n'est pas l'occasion de parfaire sa preuve ou d'obtenir une seconde chance dans le cadre du traitement d'un dossier.

[25] En conséquence, la Régie ne peut exercer sa compétence en matière de révision que lorsque les conditions d'ouverture au recours prévues à l'article 37 de sa loi constitutive sont remplies.

[26] Finalement, le fardeau d'établir l'erreur et son caractère fondamental ou fatal repose sur le demandeur en révision.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), p. 612-613; *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et al.*, [2001] R.J.Q. 961 (C.A.), p. 963-964.

⁷ D. LEMIEUX, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, 2010, Publications CCH Ltée, p. 2, 440; Y. OUELLETTE, *Les Tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve*, 1997, Les Éditions Thémis Inc., p. 507-508; *Béland c. Commission de la santé et de la sécurité du travail et al.*, J.E. 94-388 (C.S.), p. 9-11.

3. LES MOTIFS DE RÉVISION

3.1 LES ARGUMENTS DU DEMANDEUR

[27] Le demandeur est d'avis qu'il y a lieu de réviser la Décision car celle-ci ne serait pas suffisamment motivée.

[28] Cette absence de motivation porte sur deux aspects de la Décision. Premièrement, la Décision ne lui permettrait pas de savoir pourquoi une plainte ne pourrait avoir pour conséquence d'initier une inspection ou une enquête sur la qualité et la fiabilité du réseau électrique de la défenderesse si la preuve présentée soulève clairement des préoccupations à cet égard.

[29] Deuxièmement, l'absence de motivation de la Décision ne lui permettrait pas de comprendre si la notion des tarifs et conditions englobe ou non l'aspect de la fiabilité d'un réseau de distribution, lequel aspect est lié à l'approvisionnement, à l'architecture du réseau, aux investissements et au tarif d'électricité.

[30] Selon le demandeur, cette absence de motivation entraîne une confusion car, au paragraphe 27 de la Décision, M^c Lasonde, régisseur, reconnaît la compétence de la Régie de faire enquête et d'apprécier la fiabilité d'un réseau de distribution électrique. Or, au paragraphe 28 de cette Décision, le régisseur conclut que ce n'est pas sous l'article 31 (4^o) de la Loi que cela peut se faire tout en ajoutant que les pouvoirs de la Régie sous cet article consistent à vérifier l'application des tarifs et conditions de distribution d'électricité.

[31] Le demandeur indique qu'il est impossible de comprendre la Décision puisqu'elle ne définit pas les tarifs et conditions de distribution d'électricité auxquels elle réfère.

[32] Selon lui, dès lors qu'une situation influence le tarif ou une condition de service, la Régie doit être saisie du dossier puisqu'il s'agit d'une compétence exclusive. Il plaide qu'« *En l'espèce, les interruptions peuvent être le résultat de la vétusté du réseau d'Hydro Westmount ou de sa conception. Puisque la solution pourrait résider dans la nécessité de réaliser des investissements, il s'ensuit que la Régie de l'énergie est fondée d'intervenir puisque la situation pourrait avoir un impact sur le tarif ou les conditions de service* »⁸.

⁸ Pièce P-1, onglet 1, p. 3, par. 15.

[33] Le demandeur estime que le régisseur Lassonde aurait dû agir avec prudence dans le cadre d'une requête en irrecevabilité, étant donné qu'il reconnaît que la fiabilité est une compétence de la Régie et qu'elle a les pouvoirs de faire enquête.

[34] Lors de l'audience, le demandeur fait état des faits à l'origine de sa plainte initiale. Il souligne également la relation directe qui existe entre les décisions en matière d'investissement et de fiabilité et les tarifs qui peuvent être facturés aux consommateurs, lorsque les activités d'un réseau de distribution électrique sont réglementées.

[35] Ainsi, il signale que les variations de tension sont les premiers signes qu'un consommateur peut percevoir à l'égard des défauts de qualité de l'onde offerte par un distributeur. Si un consommateur dépose une plainte, le fardeau de preuve devrait être renversé et le fardeau de prouver la qualité du réseau devrait alors appartenir au distributeur.

[36] En réponse à une question posée à l'audience, le demandeur souligne que parce qu'Hydro Westmount n'est pas tenu par la Loi de procéder à l'établissement de tarifs propres à son organisation auprès de la Régie, un consommateur doit nécessairement déposer une plainte auprès de la Régie afin de vérifier la justesse des tarifs par rapport à la qualité du service offert par le distributeur.

[37] À la fin de son argumentation, le demandeur propose que la révision puisse s'appuyer sur le premier paragraphe de l'article 37 (1^o) puisque de nouvelles interruptions de service seraient survenues, ce qui constituerait un fait nouveau.

[38] Il se plaint également que la Décision, dans les sections précédant celles de l'opinion de la Régie, ne fait que reproduire les allégations des deux parties. Il se peut donc que la Décision fasse 28 pages, mais en réalité, seules quelques-unes expriment l'analyse du dossier.

3.2 LES ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[39] Le distributeur plaide que la Décision est suffisamment motivée, claire et intelligible. Elle respecte le cadre réglementaire constitué des articles 31 (4^o), 98 et 101 de

la Loi car ce n'est pas dans le cadre d'une plainte que la Régie peut tenir l'enquête sur la fiabilité du réseau de la défenderesse, comme l'exige le demandeur.

[40] De plus, selon lui, le régisseur Lassonde a raison lorsqu'il conclut que le demandeur n'invoquait pas la mauvaise application d'un article précis du tarif comme le requiert l'article 98 de la Loi. C'est pourquoi la requête en irrecevabilité a été accueillie.

[41] Le distributeur argumente que la présente demande de révision du demandeur est en fait un appel déguisé, comme le démontrent plusieurs paragraphes de sa demande de révision. Ceci est d'autant plus apparent que, lors de l'audience en révision, le demandeur a tenté de plaider au fond sa plainte. Or, la Régie ne peut procéder au réexamen d'une décision que si les conditions d'ouverture au recours prescrites à l'article 37 sont remplies.

[42] Selon le distributeur, le demandeur n'a évoqué aucun vice de fond de la Décision. Cette Décision, par ailleurs, ne présente aucune erreur et, s'il y a erreurs, elles ne sont ni manifestes, ni déterminantes.

[43] Selon le distributeur, il a été reconnu depuis longtemps par la jurisprudence que la seule divergence d'opinions n'est pas un vice de fond et ne constitue pas un motif de révision suffisant sous l'article 37 de la Loi. Or, le demandeur n'a aucunement fait la preuve d'un vice de fond au présent dossier.

[44] En ce qui a trait à l'allégation d'une absence de motivation, le distributeur mentionne que la Décision est suffisamment motivée. À cet égard, il souligne que la Décision reprend chacune des conclusions présentées et qu'une analyse, écrite de manière intelligible, permet de comprendre les fondements de la Décision.

[45] Reprenant une décision de la Cour suprême du Canada⁹, le distributeur énonce que les critères énoncés par cette dernière pour déterminer si une décision est suffisamment motivée sont que les motifs d'une décision sont intelligibles et permettent de comprendre le fondement de la décision.

⁹ *Blanchard c. Control Date Canada Ltée*, [1984] 2 R.C.S. p. 501. Il citera également *Municipalité de Grande-Ile c. Le Groupe Bau-Val inc.*, 2000 CanLII 6820 (QC CA).

[46] Selon le distributeur, les motifs énoncés par le régisseur Lassonde sont clairs et ne souffrent pas d'ambiguïtés. Dans sa décision, il fait la distinction entre les pouvoirs de la Régie en matière d'enquête et en matière de plainte et il explique clairement pourquoi la Régie n'a pas de pouvoirs d'enquête en matière de plainte.

[47] En ce qui a trait à l'insuffisance de motivation alléguée par le demandeur sur la description des tarifs du distributeur, le distributeur mentionne que le régisseur Lassonde n'avait pas à préciser s'ils incluaient ou non des articles liés à la fiabilité et à la vétusté. À cet égard, un des premiers arguments du distributeur dans sa requête en irrecevabilité était à l'effet que le demandeur n'invoquait aucune contravention aux conditions ou tarifs de distribution d'électricité prévus au *Règlement sur les conditions de fourniture d'électricité numéro 1273* (Règlement 1273) de la Ville de Westmount.

[48] Il n'appartenait pas tant à M^c Lassonde qu'au demandeur de citer cet article sur la fiabilité. Par ailleurs, ce Règlement 1273 a été cité lors de la requête en irrecevabilité et a été repris dans la Décision. De plus, dans le cadre de la Décision, et dans le contexte dans lequel baignait la plainte, il est clair, même si cela n'est pas écrit par le régisseur Lassonde, que les tarifs et conditions de distribution d'électricité auxquels ce dernier référait étaient ceux d'Hydro Westmount, décrits dans le Règlement 1273.

[49] Le distributeur mentionne que ce n'est que lors de l'audience dans le présent dossier que le demandeur a plaidé des faits nouveaux, ce qui n'avait pas été dénoncé dans la requête en révision. Il s'agit en fait d'une nouvelle plainte sur la fiabilité du réseau, déposée subséquentement à la plainte à l'origine de la présente révision. Le distributeur demande donc à la Régie de l'écartier et de ne pas en tenir compte car ce fait nouveau ne remplit pas les conditions prévues à l'article 37 de la Loi, la plainte portant essentiellement sur le même objet. Conséquemment, cette nouvelle plainte est extérieure au cadre des plaintes et aurait donc connu essentiellement le même sort.

3.3 LA RÉPLIQUE DU DEMANDEUR

[50] Selon le demandeur, bien que la Décision comprenne 28 pages, le régisseur n'a fait que reproduire les allégations des deux parties dans les sections précédant celles de l'opinion de la Régie. Il se peut donc que la décision fasse 28 pages, mais en réalité, il n'y en a que quelques-unes qui expriment l'analyse du dossier effectuée par la première formation.

[51] Le demandeur exprime surtout que, puisque le régisseur Lassonde écrit au paragraphe 27 que la Régie a compétence pour faire enquête, il s'agit d'un vice de fond majeur que d'accueillir la requête en irrecevabilité. En effet, selon lui, cette requête portait sur la compétence ou non d'examiner la plainte. Or, dès que la Régie reconnaissait compétence sous l'article 35 de la Loi, elle aurait dû rejeter la requête en irrecevabilité.

[52] Selon le demandeur, la requête en irrecevabilité n'aurait pas dû être accueillie selon l'article 99 de la Loi puisqu'en reconnaissant sa compétence au paragraphe 27, la Régie aurait dû reconnaître que sa plainte devenait fondée.

[53] En ce qui a trait à l'absence de motif, il est impossible de comprendre à quoi le régisseur fait référence à la section 6.4 lorsqu'il parle des tarifs et conditions de service. Selon le demandeur, les tarifs et conditions de service mentionnés à la Loi font référence à quelque chose de plus large que le seul Règlement 1273. Or, le régisseur Lassonde ne mentionne pas la compréhension qu'il a des conditions de services. Ceci justifie, en soi, la révision de la décision.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[54] Dans le cadre de la présente demande en révision, la Régie juge pertinent de clarifier ses fonctions et pouvoirs relatifs à un réseau municipal d'électricité.

4.1 RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE À UN RÉSEAU MUNICIPAL D'ÉLECTRICITÉ

[55] Il y a lieu de définir le régime juridique applicable à la défenderesse et à ses clients.

[56] La défenderesse est d'abord assujettie à la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*¹⁰.

¹⁰ L.R.Q., c. S-41.

[57] En ce qui a trait à la compétence de la Régie aux termes de cette loi, elle est limitée à :

- la répartition des dépenses nécessaires à l'exécution en commun des travaux par les municipalités qui ont adopté une résolution pour l'établissement d'un système d'électricité suivant l'article 3 de cette loi et pour l'exercice des droits que leur confère l'article 6 pour l'établissement d'un tel système si le conseil municipal croit nécessaire d'agir¹¹.
- la détermination des conditions de partage du système d'électricité entre les municipalités concernées et de toute question s'y rapportant lorsque les municipalités s'entendent sur l'opportunité de partager un tel système mais non sur les conditions de partage¹².
- la détermination des termes et conditions pour la fourniture d'électricité par Hydro-Québec, lorsqu'une municipalité ne peut s'entendre avec cette dernière¹³.

[58] Par ailleurs, la défenderesse est assujettie à certaines dispositions de la Loi et la Régie possède des compétences bien spécifiques à son égard.

[59] L'article 2 de la Loi définit le distributeur d'électricité comme suit :

2. [...]

«distributeur d'électricité»: Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité;

[60] L'article 2.1 de la Loi prévoit par ailleurs que :

2.1. Pour l'application des articles 36 et 44, de la section I du chapitre VI.1, des chapitres VII et VIII et des articles 112 et 114, les réseaux municipaux et privés d'électricité et la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville [...] sont réputés être des distributeurs.

¹¹ *Op. cit.*, note 10, article 12.

¹² *Op. cit.*, note 10, article 13.

¹³ *Op. cit.*, note 10, article 16.

[61] Il peut donc être constaté de la lecture des articles 2 et 2.1 de la Loi, que lorsque la Loi parle du distributeur d'électricité au singulier, sauf pour les articles mentionnés à l'article 2.1, elle fait seulement référence à Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité.

[62] L'article 31 de la Loi énonce la compétence exclusive de la Régie:

« 31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné

2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;

2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

3° (paragraphe abrogé);

4° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de transport d'électricité par le transporteur d'électricité, de distribution d'électricité par le distributeur d'électricité, les réseaux municipaux ou privés d'électricité ou par la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables;

[...]

4.2° (paragraphe abrogé);

5° *décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi.*

Elle a la même compétence pour décider d'une demande soumise en vertu de l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), du paragraphe 3° de l'article 12 et des articles 13 et 16 de la Loi sur les systèmes municipaux et privés d'électricité (chapitre S-41), et des articles 2 et 10 de la Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité (Lois du Québec, 1986, chapitre 21) ».

[nous soulignons]

[63] À la lecture des articles 2, 2.1, 31(1°) et 31(2.1°) de la Loi, il est évident que la compétence exclusive de la Régie afin de « *fixer les tarifs et conditions de service du distributeur d'électricité* » et de « *surveiller les opérations [...] du distributeur d'électricité [...] afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif* » ne s'étend pas aux réseaux municipaux. Elle est liée aux opérations du distributeur d'électricité, soit à Hydro-Québec dans ses activités de distribution.

[64] Par ailleurs, selon l'article 31(4°), la Régie a « *compétence exclusive pour 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, les réseaux municipaux [...] d'électricité [...] et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables* ». En conséquence, la Régie a compétence en matière de plainte relative aux tarifs et conditions de service de la défenderesse.

[65] De même, la Loi rappelle, à l'article 31 *in fine*, la compétence exclusive de la Régie sur les systèmes municipaux d'électricité prescrite aux articles 12, 13 et 16 de la *Loi sur les systèmes municipaux et privés d'électricité*.

[66] Ainsi, si la relation évoquée par le demandeur entre la fiabilité du service et les tarifs exigibles par une entreprise assujettie à la juridiction d'un organisme de régulation est conforme, elle ne saurait s'appliquer dans le cas présent, la défenderesse n'étant pas assujettie à la juridiction de la Régie en matière d'établissement de tarif (article 31 (1°)) et de surveillance des opérations pour s'assurer que les clients du distributeur paient un juste tarif (article 31 (2.1°)) tel que mentionné précédemment.

[67] L'article 114 de la Loi établit que :

« 114. La Régie peut déterminer par règlement:

1° *des normes relatives aux opérations du distributeur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel ainsi qu'aux exigences techniques qu'il doit respecter;*

2° *des normes relatives au maintien d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel;*

[...] »

[nous soulignons]

[68] Et à cet égard, il importe de souligner qu'aucune telle norme n'a été, jusqu'ici, adoptée par la Régie par voie de règlement.

[69] Néanmoins, il demeure que l'application de telles normes, si elles devaient être adoptées, pourrait peut-être répondre en partie à la préoccupation du demandeur sur la fiabilité technique du réseau de la demanderesse. Toutefois, ces normes ne pourraient répondre à sa question, à savoir si, à tarif égal, il doit pouvoir jouir d'un service égal, tel qu'il le soumet, la Régie n'ayant pas compétence pour l'établissement des tarifs de la défenderesse.

[70] D'ici à ce que, le cas échéant, les règlements prévus aux paragraphes 1° et 2° de l'article 114 de la Loi puissent être adoptés, la juridiction de la Régie demeure limitée à l'égard de la défenderesse, notamment en matière de fiabilité de son réseau de distribution.

[71] Dans ce contexte, il ne peut être affirmé de manière catégorique que la Régie a juridiction pour faire enquête, en vertu de la section II du chapitre III de la Loi, en matière de fiabilité du réseau de distribution d'un système municipal, comme l'a fait la première formation au paragraphe 27 de la Décision.

[72] Il se pourrait que la Régie puisse exercer un tel pouvoir d'enquête le jour où les normes d'opération de la défenderesse, ou les normes relatives au maintien d'un réseau de distribution, auront été adoptées et approuvées par le gouvernement, avec ou sans modifications.

4.2 L'ABSENCE DE MOTIVATION

4.2.1 LES CRITÈRES POUR TESTER L'OBLIGATION DE MOTIVER

[73] Le demandeur fonde sa demande de révision sur le paragraphe 3^o du premier alinéa de l'article 37 de la Loi, soit le vice de fond et de procédure de nature à invalider la décision. Plus particulièrement, il plaide l'absence de motivation de la Décision.

[74] La décision de l'Honorable Suzanne Ouellet, J.C.S., dans l'arrêt *Syndicat des employés de la Société des casinos du Québec (CSN) c. Abramowitz*¹⁴ résume bien les critères émanant de la jurisprudence des tribunaux et des décisions antérieures à cet égard.

« 3.2 *L'absence de motivation*

[26] *L'article 101.2 du Code du travail prévoit:*

"101.2 La sentence arbitrale doit être motivée et rendue par écrit. Elle doit être signée par l'arbitre."

[27] *L'obligation de motivation fait partie de la mission juridictionnelle de l'arbitre.*

[28] *Le fondement de l'obligation de motiver a été énoncé dans l'affaire Société des services Ozanam inc.*

"L'obligation de motiver a deux fondements principaux. La motivation logique constitue pour le justiciable une garantie que la décision qui affecte ses droits n'est pas le résultat d'une appréciation arbitraire mais qu'elle repose sur une réflexion dont les raisons sont suffisamment et intelligiblement explicitées dans la décision. Vue ainsi, l'obligation de motiver est une composante des règles de la justice naturelle et elle permet au justiciable d'exercer pleinement les recours qui sont mis à sa disposition, que ce soit l'appel ou le recours en révision judiciaire."

¹⁴ 2010 QCCS 981 (CanLII).

[29] *Par ailleurs, la jurisprudence a tracé certaines lignes qui permettent de tester le respect de cette obligation. Les voici:*

1. *en présence d'une clause privative, l'insuffisance de motivation n'est pas en soi un motif automatique de révision judiciaire:*

"[41] Cela dit, et comme le reconnaît la Cour suprême dans l'arrêt *Baker*, l'exigence des motivations laisse une dose importante de latitude au décideur dans l'expression de ses explications. L'on exige par ailleurs pas la perfection et ce n'est pas là la norme à laquelle il faut mesurer les jugements. Comme l'a déjà écrit, dans un autre contexte, le Juge McLachlin, maintenant juge en chef, «[i]l est aussi utopique de chercher la perfection dans les institutions judiciaires que de la chercher dans tout autre organisme social». Ces propos sont transposables à la motivation des jugements. La facture d'un jugement peut donc n'être pas parfaite, elle peut même être médiocre sans pour autant que le raisonnement ou les conclusions soient erronées, certaines failles étant par ailleurs sans effet sur l'issue du litige."

2. *il faut que l'insuffisance soit d'une telle importance qu'elle équivaille à un manquement à la règle de justice naturelle,*

3. *l'obligation de motivation doit être analysée dans une perspective de globalité,*

4. *un décideur n'a pas à commenter tous les faits mis en preuve:*

"L'arbitre n'a pas besoin de commenter tous les faits mis en preuve devant lui, ni de trancher tous les arguments que les parties lui ont présentés, il n'est pas tenu de s'expliquer en grand détail, pourvu qu'une lecture de la décision permette qu'on comprenne son raisonnement."

5. *un décideur n'a pas à statuer ou discuter de toutes les questions ou arguments soulevés,*

6. *il n'a pas à expliciter en détail les arguments développés par les parties,*

7. *la suffisance de la motivation s'apprécie par son caractère intelligible. Le justiciable doit comprendre la conclusion et ses fondements:*

"[47] La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. 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 "

8. *l'implicite a forcément sa place dans un jugement:*

"[42] De plus, la motivation des jugements, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, ne signifie pas que les tribunaux doivent faire état par le menu de chaque élément de preuve et de chaque argument, puis analyser ces derniers un à un. Le tribunal ne fera normalement état que de ce qui lui paraît essentiel. Il ne lui est pas imposé de discuter de tous les arguments des parties, certains ne méritant pas d'être traités en long et en large ni même d'être traités tout court. En outre, l'implicite a forcément sa place dans le jugement." (soulignement ajouté)

[Références omises]

4.2.2 LES FONCTIONS ET POUVOIRS DE LA RÉGIE EN MATIÈRE D'ENQUÊTE ET DE PLAINTÉ

[75] Le premier argument du demandeur à l'égard de l'absence de motivation de la Décision, est que cette dernière ne lui permet pas de comprendre pourquoi une plainte ne pourrait avoir pour conséquence d'initier une inspection ou une enquête sur la qualité et la fiabilité du réseau électrique du distributeur si la preuve présentée soulève clairement des préoccupations à cet égard.

[76] Selon le demandeur, la requête en irrecevabilité étant basée sur l'absence de compétence de la Régie, il y a vice de fond manifeste de la Décision puisque le régisseur Lassonde a reconnu la compétence de la Régie en matière d'enquête. Dès lors, la requête en irrecevabilité devait être rejetée.

[77] Il est pertinent de reprendre ici les propos tenus par le régisseur Lassonde aux sections 6.3 et 6.4 de la Décision:

« 6.3 DEMANDE D'INSPECTION ET/OU D'ENQUÊTE

[25] *Le pouvoir conféré à la Régie par les articles 35 et 43 de la Loi est un pouvoir discrétionnaire³ :*

" 35. La Régie peut faire les enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions et, à ces fins, les régisseurs sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Ils ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

43. Le président de la Régie peut, pour l'application de la présente loi, désigner par écrit, généralement ou spécialement, toute personne pour effectuer une enquête ou une inspection." [nous soulignons]

[26] *Le pouvoir d'enquête de la Régie est totalement différent du pouvoir d'examen des plaintes.*

[27] *Comme l'admet la défenderesse, la Régie aurait la compétence pour faire enquête et apprécier la fiabilité d'un réseau de distribution privé d'électricité⁴.*

[28] *Cependant, ce n'est pas dans le cadre d'une plainte soumise sous l'article 31 (4) de la Loi que cela peut se faire.*

[29] *Les fonctions et pouvoirs de la Régie en matière de plainte consistent à vérifier l'application des tarifs et conditions de distribution de l'électricité.*

[30] *Ce volet de la plainte du demandeur est donc également irrecevable de même que les conclusions suivantes :*

" ORDONNER à Hydro Westmount de subir un audit sur la qualité et la fiabilité de son réseau électrique;

ORDONNER à Hydro Westmount de rendre public le rapport sur l'audit ainsi que toutes les informations sur l'état de vétusté du réseau et sa fiabilité;

ORDONNER à Hydro Westmount de produire un plan d'action détaillant les coûts et l'échéancier permettant de corriger les problèmes de vétusté et de fiabilité;"

6.4 RÉPONDRE À UNE PLAINTÉ DU 12 FÉVRIER 2012

[31] *En matière de plainte, la Régie a un pouvoir lié⁵. Une plainte doit porter sur l'application d'un tarif ou d'une condition de service d'électricité par le distributeur d'électricité, que ce soit un distributeur municipal comme Hydro-Westmount, la défenderesse, ou Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité :*

" 31. La Régie a compétence exclusive pour:

[...]

4° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition [...] de distribution d'électricité par [...] les réseaux municipaux ou privés 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;

[...]

98. Lorsque la Régie examine la plainte, elle vérifie si l'application des tarifs et des conditions de transport ou de distribution d'électricité ou l'application des tarifs et des conditions de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel 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. "

[32] Ces trois articles de la Loi résument bien la substance d'une plainte : le consommateur doit se plaindre de l'application d'un tarif ou d'une condition de service d'électricité.

[nous soulignons]

³ Patrice Garant, *Droit administratif*, 6^e édition, Éditions Yvon Blais, pages 183-184.

⁴ Réplique de la défenderesse, paragraphe 22 et suivants.

⁵ Patrice Garant, *Droit administratif*, 6^e édition, Éditions Yvon Blais, 2010, pages 183-184. »

[78] Comme il peut être constaté à la lecture de la Décision, le raisonnement du régisseur Lassonde est limpide :

- le pouvoir d'enquête de la Régie est un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de faire des enquêtes nécessaires à l'exercice de ces fonctions;
- la Régie possède la compétence pour faire des enquêtes et apprécier la fiabilité d'un réseau de distribution privé d'électricité;
- les fonctions et pouvoirs de la Régie en matière de plainte sont des pouvoirs liés qui lui permettent seulement de vérifier l'application des tarifs et conditions de distribution de l'électricité;
- le pouvoir d'examen des plaintes est donc un pouvoir plus restreint que celui d'enquête;
- en raison de cette distinction, la Régie ne peut mener d'enquête pour apprécier la fiabilité d'un réseau de distribution privé d'électricité dans le cadre d'une plainte.

[79] À sa face même, il est évident que vérifier l'application, tel que le stipule l'article 98 de la Loi, signifie vérifier la mise en pratique, par le distributeur d'électricité, de tarifs et conditions déjà fixés, et faire l'examen d'une situation de fait précise afin de déterminer si le distributeur visé s'est conformé au texte des tarifs et conditions de service qui lui sont applicables.

[80] Il est également clair que le pouvoir d'enquête de l'article 35 de la Loi déborde largement du cadre de l'examen d'une plainte. De plus, comme nous l'avons vu au paragraphe 71 de la présente décision, il ne peut être affirmé de manière catégorique que la Régie a juridiction pour faire enquête en matière de fiabilité du réseau de distribution d'un système municipal.

[81] Ainsi, comme l'affirmait la première formation dans la Décision, en vertu de l'article 98 de la Loi, la compétence de la Régie en matière de plainte aux termes du Chapitre VII de la Loi se limite à déterminer si les tarifs et conditions de service fixés par la Ville de Westmount ont été correctement appliqués. Il ne peut s'agir de faire une enquête générale sur l'état de fiabilité d'un réseau, comme le souhaitait le demandeur, à l'aide des articles 35 et 43 de la Loi. Il ne peut s'agir non plus de vérifier si les tarifs exigibles du consommateur sont justes au regard de la qualité de service de la défenderesse, comme le suggère le demandeur lorsqu'il soutient que le consommateur doit nécessairement passer par une plainte pour vérifier la justesse des tarifs par rapport à la qualité du service offert par le distributeur

[82] La Décision explique de manière intelligible ces différents pouvoirs et l'incapacité de la Régie d'intégrer un pouvoir d'enquête général dans le cadre d'une plainte. De l'avis de la Régie, l'incompréhension du demandeur ne relève pas d'une absence de motivation de la Décision mais d'une méconnaissance des différents types de pouvoirs que le législateur peut confier à un tribunal administratif comme la Régie. La première formation aurait peut-être pu expliquer plus longuement les distinctions entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir lié. Toutefois, cela n'équivaut pas à une absence de motivation ou à une insuffisance telle qu'elle équivaudrait à un manquement aux règles de justice naturelle.

[83] En regard des critères énumérés à la section 4.2.1 de la présente décision, la Régie juge que la Décision, en regard à cet aspect du dossier, est pleinement motivée et repose sur une réflexion dont les raisons sont suffisamment et intelligiblement explicitées.

4.2.3 LES TARIFS ET CONDITIONS N'ONT PAS ÉTÉ DÉFINIS PAR LE RÉGISSEUR

[84] Le demandeur plaide également que l'absence de motivation de la Décision ne lui permet pas de comprendre si la notion des tarifs et conditions englobe ou non l'aspect de la fiabilité d'un réseau de distribution, lequel aspect est lié à l'approvisionnement, à l'architecture du réseau, aux investissements et au tarif d'électricité.

[85] Selon lui, dès lors qu'une situation affecte le tarif ou une condition de service, la Régie doit être saisie du dossier puisqu'il s'agit d'une compétence exclusive. C'est pourquoi la notion de « tarifs et conditions de service » mentionnée à la Loi fait référence à quelque chose de plus large que le seul Règlement 1273. Or, le distributeur plaide que les tarifs et conditions de distribution d'électricité réfèrent nécessairement au Règlement 1273, comme il a été mentionné dans les allégués des parties cités au début de la Décision.

[86] Le demandeur plaide que le régisseur Lassonde ne mentionne pas sa compréhension des conditions de service ou en faveur de quelle position il tranche. En conséquence, il est impossible de comprendre à quoi le régisseur fait référence à la section 6.4 lorsqu'il parle des tarifs et conditions de service. Cette absence de clarification équivaut à une absence de motivation et justifie, en soi, la révision de la décision.

[87] Il est vrai que le régisseur n'a jamais formellement indiqué à la section 6.4 que les tarifs et conditions de service auxquels il fait référence correspondent au Règlement 1273.

[88] Néanmoins, dans l'énumération des critères à la section 4.2.1 de la présente décision afin de déterminer si une décision est suffisamment motivée, il est notamment mentionné :

8. l'implicite a forcément sa place dans un jugement:

« [42] De plus, la motivation des jugements, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, ne signifie pas que les tribunaux doivent faire état par le menu de chaque élément de preuve et de chaque argument, puis analyser ces derniers un à un. Le tribunal ne fera normalement état que de ce qui lui paraît essentiel. Il ne lui est pas imposé de discuter de tous les arguments des parties, certains ne méritant pas d'être traités en long et en large ni même d'être traités tout court. En outre, l'implicite a forcément sa place dans le jugement ». (soulignement ajouté)

[89] Bien que ce ne soit pas dit en toutes lettres, il est implicite de l'ensemble de la décision que les tarifs et conditions de distribution d'électricité applicables à la défenderesse et auxquels fait référence le régisseur Lassonde à la section 6.4 de la Décision équivalent au Règlement 1273.

[90] Plus particulièrement, le paragraphe 35 de la Décision démontre sa position :

« [35] Par ailleurs, la plainte du 12 février 2012⁶, à sa face même, ne porte pas sur l'application d'un tarif ou d'une condition de service de distribution d'électricité mais tient lieu d'une demande d'informations à la suite de variations de tension lors de travaux le 7 janvier 2011 et d'une interruption de service le 8 février 2012 [...] »

[nous soulignons]

⁶ *Pièce P-2 du demandeur.* »

[91] Il est loisible de constater, dans ce paragraphe, que le régisseur ne retient pas la notion plus étendue de tarifs et conditions de service que souhaitait le demandeur, mais plutôt celle, plus restreinte, des tarifs et conditions applicables à la défenderesse, soit le Règlement 1273 du distributeur.

[92] Examinée globalement, la décision est suffisamment explicite pour permettre d'en comprendre les fondements et de déterminer l'analyse et la logique du régisseur pour en arriver à la conclusion énoncée à sa Décision.

4.3 FAITS NOUVEAUX

[93] En fin d'audience, le demandeur a également proposé que sa demande de révision puisse s'appuyer sur le premier paragraphe de l'article 37 (1°) de la Loi, puisque de nouvelles interruptions de service seraient survenues, ce qui constituerait des faits nouveaux.

[94] La Régie, dans la décision D-2012-090¹⁵ indiquait :

« [19] En matière de demande de révision en vertu de l'article 37 alinéa 1 (1°) de la Loi, la Régie doit, pour y donner ouverture, constater l'existence d'un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente. Il est également de jurisprudence constante que la révision ne peut être le moyen déguisé d'un appel par lequel la seconde formation substituerait sa propre appréciation des faits.

[20] L'intervention de la formation en révision sur le fond du dossier n'est permise qu'une fois qu'est établie l'existence du fait nouveau mentionné au paragraphe précédent.

[21] La doctrine définit de la façon suivante la notion de "fait nouveau" :

« Ainsi, découvrir un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de ces articles signifie que l'on découvre pour la « première fois » après l'audience un fait nouveau, et ce, malgré des démarches adéquates. Découvrir un fait nouveau ne signifie donc pas « obtenir » après l'audience une information pertinente. De plus, découvrir un fait nouveau ne veut pas dire découvrir un témoignage de plus au sujet d'un fait déjà discuté au procès. (notre soulignement)

En fait, trois éléments sont nécessaires pour que l'on puisse parler de la découverte d'un fait nouveau :

- 1) la découverte, postérieure à la décision, d'un fait nouveau;
- 2) la non disponibilité de cet élément au moment de l'audition;
- 3) le critère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eût été connu en temps utile.

Soulignons ainsi qu'une nouvelle interprétation jurisprudentielle n'est pas un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de ces articles. Ne serait pas non plus un fait nouveau que d'invoquer un nouvel argument de droit⁸.

[notes de bas de page omises]

⁸ M^e J.-P. Villaggi, *Droit public et administratif*, volume 7, Collection de droit 2006-2007, Yvon Blais, Cowansville, 2006, p. 135. »

¹⁵ Dossier R-3792-2012.

[95] Dans le cas présent, la Régie est d'avis que le fait nouveau allégué par le demandeur n'en est pas un. Il s'agit plutôt de nouveaux faits, survenus subséquemment à ceux de la plainte originale, donnant lieu, le cas échéant, à une nouvelle plainte ayant le même objet. Il ne s'agit donc pas d'un critère déterminant qui aurait justifié une décision différente.

[96] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision de la décision D-2012-168.

Lise Duquette
Régisseur