

Duquette c. Procureur général du Québec

2023 QCCS 4168

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-032852-212

DATE : 30 octobre 2023

SOUS LA PRÉSIDENTENCE DE L'HONORABLE NANCY BONSAINT, j.c.s.

LISE DUQUETTE

Demanderesse

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

JUGEMENT
(sur demande de pourvoi en jugement déclaratoire
et en contrôle judiciaire)

APERÇU

[1] La demanderesse, Me Lise Duquette, est régisseuse au sein de la Régie de l'Énergie (« la Régie ») depuis 2009.

[2] En juin 2021, la demanderesse fait l'objet d'une plainte déposée auprès de la Régie par une partie impliquée dans un dossier dont elle est saisie avec deux autres régisseurs.

[3] Selon cette plainte, la demanderesse aurait eu, lors d'une rencontre préparatoire à une audience, un comportement qui contrevient au *Code de déontologie des régisseurs* de la Régie et qui aurait soulevé une préoccupation de la partie quant à son impartialité, son objectivité, sa distanciation et sa neutralité. Cette plainte n'est pas traitée par la Régie ou son Président, mais par le Secrétariat aux emplois supérieurs (SAES).

[4] Le 15 octobre 2021, Benoît Grenier, alors Secrétaire général associé aux emplois supérieurs (SGAES), rend une décision par laquelle il conclut « qu'ayant pris connaissance du rapport du comité et à l'instar de ce dernier, je conclus qu'il n'y a pas eu de manquement éthique et déontologique de la part de Me Duquette et, par conséquence, je ferme le dossier » (« Décision P-2 »). Le rapport du comité est daté du 15 octobre 2021 (« Rapport P-1 »).

[5] Malgré le rejet de la plainte à son endroit, la demanderesse présente une *Demande de pourvoi en jugement déclaratoire et en contrôle judiciaire modifiée* (« la Demande modifiée ») dans laquelle elle soumet notamment que le « processus disciplinaire » dont elle a fait l'objet dans le cadre de l'examen de la plainte déposée contre elle porte atteinte à son indépendance judiciaire, à titre de régisseuse de la Régie. Elle demande le retrait du Rapport P-1 produit au soutien de la décision de M. Grenier, considérant qu'il comporte des informations qui lui causent préjudice.

[6] Elle demande au Tribunal de « déclarer que l'article 3.0.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, l'article 7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (« le Règlement ») sont inopposables constitutionnellement envers elle et tout autre membre de la Régie de l'énergie exerçant des fonctions juridictionnelles, car ils portent atteinte à l'indépendance judiciaire ».

[7] Subsidiairement, elle recherche des conclusions visant à « annuler les articles 37 à 42 du *Règlement* (...) pour imprécision et sous-délégation implicite illégale », à « déclarer que M. Benoît Grenier (...), ne peut constitutionnellement agir à titre d'autorité compétente aux fins du « Processus disciplinaire (...) », à « annuler le Rapport du 15 octobre 2021 P-1 remis à M. Benoît Grenier (...) et à « déclarer que M. Benoît Grenier (...) ne pouvait se saisir ni continuer le processus disciplinaire (...) à la suite de la renonciation du plaignant à ses préoccupations relatives à la partialité ».

[8] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal accueille en partie la demande et déclare que les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* sont inopposables à la demanderesse et à tout autre membre de la Régie de l'énergie exerçant des fonctions juridictionnelles, car elles portent atteinte à l'indépendance judiciaire. Le Tribunal annule également le Rapport P-1.

[9] Le Tribunal suspend cette déclaration d'inopposabilité pour une période de douze (12) mois et laisse au législateur le soin de déterminer la mesure dans laquelle il souhaite donner suite cette déclaration.

CONTEXTE

[10] Bien que les parties adoptent une position différente quant à l'application du droit aux faits, les faits à l'origine de la demande ne sont pas véritablement contestés. Le Tribunal réfère donc aux faits pertinents qui furent soumis par le biais de déclarations sous serment produites par la demanderesse au soutien des allégations de sa demande et par Benoît Grenier (SGAES)¹.

[11] Le 19 août 2009, la demanderesse est nommée régisseuse surnuméraire à la Régie pour un mandat de deux (2) ans. Ce mandat est renouvelé en 2011, 2012, 2017 et en 2022².

[12] Le 3 juin 2021, la demanderesse préside une audition (on réfère plutôt à une « rencontre préparatoire » dans la plainte³) avec les régisseurs Sylvie Durand et Simon Turmel dans le dossier R-4159-2021, portant sur une demande d'autorisation de procéder à des investissements pour permettre le remplacement d'une unité de compression dans un site nommé « Pointe-du-Lac ».

[13] Le 17 juin 2021, le président de l'entreprise-requérante, dans le dossier R-4159-2021, écrit au président de la Régie, Jocelin Dumas, afin de faire part de ses préoccupations concernant la « communication non verbale » et « le débat contradictoire engagé » par la demanderesse, « mené par elle de manière étonnamment agressive », qui lui laissent un doute quant à l'impartialité et l'objectivité de la demanderesse⁴.

[14] Dans les jours qui suivent, le président de la Régie informe verbalement la demanderesse de cette plainte et demande d'y répondre par lettre dans les meilleurs délais.

[15] Le 22 juin 2021, la demanderesse transmet au président de la Régie une note de service datée du 20 juin 2021, dans laquelle elle lui exprime sa position et lui assure son impartialité dans ce dossier⁵.

[16] Le 22 juin 2021, le président de la Régie transmet un courriel à la demanderesse pour l'informer que le Secrétariat aux emplois supérieurs (SAES) prendra la relève pour le traitement de la lettre de plainte⁶.

¹ Déclaration sous serment de Lise Duquette au soutien de la demande, datée du 12 octobre 2021; Déclaration sous serment de Benoît Grenier, datée du 22 juin 2022.

² Décrets 929-2009, 217-2011, 453-2012, en liasse Pièce P-3 et Décret 969-2022, Pièce 3.1.

³ Lettre du représentant de l'entreprise-requérante dans le dossier R-4159-2021 au président de la Régie de l'énergie datée du 17 juin, Pièce P-4.

⁴ *Id.*

⁵ Note de service de la demanderesse au président de la Régie de l'énergie datée du 20 juin 2021 et transmise le 22 juin 2021, pièce P-5.

⁶ Courriel du président de la Régie de l'énergie adressé à la demanderesse et daté du 22 juin 2021, pièce P-6.

[17] Le 23 juin 2021, la secrétaire de la Régie demande aux avocats de l'entreprise-requérante si elle « désire déposer une demande de récusation formelle dans le dossier R-4159-2021 » et de lui faire savoir au plus tard le 28 juin 2023⁷.

[18] Le 23 juin 2021, le directeur de l'administration de la Régie, Olivier Blanchard, transmet à Me Guylaine Lebel, notaire au ministère du Conseil exécutif, un courriel de transmission de plusieurs documents constituant le dossier de plainte à l'endroit de la demanderesse :

- Lettre de plainte acheminée au Président de la Régie par le président de l'entreprise-requérante datée du 17 juin 2021 (pièce P-4);
- Version des faits rédigée par la demanderesse du 20 juin (pièce P-5);
- Notes sténographiques de la rencontre du 3 juin 2021 dans le dossier portant le numéro R-4159-2021;
- Les échanges courriel entre la demanderesse et la Régie entre le 18 et le 23 juin 2021.⁸

[19] M. Grenier soumet que « selon la lettre signée par le plaignant (P-4), les faits reprochés ont trait à des manquements d'impartialité, d'objectivité, de neutralité, d'équité, de courtoisie et de respect ». Après analyse préliminaire, il a « considéré que la plainte était recevable et devait donc être traitée dans le cadre du processus disciplinaire prévu au RÉDAP » (*Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*). Il a « mandaté un comité formé de Me Marie-Ève Beaulieu, Secrétaire adjointe à l'éthique et aux emplois supérieurs et Me Guylaine Lebel, notaire au SES, « pour procéder à l'analyse de la plainte » concernant la demanderesse et pour lui « faire part de ses recommandations, dans le but de prendre une décision sur cette plainte »⁹.

[20] Le 30 juin 2021, les avocats de l'entreprise-requérante, répondent à la Secrétaire de la Régie pour l'aviser que « bien que ces préoccupations demeurent », à l'égard du comportement d'un régisseur ayant pris part à la réunion préparatoire du 3 juin 2021, « (*l'entreprise*) n'entend pas déposer une demande de récusation formelle dans le cadre du présent dossier et ce, pour plusieurs raisons (...) », que l'entreprise « continue d'avoir pleinement confiance en la Régie qui, à titre de tribunal administratif, saura assurer un traitement juste et équitable des administrés ainsi qu'un processus décisionnel objectif et impartial »¹⁰.

⁷ Lettre du 23 juin 2021 de la Secrétaire de la Régie de l'énergie, en liasse, pièce D-2.

⁸ Courriel du directeur de l'administration de la Régie de l'énergie à Me Guylaine Lebel daté du 23 juin 2021, pièce P-7.

⁹ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 10, 11 et 12.

¹⁰ Lettre des avocats de l'entreprise-requérante dans le dossier R-4159-2021 à la secrétaire de la Régie datée du 30 juin 2021, pièce P-8.

[21] Les avocats concluent cette lettre en indiquant que « la décision (*de l'entreprise*) de ne pas déposer une demande formelle de récusation dans le présent dossier ne doit pas être interprétée comme une atténuation des préoccupations qu'elle a manifestées dans sa lettre du 17 juin dernier. Il s'agit plutôt d'une décision qui se fonde avant tout sur des considérations pratiques, afin d'assurer un traitement efficient du présent dossier (...) »¹¹.

[22] Le 6 juillet 2021, Me Lebel prend contact avec la demanderesse. M. Grenier précise que le SAES « contacte le plaignant et Me Duquette afin de leur indiquer qu'il prenait en charge le traitement de la plainte et pour leur proposer une rencontre, respectivement le 12 juillet 2021 pour la plaignante et sa représentante, Me Adina-Cristina Georgescu, et le 13 juillet 2021 pour Me Duquette (...) »¹².

[23] Le 6 juillet 2021, la demanderesse transmet au SAES un courriel auquel est joint la plainte (P-4), deux lettres du 23 juin 2021 de la Régie adressées à Me Georgescu, ainsi que la lettre réponse de cette dernière datée du 30 juin 2021 (D-2)¹³.

[24] Le 7 juillet 2021, la demanderesse transmet un courriel au SAES auquel elle joint ses échanges courriel avec la Régie entre le 18 et le 23 juin 2021, ainsi que la décision de la Régie dans le dossier R-4159-2021¹⁴. M. Grenier précise que dans ce courriel, « Me Duquette fait ses observations sur la plainte, demande qu'on lui transmette l'ensemble de la documentation que la Régie a fourni au SAES, demande des informations sur le processus de traitement de la plainte et l'objectif de la rencontre du 13 juillet 2021. Elle se questionne également sur la pertinence de se faire représenter par avocat et sur la prise en charge des frais de représentation, le cas échéant »¹⁵.

[25] Le 8 juillet 2021, Me Lebel répond à la demanderesse et l'informe notamment que le dossier suit les étapes usuelles d'une plainte et qu'« à ce stade-ci, nous jugeons la plainte recevable ». Elle l'informe également que le plaignant sera entendu le 12 juillet 2021, et qu'elle sera entendue le 13 juillet 2021, en sa présence et celle de Me Marie-Ève Beaulieu, secrétaire adjointe à l'éthique et aux emplois supérieurs¹⁶. D'autres courriels sont échangés entre Me Lebel et la demanderesse¹⁷.

[26] Le même jour, la demanderesse demande d'annuler la rencontre du 13 juillet 2021, cette dernière exprimant notamment son intention de consulter un avocat¹⁸.

¹¹ *Id.*

¹² Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 13.

¹³ En liasse, courriel du 6 juillet 2021 de Me Lise Duquette à Me Guylaine Lebel et ses pièces jointes, pièce D-2.

¹⁴ En liasse, courriel du 7 juillet 2021 de Me Lise Duquette à Me Guylaine Lebel et ses pièces jointes, pièce D-3.

¹⁵ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 18.

¹⁶ Courriel de Me Guylaine lebel à la Demanderesse daté du 8 juillet 2021, pièce P-9.

¹⁷ En liasse, courriels du 8 juillet 2021 de Me Guylaine Lebel à Me Lise Duquette, pièce D-4.

¹⁸ En liasse, courriel du 8 juillet 2021 de Me Lise Duquette à Me Guylaine Lebel et refus de l'invitation Teams à la rencontre du 13 juillet 2021, pièce D-5.

[27] Le 12 juillet 2021, « le comité rencontre le plaignant et Me Georgescu pour recueillir leurs observations concernant la plainte »¹⁹.

[28] Le 20 juillet 2021, le SAES est informé que la demanderesse a retenu les services d'un avocat et « relance » cette dernière « afin de fixer une rencontre pour recueillir ses observations dans la semaine du 16 août 2021 »²⁰. Le même jour, Me André Joli-Cœur, avocat de la demanderesse, transmet une lettre au SAES « demandant de connaître le statut de Me Guylaine Lebel et de Me Marie-Ève Beaulieu dans le dossier »²¹.

[29] Le 22 juillet 2021, Me Lebel transmet aux avocats de la demanderesse un courriel qui précise que M. Grenier est « l'autorité compétente pour agir » dans le dossier, qu'il « a mandaté un comité formé de Me Marie-Ève Beaulieu » et d'elle-même pour « procéder à l'analyse de la plainte et pour lui faire rapport de nos conclusions et de nos recommandations ». Me Lebel requiert les disponibilités de la demanderesse dans la semaine du 16 août 2021 pour la poursuite du traitement de la plainte²².

[30] Le 26 juillet 2021, les avocats de la demanderesse transmettent une lettre à M. Grenier pour connaître l'identité des personnes ayant jugé la plainte recevable et pour obtenir une copie du témoignage du plaignant du 12 juillet 2021²³.

[31] Le 19 août 2021, M. Grenier répond aux avocats de la demanderesse que le « comité » formé pour traiter la plainte est constitué de Me Marie-Ève Beaulieu et Me Guylaine Lebel. Il précise qu'aucun enregistrement de la rencontre du 12 juillet 2021 avec le plaignant n'avait été fait et demande à la demanderesse ses intentions quant à une rencontre future²⁴.

[32] Le 30 août 2021, les avocats de la demanderesse avisent le SGAES de leur intention de soulever différentes questions à titre de moyens préliminaires avant la rencontre à être fixée²⁵.

[33] Le 3 septembre 2021, la demanderesse signifie un *Avis au Procureur général du Québec* conformément à l'article 76 du *Code de procédure civile*²⁶.

¹⁹ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 22.

²⁰ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 23; Courriel du 20 juillet 2021 de Me André Joli-Cœur à Me Guylaine Lebel et son courriel de transmission, pièce D-6.

²¹ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 24; En liasse, lettre du 20 juillet 2021 de Me André Joli-Cœur à Me Guylaine Lebel et son courriel de transmission, pièce D-7.

²² Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 25; Courriel de Me Guylaine Lebel à la demanderesse daté du 8 juillet 2021, pièce P-10.

²³ Lettre des avocats de la demanderesse à M. Benoît Grenier datée du 26 juillet 2021, pièce P-11.

²⁴ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 27; Lettre de M. Benoît Grenier aux avocats de la demanderesse datée du 26 juillet 2021, pièce P-12.

²⁵ Lettre des avocats de la demanderesse à M. Benoît Grenier datée du 24 septembre 2021, pièce P-13.

²⁶ RLRQ, c. C-25.01; *Avis au Procureur général du Québec* et procès-verbal de signification du 3 septembre 2021, pièce P-14.

[34] Le 22 septembre 2021, Me Alexandre Ouellet, représentant du PGQ, écrit une lettre aux avocats de la demanderesse dans laquelle il affirme que « les pouvoirs dévolus au SGAES n'incluent pas le pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel » et que « jusqu'à ce qu'un tribunal compétent en décide autrement, le processus administratif de traitement des plaintes suivra son cours ». Il précise que le SGAES « entend rendre sa décision sur l'existence ou non d'un manquement aux principes éthiques et aux règles déontologiques au plus tard le 15 octobre 2021 » et réitère « la proposition pour une rencontre qui a été faite à quelques reprises aux fins d'obtenir les observations de votre client tient toujours »²⁷.

[35] Le 24 septembre 2021, la demanderesse sollicite auprès de M. Grenier une audition pour faire valoir ses moyens préliminaires dénoncés dans un *Avis de dénonciation de moyens préliminaires* daté du 24 septembre 2021²⁸.

[36] Le 29 septembre 2021, Me Ouellet réitère que les pouvoirs dévolus au SGAES « n'incluent pas le pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel », soit les questions préliminaires soulevées par la demanderesse. Il ajoute que « le processus administratif de traitement des plaintes suivra donc son cours » et que le SGAES « entend rendre sa décision au plus tard le 15 octobre 2021 »; il réitère une proposition de rencontre pour obtenir les observations de la demanderesse²⁹.

[37] Le 5 octobre 2021, les avocats de la demanderesse demandent à Me Ouellet si sa lettre du 29 septembre 2021 constitue la position du SGAES, et requièrent un report du délai du 15 octobre au 1er novembre 2021 pour rendre la décision³⁰.

[38] Le 6 octobre 2021, Me Ouellet répond que les lettres des 22 et 29 septembre 2021 « parlent par elles-mêmes et répondent à vos interrogations » et que « le processus suivra son cours »³¹.

[39] Le 12 octobre 2021, la demanderesse signifie la *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire, demande en jugement déclaratoire et demande de sursis d'une décision administrative*, dans l'objectif d'obtenir le sursis du processus disciplinaire en cours devant le SGAES³².

²⁷ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 30; Lettre de Me Alexandre Ouellet aux avocats de la demanderesse datée du 22 septembre 2021, pièce P-15.

²⁸ Lettre des avocats de la demanderesse à M. Benoît Grenier datée du 24 septembre 2021, pièce P-16.

²⁹ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 32; Lettre de Me Alexandre Ouellet aux avocats de la demanderesse datée du 29 septembre 2021, pièce P-17.

³⁰ Lettre des avocats de la demanderesse à M. Benoît Grenier datée du 5 octobre 2021, pièce P-18.

³¹ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 34; Lettre de Me Alexandre Ouellet aux avocats de la demanderesse du 6 octobre 2021, pièce P-19.

³² *Demande de pourvoi en contrôle judiciaire, en jugement déclaratoire et en sursis*, datée du 12 octobre 2021.

[40] Le 13 octobre 2021, les avocats de la demanderesse demandent au SGAES de suspendre le processus disciplinaire afin de permettre à la Cour supérieure de se prononcer sur la demande de sursis et précisent que la demanderesse souhaite se faire entendre puisqu'elle « n'a pas abdiqué son droit de présenter ses observations quant aux plaintes qui la concernent »³³.

[41] Le 14 octobre 2021, les avocats du défendeur produisent leur *Réponse*, exprimant leur intention de contester la présente demande datée du 12 octobre 2021.

[42] Le 15 octobre 2021, les membres du « comité » mandatés par le SGAES pour analyser la plainte remettent le Rapport du 15 octobre 2021 (« Rapport P-1 »)³⁴. Le même jour, le SGAES, M. Grenier, rend la Décision du 15 octobre 2021 (« Décision P-2 »)³⁵.

[43] Eu égard au Rapport P-1 et à la Décision P-2, M. Grenier précise ce qui suit :

37. Le 15 octobre 2021, le comité que j'ai mandaté me transmet son rapport d'analyse de la plainte dans le dossier (*entreprise*) portant le numéro R-4159-2021 (P-1);
38. Après analyse, le comité conclut qu'il n'y a pas de manquement éthique et déontologique de la part de Me Duquette et me recommande donc de fermer le dossier;
39. Le 15 octobre 2021, après avoir pris connaissance de ce rapport d'analyse de la plainte concernant Me Duquette et des recommandations y afférentes me permettant de rendre une décision sur cette plainte, je décide qu'il n'y a pas de manquement éthique et déontologique de la part de Me Duquette et je l'informe que je ferme donc ce dossier (P-2).³⁶

[44] Le 15 mars 2022, la demanderesse produit une *Demande de pourvoi en jugement déclaratoire et en contrôle judiciaire modifiée* (« demande modifiée »).

[45] C'est dans ce contexte que le Tribunal est saisi du dossier.

QUESTIONS EN LITIGE

[46] Les questions en litige sont les suivantes :

1. Le recours de la demanderesse est-il théorique?

³³ Courriel des avocats de la demanderesse à M. Benoît Grenier et Me Alexandre Ouellet demandant un sursis daté du 13 octobre 2021, pièce P-20.

³⁴ Rapport du 15 octobre 2021, pièce P-1.

³⁵ Décision de M. Benoît Grenier du 15 octobre 2021, pièce P-2.

³⁶ Déclaration sous serment de Benoît Grenier, 22 juin 2022, par. 37 à 39.

2. Les articles 3.0.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil Exécutif*, l'article 7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* sont-ils inopposables constitutionnellement pour motif d'atteinte à l'indépendance judiciaire?
3. Subsidiairement, les articles 37 à 42 sont-ils nuls pour motifs d'imprécision et de sous-délégation illégale implicite?
4. Subsidiairement, M. Benoît Grenier peut-il agir constitutionnellement à titre d'autorité compétente aux fins du processus disciplinaire?
5. Doit-on annuler le Rapport du 15 octobre 2021 (P-1)?
6. Subsidiairement, M. Benoît Grenier, pouvait-il se saisir et continuer le processus disciplinaire à la suite de la renonciation du plaignant à faire valoir ses préoccupations relatives à la partialité?

ANALYSE

1. Le recours de la demanderesse est-il théorique?

1.1. Principes juridiques

[47] Le pourvoi en contrôle judiciaire de la demanderesse est fondé sur l'article 529, al. 1(1) et (2) du *Code de procédure civile* (C.p.c.):

529. La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes:

1° déclarer inapplicable, invalide ou inopérante une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, un règlement pris sous leur autorité, un décret gouvernemental ou un arrêté ministériel ou toute autre règle de droit;

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave; (...).³⁷

[48] Dans la décision *Gagnier c. Conseil de la justice administrative*, le Conseil de la justice administrative (CJA) avait adopté une résolution qui se dissociait des motifs que M. Gagnier, membre d'un comité d'enquête, avait rédigé dans un « rapport d'enquête ». La juge Guylaine Beaugé, j.c.s., réfère à l'article 529 C.p.c. et conclut qu'une demande en contrôle judiciaire n'est pas ouverte à l'égard de la résolution adoptée par le CJA :

³⁷ RLRQ, c. C-25.01.

[17] Bien qu'un pourvoi en contrôle judiciaire puisse, malgré le libellé de l'article 529(2) *C.p.c.*, porter sur un acte de l'administration ne consistant pas en une décision à proprement parler, tout acte d'une entité administrative ne donne pas nécessairement ouverture à ce recours. Ainsi, une demande de contrôle judiciaire ne peut contester un acte de l'administration qui ne détermine pas les droits substantiels du demandeur, n'entraîne pas de conséquences juridiques, ou n'impose pas d'effets préjudiciables. De même, une décision dénuée de caractère contraignant, qui ne condamne personne ni ne détermine de responsabilité ne constitue pas un acte susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[...]

[21] De toute évidence, la Résolution tire son origine de la désapprobation des membres du CJA face aux commentaires de Me Gagnier dans le Rapport d'enquête, et de leur conception des attributions des comités d'enquête. Toutefois, le dispositif de la Résolution n'adresse aucun blâme à Me Gagnier, n'affecte pas ses droits, et ne lui impose aucune obligation au sens de la jurisprudence constante en la matière. En conséquence, elle ne peut faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire.³⁸

[Nos soulignements; références omises]

[49] La Cour d'appel rejette la requête pour permission d'appeler de la décision de la juge Beaugé, comme suit :

[1] Le requérant sollicite la permission d'interjeter appel d'une décision rendue par la Cour supérieure rejetant un pourvoi en contrôle judiciaire qui contestait une résolution du Conseil de la justice administrative.

[2] Le requérant soutient que le Conseil de la justice administrative (CJA) a adopté sans droit une résolution qui se dissociait des motifs qu'il avait rédigé en sa qualité de membre d'un comité d'enquête, qui avait été mis sur pied par le CJA à la suite d'une plainte visant un régisseur de la Régie du logement.

[3] S'appuyant sur une jurisprudence stable et bien établie, la juge décide que la résolution du CJA ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire, car cette résolution « ne détermine pas les droits substantiels du demandeur, n'entraîne pas de conséquences juridiques, ou n'impose pas d'effets préjudiciables ». Elle ajoute que la résolution est « dénuée de caractère contraignant, qui ne condamne personne ni ne détermine de responsabilité ».

³⁸ *Gagnier c. Conseil de la justice administrative*, 2022 QCCS 1880, requête pour permission d'appeler rejetée (2022 QCCA 880), par. 17 et 21; Au paragraphe 17, la juge Beaugé réfère aux décisions suivantes : *Sganos c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 84, par. 6, *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Conseil canadien pour les réfugiés*, 2021 CAF 72, par. 94; *Hydro-Québec c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, 2003 CanLII 47992 (QC CA), par. 22 à 25; *Personnes handicapées en action de la Rive-Sud (PHARS) c. Bégin*, 2019 QCCS 1597, par. 19 et 20.

[4] Elle ajoute que « le dispositif de la Résolution n'adresse aucun blâme à Me Gagnier, n'affecte pas ses droits, et ne lui impose aucune obligation au sens de la jurisprudence constante en la matière ».

[5] Le requérant ne fait voir aucune faiblesse apparente dans la décision rendue.

[6] Le pourvoi ne dépasse pas l'intérêt des parties.³⁹

[Nos soulignements; références omises]

[50] Quant à la notion de caractère théorique d'une demande, le jugement *Borowski* énonce les principes applicables, lesquels furent récemment repris par la Cour d'appel :

[7] L'intimé soutient que la revendication principale de l'appelant précédant l'entrée en vigueur de cette nouvelle entente, soit l'absence d'honoraires de préparation pour un grand nombre de dossiers complexes, a disparu et, partant, la question soulevée par l'appel est devenue théorique. Selon l'intimé, la Cour devrait refuser d'exercer la discrétion dont elle dispose de manière exceptionnelle pour trancher l'appel malgré son caractère théorique, puisque les trois critères développés par la Cour suprême du Canada dans *Borowski* ne sont pas satisfaits : (1) il n'existerait plus de débat contradictoire, (2) l'économie des ressources judiciaires serait préjudiciée puisque l'arrêt n'aurait aucun effet concret sur les droits des parties et, (3) la fonction de la Cour dans l'élaboration du droit serait grandement limitée puisque les principes de notion d'intérêt public pour agir sont déjà clairement définis dans l'arrêt de principe de la Cour suprême *Downtown Eastside Workers*. [...]

[9] Avec égards pour l'appelant, l'argument bien que séduisant, ne peut être retenu. La Cour est d'avis qu'il n'y a pas lieu de trancher la question dans un vide factuel comme le lui propose l'appelant. À la lumière des principes développés par la Cour Suprême dans l'affaire *Borowski*, il faut décider, dans une première étape, si la réponse à la question posée aura ou non un effet pratique ou concret et, dans une deuxième étape, dans quelle mesure la Cour devrait néanmoins exercer son pouvoir discrétionnaire afin de répondre à cette question.

[10] Ces étapes ont été bien résumées par la Cour en reprenant les trois assises de la doctrine du caractère théorique dans l'affaire *Imperial Tobacco* : (...).

[11] La Cour pourrait ainsi néanmoins être amenée à trancher une question devenue théorique si elle estime que la situation qu'elle vise à régler est susceptible de se reproduire. Toutefois, elle ne devrait pas se prononcer dans l'abstrait ni donner d'avis préalables (hors du cadre particulier des renvois ordonnés par le lieutenant-gouverneur en conseil).⁴⁰

[Nos soulignements; références omises]

³⁹ *Gagnier c. Conseil de la justice administrative*, 2022 QCCA 880, par. 3 à 6.

⁴⁰ *Roy c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCA 1435, par.

1.2. Discussion

1.2.1. Position des parties

○ Position du PGQ

[51] Le Procureur général du Québec (« PGQ ») soumet que dans sa décision du 15 octobre 2021 (Décision P-2), M. Grenier (SGAES) rejette la plainte, ne retient aucune sanction à l'égard de la demanderesse et décide de fermer le dossier. Cette décision ne serait donc pas de nature à affecter les droits ou à imposer des obligations à la demanderesse.

[52] De plus, vu les échanges de correspondance (P-17 et P-19), le PGQ soumet que la demanderesse était informée que le SGAES rendrait sa décision au plus tard le 15 octobre 2021 et qu'il lui était loisible de s'adresser à la Cour supérieure pour tenter d'obtenir un sursis du processus administratif enclenché à son égard, et ce, depuis le 17 juin 2021, ce qu'elle a omis ou négligé de faire en temps opportun.

[53] En somme, cette Décision P-2 ne serait pas susceptible de contrôle judiciaire puisqu'elle est dénuée de caractère contraignant et n'entraîne pas de conséquences juridiques. Elle n'affecterait pas les droits substantiels de la demanderesse et n'imposerait pas d'effets préjudiciables⁴¹.

[54] Le PGQ ajoute que la Cour devrait refuser d'exercer la discrétion dont elle dispose pour trancher de façon exceptionnelle un pourvoi théorique, car les trois critères de l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)* (« *Borowski* »)⁴² ne sont pas satisfaits : (1) il n'existerait plus de débat contradictoire, (2) l'économie des ressources judiciaires serait préjudiciée puisque le jugement n'aurait aucun effet concret sur les droits des parties et, (3) la fonction de la Cour dans l'élaboration du droit serait grandement limitée.

[55] Considérant qu'il n'y a plus de différend concret et tangible entre les parties depuis que le SGAES a rejeté la plainte à l'égard de la demanderesse, il y aurait lieu de laisser à des parties ayant un véritable intérêt et un fondement factuel plus complet le soin de débattre des questions soulevées en l'espèce.

[56] L'économie des ressources commanderait aussi le rejet du recours à ce stade, le rôle des tribunaux étant de trancher des litiges véritables qui entraîneront des répercussions réelles sur les parties. La demande devrait être rejetée à sa face même, en raison de son caractère théorique.

⁴¹ *Gagnier c. Conseil de la justice administrative*, préc., note 38, par. 17 et 21.

⁴² *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 RCS 342, 353, 358 à 363; Voir également: *Roy c. Procureur général du Québec*, préc., note 40.

○ Position de la demanderesse

[57] Pour sa part, la demanderesse soumet tout d'abord qu'elle a un intérêt direct et personnel dans la demande puisqu'elle a subi personnellement le processus disciplinaire qui contreviendrait à l'indépendance judiciaire d'un juge administratif⁴³.

[58] Ensuite, elle dit avoir un intérêt direct et personnel dans la demande, qui est toujours d'actualité (et n'a donc pas un caractère théorique), puisque le Rapport P-1 demeure toujours dans son dossier et qu'il pourrait possiblement servir contre elle, éventuellement⁴⁴.

[59] Enfin, elle considère avoir un intérêt direct et personnel car elle est un juge administratif qui, comme tous les membres exerçant des fonctions juridictionnelles visées par ce processus, est soumise en tout temps au joug de ce processus.

[60] Enfin, à titre subsidiaire, la demanderesse soumet avoir un intérêt juridique suffisant à présenter la demande, au sens des arrêts définissant l'intérêt juridique public⁴⁵.

1.2.2. Le recours n'est pas théorique

[61] Par son recours, la demanderesse demande notamment que les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (« RÉDAP ») soient déclarés inopposables, constitutionnellement, à la demanderesse et tout autre membre de la Régie exerçant des fonctions juridictionnelles, car ils porteraient atteinte à l'indépendance judiciaire. La demanderesse demande, subsidiairement, d'annuler les articles précités pour imprécision et sous-délégation illégale.

[62] La demanderesse ne demande pas le contrôle judiciaire de la Décision P-2, laquelle ne retient pas la plainte déposée contre elle, mais elle demande d'annuler le Rapport P-1 en raison de la sous-délégation illégale de l'enquête à des fonctionnaires.

⁴³ *Noël c. Société d'énergie de la Baie James*, 2001 CSC 39, par. 37.

⁴⁴ *Smith c. Canada (Procureur général)*, 2020 CF 629, par. 48, 136 et 137; *Gratton c. Conseil canadien de la magistrature*, 1994 CanLII 3495 (CF), p. 25 et 26; *Masters v. Ontario*, 1993 CanLII 8530 (ON SC), p. 5, 6, 15, 16 et 17; *Borowski c. Canada (Procureur général)*, préc. note 42, p. 353 et 359; *Verreault c. Fédération de soccer du Québec*, 2014 QCCS 2294, par. 16, 19 et 22 à 25.

⁴⁵ *Barreau du Québec c. Canada (Procureur général)*, 2014 QCCS 1863, appel rejeté (2014 QCCA 2234), requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2015-07-02), 36290, par. 16, 17 et 20; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2018-04-26), 37821, par. 70; *Cosgrove c. Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103, requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2007-11-29), 32032, par. 29 à 31; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Provincial Court Judges' Association of British Columbia*, 2020 CSC 20, par. 27 à 29; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, par. 71.

[63] La Décision P-2, rendue le 15 octobre 2021 par M. Grenier (SGAES) se lit comme suit :

En vertu de l'article 37 du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, j'ai donné suite à la plainte qui a été déposée contre votre cliente, Me Lise Duquette, régisseuse à la Régie de l'énergie.

J'ai formé un comité composé de Me Marie-Eve Beaulieu, secrétaire adjointe à l'éthique et aux emplois supérieurs, et de Me Guylaine Lebel, notaire au Secrétariat aux emplois supérieurs. J'ai confié à ce comité le mandat de faire l'analyse de la plainte, conformément à la méthodologie qui est décrite dans le rapport joint.

Ayant pris connaissance du rapport du comité et à l'instar de ce dernier, je conclus qu'il n'y a pas eu de manquement éthique et déontologique de la part de Me Duquette et, par conséquent, je ferme le dossier.⁴⁶

[Nos soulignements]

[64] Quant au Rapport P-1, préparé par le comité composé de Me Marie-Eve Beaulieu et de Me Guylaine Lebel et daté du 15 octobre 2021, auquel M. Grenier réfère dans sa Décision P-2, la demanderesse soumet que dans la mesure où le Rapport P-1 demeure toujours dans son dossier, celui-ci pourrait possiblement servir contre elle, éventuellement.

[65] Selon la demanderesse, le Rapport P-1 comporte des mentions qui lui causent préjudice, malgré le rejet de la plainte à son égard. Dans la section intitulée « 5.2. Comportement de Me Duquette », le Comité décortique, minute par minute, la vidéo de la rencontre préparatoire du 3 juin 2021, soit les échanges tenus « pendant les représentations de Me Georgescu » et « pendant la période de questions posées par Me Duquette à Me Georgescu ». Le Comité relate, dans le Rapport P-1, ce qui suit :

Les propos et les réactions non verbales de M^e Duquette relevés par le comité ont suscité chez lui un malaise. Le comité comprend que ces propos et réactions non verbales ont été reçus par M. Marois comme un manque de courtoisie et de respect.⁴⁷

[66] Dans la section « 5.3. Bris de confiance », le Comité réfère à la plainte voulant que la conduite de la demanderesse « a fait naître un doute quant à l'impartialité et l'objectivité de cette dernière (...) » et a « résulté en un bris de confiance eu égard au jugement et à l'aptitude de Me Duquette de traiter les dossiers (*de l'entreprise*) avec impartialité, objectivité, distanciation et neutralité »⁴⁸. Après avoir référé aux échanges tenus avec Me Georgescu, dont sa correspondance du 30 juin 2021, le Comité termine le Rapport P-1 par la section « 6. Conclusion » :

⁴⁶ Décision de M. Benoît Grenier du 15 octobre 2021, pièce P-2.

⁴⁷ Rapport du 15 octobre 2021, pièce P-1, p. 5.

⁴⁸ *Id.*, p. 6.

Au regard de ce qui précède, le comité ne conclut pas à un manquement éthique et déontologique de la part de M^e Duquette, mais l'invite à prendre acte de la plainte et à en tirer des enseignements le cas échéant.

Le comité rappelle l'importance pour tout décideur administratif d'adopter un comportement contribuant à préserver la confiance des demandeurs en l'intégrité de la justice administrative.

Le comité recommande au secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif de fermer le dossier.⁴⁹

[Nos soulignements]

[67] La demanderesse soumet que bien que le comité ne conclue pas à un manquement éthique de sa part, les deux premiers paragraphes de la conclusion du comité comportent un blâme à son endroit, en ce qu'ils laissent planer un doute quant au fait que la demanderesse ait respecté le *Code de déontologie des régisseurs* de la Régie de l'énergie ou le *RÉDAP*.

[68] Quant à l'impact de ces mentions, la demanderesse réfère tout d'abord aux évaluations de rendement effectuées par le Président de la Régie dans le cadre de ses fonctions de régisseuse, pour les années 2011 à 2021. Ces évaluations de rendement révèlent que la demanderesse a obtenu une « cote A », c'est-à-dire un « rendement qui dépasse de beaucoup les attentes signifiées », et ce sans exception, entre les années 2011 et 2021⁵⁰.

[69] Or, pour l'année 2021-2022, Jocelin Dumas, Président de la Régie, complète et signe une « Grille d'évaluation du rendement des décideurs administratifs » (« grille d'évaluation ») le 8 juin 2021, dans laquelle il attribue à la demanderesse la cote « B », c'est-à-dire un « rendement qui dépasse les normes requises »⁵¹.

[70] Dans cette grille d'évaluation, il précise dans la section « Agilité » qu'« à l'occasion d'une rencontre préparatoire, Mme Duquette a eu un comportement discutable à l'endroit d'un procureur d'une entreprise assujettie, sous la forme d'une impatience inconsiderée dans les circonstances, à l'encontre du respect comme valeur institutionnelle de la Régie. Les régisseurs ont un devoir d'exemplarité pour ce qui est d'incarner les valeurs de la Régie dans leur comportement »⁵².

⁴⁹ *Id.*, p. 7.

⁵⁰ Évaluation du rendement des membres des tribunaux administratifs selon le profil de compétences pour les années 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, 2016-2017, 2017-2018 et 2019-2020, en liasse pièce P-30, pour l'année 2020-2021, en liasse pièce P-28.

⁵¹ Grille d'évaluation du rendement des décideurs administratifs, signée par Jocelin Dumas le 8 juin 2022, en liasse pièce P-28, p. 11.

⁵² *Id.*, p. 4.

[71] Dans la section « motivations retenues pour l'évaluation annuelle du décideur administratif », il relate qu' « au-delà de quelques comportements discutables, le bilan des réalisations de Mme Duquette demeure exceptionnel alors qu'elle témoigne d'une grande maîtrise des compétences attendues de la part d'un régisseur pour l'ensemble des éléments inscrits pour évaluation »⁵³.

[72] Entre le 6 et le 8 juin 2022, des échanges courriels entre la demanderesse et M. Dumas révèlent qu'ils ont discuté des commentaires formulés par ce dernier dans la grille d'évaluation, la demanderesse faisant valoir, notamment, que la plainte à son endroit n'avait pas été retenue par M. Grenier (SGAES) selon la Décision P-2 du 15 octobre 2021, dont M. Dumas avait reçu copie.

[73] Or, M. Dumas conclut à la suite de plusieurs échanges que « (...) ce n'est pas sous l'angle de l'éthique ou de la déontologie que je commente « l'incident » avec (*l'entreprise*) mais tout simplement par la lorgnette des valeurs de la Régie, dont « Le respect à l'interne et à l'égard des participants à ses travaux en toute occasion (...) ». Il joint à son dernier courriel, daté du 8 juin 2022, la grille d'évaluation qu'il signe le même jour⁵⁴.

[74] De ces éléments, le Tribunal conclut que bien que M. Grenier (SGAES) ne retienne pas la plainte formulée à l'endroit de la demanderesse, il demeure que le document sur lequel il fonde sa décision, soit le Rapport P-1, comporte des conclusions qui peuvent avoir des impacts, éventuellement, sur la demanderesse et qui ont eu, de l'avis du Tribunal, un impact sur cette dernière, dans le contexte de son évaluation de rendement de l'année 2021-2022. De fait, le Tribunal constate que le Rapport P-1 a déjà eu, directement ou indirectement, un impact sur la demanderesse.

[75] Contrairement à la décision rendue dans *Gagnier*, le Tribunal est d'avis que le Rapport P-1 constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire, puisque ce Rapport P-1 comporte des mentions qui ont un impact sur les droits substantiels de la demanderesse. En effet, les mentions contenues au Rapport P-1 sont de nature à entraîner des conséquences juridiques sur la demanderesse et lui imposent des effets préjudiciables, notamment en lien avec son évaluation de rendement. On peut ajouter que la période pendant laquelle se déroulent ces événements aurait également pu avoir un impact sur le renouvellement du mandat de la demanderesse. Cependant, celle-ci ayant été renouvelée le 8 juin 2022, cet élément ne s'est pas concrétisé.

[76] Autrement dit, la demanderesse a un intérêt personnel et actuel à ce que soit déterminé s'il y a lieu d'annuler le Rapport P-1 dans les circonstances du présent dossier.

⁵³ *Id.*, p. 11.

⁵⁴ Évaluations de la demanderesse 2020-2021 et 2021-2022 et échange de courriels, en liasse, pièce P- 28.

[77] Par ailleurs, quant à l'argument voulant que les articles 37 à 42 du *RÉDAP* soient inopposables constitutionnellement ou invalides pour cause d'imprécision, il faut considérer que si le processus disciplinaire prévu à ces articles contrevient à l'indépendance judiciaire de la demanderesse comme régisseuse ou que ces articles sont imprécis, elle a un intérêt à ce que soient examinés ces arguments, le Rapport P-1 étant alors le résultat d'un « processus disciplinaire » qui pourrait lui être inopposable, ainsi qu'aux autres régisseurs de la Régie.

[78] En somme, la demande modifiée n'est pas théorique et la demanderesse a un intérêt personnel et actuel à faire trancher le débat.

2. Les articles 3.0.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, l'article 7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* sont-ils inopposables constitutionnellement pour motif d'atteinte à l'indépendance judiciaire?

2.1. Les principes juridiques

[79] La constitutionnalisation du principe d'indépendance judiciaire est décrite comme suit par l'auteur Patrice Garant :

C'est au regard de la Constitution en général et de la Charte canadienne en particulier que la jurisprudence a été amenée à définir les principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité des tribunaux judiciaires. Puis s'est posée la délicate question de savoir si ces exigences constitutionnelles s'appliquaient aux tribunaux administratifs au titre des principes de justice fondamentale. Parallèlement, la jurisprudence a dû se poser la même question à propos de l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, qui prescrit l'indépendance et l'impartialité en faveur de tout tribunal (...).⁵⁵

[80] Les articles 23 et 56, al. 2 de la *Charte québécoise* prévoient que toute personne a droit à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant lorsque des fonctions quasi judiciaires sont exercées par la personne ou l'organisme en cause :

CHAPITRE III
DROITS JUDICIAIRES

23. Toute personne a droit, en pleine égalité, à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant et qui ne soit pas préjugé, qu'il s'agisse de la détermination de ses droits et obligations ou du bien-fondé de toute accusation portée contre elle.

⁵⁵ Patrice GARANT « La constitutionnalisation du principe d'indépendance », dans *Droit administratif*, coll. J. Garant, 7e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, EYB2017DRA77.

Le tribunal peut toutefois ordonner le huis clos dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public.

[...]

CHAPITRE V DISPOSITIONS SPÉCIALES ET INTERPRÉTATIVES

56. 1. Dans les articles 9, 23, 30, 31, 34 et 38, dans le chapitre III de la partie II ainsi que dans la partie IV, le mot « tribunal » inclut un coroner, un commissaire-enquêteur sur les incendies, une commission d'enquête et une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires.

2. Dans l'article 19, les mots «traitement» et «salaire» incluent les compensations ou avantages à valeur pécuniaire se rapportant à l'emploi.

3. Dans la Charte, le mot «loi» inclut un règlement, un décret, une ordonnance ou un arrêté en conseil pris sous l'autorité d'une loi.⁵⁶

[Nos soulignements]

[81] Les articles 1, 2, 3, 9 et 178 de la *Loi sur la justice administrative (LJA)* sont pertinents dans la mesure où ils prévoient les règles applicables en matière de justice administrative, selon que les décisions prises par l'administration relèvent de l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle.

1. La présente loi a pour objet d'affirmer la spécificité de la justice administrative et d'en assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité, de même que d'assurer le respect des droits fondamentaux des administrés.

Elle établit les règles générales de procédure applicables aux décisions individuelles prises à l'égard d'un administré. Ces règles de procédure diffèrent selon que les décisions sont prises dans l'exercice d'une fonction administrative ou d'une fonction juridictionnelle. Elles sont, s'il y a lieu, complétées par des règles particulières établies par la loi ou sous l'autorité de celle-ci.

La présente loi institue également le Tribunal administratif du Québec et le Conseil de la justice administrative.

TITRE I

RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES À DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES PRISES À L'ÉGARD D'UN ADMINISTRÉ

CHAPITRE I

⁵⁶ *Id.*

RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION ADMINISTRATIVE

2. Les procédures menant à une décision individuelle prise à l'égard d'un administré par l'Administration gouvernementale, en application des normes prescrites par la loi, sont conduites dans le respect du devoir d'agir équitablement.

3. L'Administration gouvernementale est constituée des ministères et organismes gouvernementaux dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres et dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1).

[...]

CHAPITRE II

RÈGLES PROPRES AUX DÉCISIONS QUI RELÈVENT DE L'EXERCICE D'UNE FONCTION JURIDICTIONNELLE

9. Les procédures menant à une décision prise par le Tribunal administratif du Québec ou par un autre organisme de l'ordre administratif chargé de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou à une autorité décentralisée sont conduites, de manière à permettre un débat loyal, dans le respect du devoir d'agir de façon impartiale.

[...]

178. Le Conseil publie annuellement à la *Gazette officielle du Québec* la liste des ministères et des organismes qui constituent l'Administration gouvernementale au sens de l'article 3, de même que les organismes et autorités décentralisées visés par l'article 9.⁵⁷

[Nos soulignements]

[82] En date du 15 octobre 2021 (Décision P-2), les « Listes des ministères et des organismes établies en vertu de l'article 178 de la Loi sur la justice administrative » révèlent que la « Liste des ministères et organismes constituant l'administration centrale » qui sont assujettis aux règles générales de procédure des articles 2 et 4 à 8 de la *LJA* ne réfère pas à la « Régie de l'énergie ». De même, la « Liste des organismes chargés de trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative ou décentralisée » ne réfère pas davantage à la « Régie de l'énergie »⁵⁸.

⁵⁷ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 9.

⁵⁸ *Avis concernant les Ministères*, (2020) 152 G.O. I, 719, en ligne : [https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/gazette/pdf_encrypte/avis_juridiques/2041.pdf].

[83] C'est donc dire que le Tribunal doit déterminer quelle est la nature des fonctions de la Régie sans tenir compte des listes qui classent les organismes selon qu'ils exercent une fonction administrative ou une fonction juridictionnelle; la *LJA* ne fournit pas d'indice quant à la classification de la Régie :

[162] Par la *Loi sur la justice administrative*, le législateur tente une classification des décisions administratives ou juridictionnelles. Ceci n'empêche pas la Cour supérieure d'intervenir et de déterminer quelles décisions sont visées par l'article 23 de la *Charte québécoise* et quels principes de justice s'appliquent en vertu de l'article 24 de la *Charte québécoise* et des règles de justice naturelle.⁵⁹

[Nos soulignements]

[84] Par ailleurs, bien que la *LJA* réfère à la notion de « fonction administrative » et « fonction juridictionnelle », l'article 23 de la *Charte québécoise* définit plutôt le mot « tribunal » comme incluant « une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ».

[85] Quant aux critères qui permettent de déterminer si la personne ou l'organisme exerce une fonction quasi judiciaire, la Cour suprême du Canada les identifie dans la décision *Régie des permis d'alcool* :

17 L'article 23 de la *Charte* consacre dans le contexte québécois le droit de tout citoyen à une audition publique et impartiale de sa cause par un tribunal indépendant qui ne soit pas préjugé. Derrière les variations terminologiques se cache la reconnaissance de principes classiques relatifs à l'impartialité et l'indépendance de la justice. Je reviendrai sur le contenu précis du droit ainsi protégé, mais je note d'emblée que ses caractéristiques et son importance permettent d'en entrevoir le domaine d'application. Des difficultés persistent à ce sujet, cependant, en raison de l'art. 56 de la *Charte*, qui dispose que le terme « tribunal » employé à l'art. 23 inclut notamment « une personne ou un organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires ». La démarche de qualification préalable imposée par cette disposition doit donc être précisée.

[...]

19 [...] Pour les fins de l'art. 56, il suffit en effet de déterminer si les fonctions en cause sont de nature quasi judiciaire. Dans l'affirmative, l'art. 23 trouvera application et l'organisme devra respecter les exigences d'impartialité et d'indépendance lors de l'exercice de ces fonctions quasi judiciaires. Sous cet angle et dans ces circonstances, l'organisme constituera un « tribunal » au sens de l'art. 56. Cette approche, que la logique impose, se trouve en accord avec la nature du droit protégé. Les garanties contenues à l'art. 23 visent d'abord le processus de nature judiciaire ou quasi judiciaire, mais elles ne sauraient être écartées sous prétexte que ce processus n'est qu'accessoire à la mission première

⁵⁹ *Lilydale coopérative Ltée c. Québec (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, 2005 CanLII 24547 (QC CS), par. 162.

de l'organisme en cause. D'ailleurs, l'art. 56 vise tout organisme exerçant des fonctions quasi judiciaires, même de façon ancillaire, et le qualifie de « tribunal ». Au sens de cette disposition, le tribunal est ainsi l'organisme qui exerce des fonctions quasi judiciaires, et non celui qui n'exerce que des fonctions quasi judiciaires. Par voie de conséquence, l'art. 23 ne trouve toutefois application que lors de l'exercice par l'organisme de ses fonctions quasi judiciaires.

[...]

24 [...] l'arrêt *Ministre du Revenu national c. Coopers & Lybrand*, 1978 CanLII 13 (CSC), [1979] 1 R.C.S. 495, qui a d'ailleurs guidé le juge LeBel en l'espèce, fournit une catégorisation utile des traits distinctifs de l'acte quasi judiciaire. Le juge Dickson, au nom de la Cour, y résuma les facteurs à considérer, aux pp. 504 et 505:

J'estime qu'il est possible de formuler plusieurs critères pour déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

Tous ces facteurs doivent être soupesés et évalués et aucun d'entre eux n'est nécessairement déterminant. Ainsi, au par. (1), l'absence de termes exprès prescrivant la tenue d'une audience n'exclut pas nécessairement l'obligation en *common law* d'en tenir une. Quant au par. (2), la nature et la gravité, le cas échéant, de l'atteinte aux droits individuels, et la question de savoir si la décision ou ordonnance est finale sont importantes, mais le fait que des droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement l'obligation d'agir judiciairement...

En termes plus généraux, il faut tenir compte de l'objet du pouvoir, de la nature de la question à trancher et de l'importance de la décision sur ceux qui sont directement ou indirectement touchés par elle: voir l'arrêt *Durayappah v. Fernando*. Plus la question est importante et les sanctions sérieuses, plus on est justifié de demander que l'exercice du pouvoir soit soumis au processus judiciaire ou quasi judiciaire.

L'existence d'un élément assimilable à un *lis inter partes* et la présence de procédures, fonctions et actes équivalents à ceux d'un tribunal ajoutent du poids au par. (3). Mais encore une fois, l'absence de règles de procédure

analogues à celles des tribunaux ne sera pas fatale à l'existence d'une obligation d'agir judiciairement.

[...]

65 L'intimée s'attache principalement à la durée du mandat et au mode de destitution des régisseurs. Ceux-ci sont nommés par le gouvernement pour un mandat d'au plus cinq ans (art. 4). Des régisseurs supplémentaires peuvent également être désignés, pour le temps que le gouvernement détermine. Les décrets de nomination mis en preuve font état de mandats de deux, trois et cinq ans. Une fois nommés, du moins si l'on s'en fie aux décrets de nomination mis en preuve, les régisseurs ne peuvent être démis que pour des motifs précis. Tous les contrats contiennent en effet la clause suivante, tirée ici de l'accord liant au gouvernement le président de la Régie:

5.2 Destitution

Monsieur Laflamme consent également à ce que le gouvernement révoque en tout temps le présent engagement, sans préavis ni indemnité, pour raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité, la preuve étant à la charge du gouvernement.

[...]

67 Les conditions d'emploi des régisseurs se conforment à mon avis aux exigences minimales d'indépendance. Celles-ci ne requièrent pas que tous les juges administratifs occupent, à l'instar des juges des tribunaux judiciaires, leur fonction à titre inamovible. Les mandats à durée déterminée, fréquents, sont acceptables. Il importe toutefois que la destitution des juges administratifs ne soit pas laissée au bon plaisir de l'exécutif. Le juge Le Dain résumait ainsi les exigences d'inamovibilité dans l'affaire *Valente*, à la p. 698:

. . . que le juge ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, et que ce motif fasse l'objet d'un examen indépendant et d'une décision selon une procédure qui offre au juge visé toute possibilité de se faire entendre. L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'al. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.

68 En l'espèce, les décrets de nomination prévoient expressément que la destitution des régisseurs ne peut avoir lieu que pour certains motifs précis. De plus, les régisseurs conservent la possibilité de s'adresser aux tribunaux de droit commun afin de s'opposer à une destitution illégale. En ces circonstances, je considère que les régisseurs jouissent d'une inamovibilité suffisante, au sens de

l'arrêt *Valente*, puisque toute intervention arbitraire de l'exécutif en cours de mandat pourra être sanctionnée.⁶⁰

[Nos soulignements]

[86] Enfin, dans l'arrêt *Valente*https://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2021/2021qccs5073/2021qccs5073.html?autocompleteStr=2021%20QCCS%205073&autocompletePos=1_-_ftn7, la Cour suprême du Canada identifie les trois éléments essentiels sur lesquels repose l'indépendance judiciaire, à savoir : l'inamovibilité des décideurs, leur sécurité financière ainsi que l'indépendance administrative du tribunal⁶¹. Dans un jugement récent, la Cour d'appel résume comment s'analyse cette garantie :

[11] L'article 23 de la *Charte québécoise* offre aux personnes visées par un processus administratif quasi judiciaire des garanties minimales d'indépendance et d'impartialité sur le plan structurel, en fonction de la nature et de la spécificité de l'organisme administratif qui reste partie intégrante des structures étatiques.

[12] Afin de cerner les garanties d'indépendance et d'impartialité sur le plan structurel, il est nécessaire de situer les conseils de discipline sur le spectre, le registre, la palette ou l'éventail des organismes administratifs. Plus la nature de l'organisme administratif se rapprochera de celle d'un tribunal doté de fonctions judiciaires, plus il sera requis qu'il soit structurellement impartial et indépendant; à l'autre extrémité du registre, par exemple des organismes de régulation économique ou d'enquête nécessiteront moins de garanties d'indépendance ou d'impartialité structurelles, étant fonctionnellement plus rapprochés des fonctions exécutives de l'État.

[13] Cette notion de positionnement des organismes administratifs sur un spectre a été explicitée et appliquée à plusieurs reprises par notre Cour dans des affaires portant sur l'indépendance et l'impartialité institutionnelles des tribunaux ou organismes administratifs québécois.

[14] Les critères contextuels retenus pour situer un organisme ou un tribunal administratif sur l'éventail comprennent : la nature de l'organisme, ses fonctions, ses attributs, son mode de fonctionnement, ses pouvoirs, ses compétences, le caractère final ou non de ses décisions, les parties touchées et l'impact de ses décisions sur celles-ci, ainsi que les intérêts en jeu, particulièrement à savoir si l'organisme tranche des litiges impliquant l'État contre des administrés. [...]

[17] (...), ces arrêts ne font que réitérer l'importance d'une analyse contextuelle et globale pour déterminer le degré d'application des garanties d'indépendance et de l'impartialité structurelles des tribunaux et organismes administratifs. Indéniablement, l'exercice de fonctions juridictionnelles et un potentiel d'impacts

⁶⁰ 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919, par. 17, 19, 24, 65, 67 et 68.

⁶¹ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673.

importants sur les personnes visées résultant du processus administratif sont des considérations pertinentes. Mais elles ne sont pas les seules.

[18] Dans *Bell Canada*, la Cour suprême spécifiait que, pour définir le niveau d'indépendance structurelle d'un tribunal administratif, il faut « tenir compte non seulement de la fonction juridictionnelle du Tribunal, mais aussi du contexte plus large dans lequel le Tribunal exerce ses activités ».

[19] Dans l'arrêt *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles*, notre Cour mentionnait que « le contenu particulier des exigences d'indépendance et d'impartialité institutionnelles applicables aux tribunaux administratifs, exigences issues de la justice naturelle, varie en effet selon la volonté du législateur et selon l'ensemble des fonctions du tribunal en cause, ce qui requiert une analyse contextuelle » et que « l'article 23 de la *Charte québécoise*, au chapitre de l'indépendance, exprime une norme flexible et contextuelle ».

[20] Ces arrêts sont en synchronicité avec la jurisprudence précédente de notre Cour. Le test pour évaluer le degré d'indépendance et d'impartialité structurelles requis reste contextuel et tient compte d'une multiplicité de facteurs énumérés précédemment.

[21] Le positionnement d'un organisme administratif sur le spectre déterminera les garanties nécessaires pour qu'une personne bien renseignée n'éprouve pas de crainte raisonnable de partialité ou de manque d'indépendance sur le plan institutionnel, et ce, dans un grand nombre de cas.⁶²

[Nos soulignements]

2.2. Discussion

2.2.1. Position des parties

○ Position de la demanderesse

[87] La demanderesse demande au Tribunal de déclarer inopposables constitutionnellement, envers elle et tout autre membre de la Régie de l'énergie exerçant des fonctions juridictionnelles, les articles de lois et règlement ci-après, car ils portent atteinte à l'indépendance judiciaire.

⁶² *Petit c. Gagnon*, 2023 QCCA 680, par. 11 à 21.

[88] L'article 3.0.1 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif (LMCE)* prévoit la définition « d'administrateur public ». L'article 3.0.1, al. 2 (1) *LMCE* prévoit notamment que sont administrateurs publics les membres des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*, dont l'article 4 (3)⁶³, et qu'est un organisme du gouvernement tout organisme dont le gouvernement nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs :

3.0.1. Les administrateurs publics sont soumis aux normes d'éthique et de déontologie, y compris celles relatives à la rémunération, édictees par règlement du gouvernement.

Sont administrateurs publics:

1° les membres du conseil d'administration et les membres des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* (chapitre V-5.01), autres qu'une personne morale dont les actions comportant le droit de vote sont détenues à moins de 100% par un organisme du gouvernement lui-même visé par le présent paragraphe, ainsi que les titulaires de charges administratives prévues par la loi dans ces organismes;

2° les personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou par un ministre dans tout organisme ou entreprise qui n'est pas un organisme public au sens de la *Loi sur le vérificateur général* et auxquelles le paragraphe 1° ne s'applique pas (...).⁶⁴

[Nos soulignements]

[89] L'article 7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« *LRE* ») prévoit que les douze (12) membres de la Régie sont nommés par le gouvernement; la demanderesse est donc un « administrateur public » au sens de la *LMCE* :

7. La Régie est composée de 12 régisseurs, dont un président et un vice-président, nommés par le gouvernement. Ils exercent leurs fonctions à temps plein.

Le gouvernement peut, lorsque la bonne expédition des affaires le requiert, nommer des régisseurs en surnombre, à temps plein ou à temps partiel.⁶⁵

[Nos soulignements]

[90] L'article 3.0.1 de la *LMCE* prévoit également l'obligation pour le gouvernement d'adopter un règlement établissant les normes d'éthique et de déontologie des administrateurs publics⁶⁶.

⁶³ *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01.

⁶⁴ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ, c. M-30.

⁶⁵ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01.

⁶⁶ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, préc., note 64.

[91] Le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (« *RÉDAP* »)⁶⁷ établit notamment les principes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs publics, les restrictions aux activités politiques auxquelles ils peuvent se livrer et les règles quant à leur rémunération.

[92] Le chapitre VI du *RÉDAP*, soit les articles 37 à 42, prévoit le processus disciplinaire applicable à l'administrateur public à qui l'on reproche des manquements à l'éthique ou à la déontologie :

CHAPITRE VI

PROCESSUS DISCIPLINAIRE

37. Aux fins du présent chapitre, l'autorité compétente pour agir est le secrétaire général associé responsable des emplois supérieurs au ministère du Conseil exécutif lorsque c'est le président du conseil d'administration ou un administrateur public nommé par l'Assemblée nationale ou nommé ou désigné par le gouvernement ou un ministre qui est en cause.

Le président du conseil d'administration est l'autorité compétente pour agir à l'égard de tout autre administrateur public.

Toutefois, le président du conseil d'administration d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement qui détient 100% des actions d'un autre organisme ou entreprise du gouvernement est l'autorité compétente pour agir à l'égard du président du conseil d'administration de ce dernier organisme ou entreprise sauf s'il en est lui-même le président.

38. L'administrateur public à qui l'on reproche des manquements à l'éthique ou à la déontologie peut être relevé provisoirement de ses fonctions, avec rémunération, par l'autorité compétente, afin de permettre la prise d'une décision appropriée dans le cas d'une situation urgente nécessitant une intervention rapide ou dans un cas présumé de faute grave.

39. L'autorité compétente fait part à l'administrateur public des manquements reprochés ainsi que de la sanction qui peut lui être imposée et l'informe qu'il peut, dans les 7 jours, lui fournir ses observations et, s'il le demande, être entendu à ce sujet.

40. Sur conclusion que l'administrateur public a contrevenu à la loi, au présent règlement ou au code d'éthique et de déontologie, l'autorité compétente lui impose une sanction.

Toutefois, lorsque l'autorité compétente est le secrétaire général associé visé à l'article 37, la sanction est imposée par le secrétaire général du Conseil exécutif. En outre, si la sanction proposée consiste en la révocation d'un administrateur

⁶⁷ *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, RLRQ, c. M-30, r. 1.

public nommé ou désigné par le gouvernement, celle-ci ne peut être imposée que par ce dernier; dans ce cas, le secrétaire général du Conseil exécutif peut immédiatement suspendre sans rémunération l'administrateur public pour une période d'au plus 30 jours.

41. La sanction qui peut être imposée à l'administrateur public est la réprimande, la suspension sans rémunération d'une durée maximale de 3 mois ou la révocation.

42. Toute sanction imposée à un administrateur public, de même que la décision de le relever provisoirement de ses fonctions, doit être écrite et motivée.

[Nos soulignements]

[93] La demanderesse soumet que les articles 3.0.1. de la *LCME*, 7 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et 37 à 42 de la *RÉDAP* « définissent un élément fondamental de la structure institutionnelle de la Régie que forment les régisseurs et les régisseuses » et ajoute que c'est le cas aussi pour les membres exerçant des fonctions juridictionnelles dans d'autres organismes ou institutions ⁶⁸.

[94] La demanderesse affirme que « toutes les institutions qui ont des instances judiciaires et quasi-judiciaires doivent prévoir une structure qui, aux yeux du public, offre les garanties de l'indépendance judiciaire à la fois dans sa dimension institutionnelle et envers les personnes qui exercent des pouvoirs judiciaires ou quasi-judiciaires »⁶⁹.

[95] Selon elle, le processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 42 de la *RÉDAP*, auquel les régisseurs et les régisseuses de la Régie sont assujettis, « est un élément structurel qui porte atteinte à l'indépendance judiciaire institutionnelle à laquelle le public a droit, et porte atteinte au droit à une indépendance judiciaire personnelle »⁷⁰.

[96] Tout d'abord, la demanderesse allègue que « les membres exerçant des fonctions juridictionnelles » sont assujettis au SAES et au SGAES pour un ensemble de considérations fondamentales, tels la nomination, la rémunération et le processus disciplinaire et, par cet assujettissement au SAES et au SGAES, sont donc placés sous l'autorité juridique directe du premier ministre. La demanderesse y voit là « des possibilités d'interventions réelles ou apparentes de la part de l'Exécutif à l'égard des juges administratifs »⁷¹.

[97] De plus, la demanderesse soulève que le gouvernement délègue au SGAES un « rôle total en tant qu'autorité disciplinaire », puisque :

- a) Le SGAES traite les plaintes et examine leur recevabilité;

⁶⁸ *Demande modifiée*, par. 42.

⁶⁹ *Id.*, par. 43.

⁷⁰ *Id.*, par. 44.

⁷¹ *Id.*, par. 45.

- b) Le SGAES a un droit de regard sur le paiement des honoraires des avocats du juge administratif⁷²;
- c) Le SGAES peut relever provisoirement de ses fonctions un juge administratif en situation urgente nécessitant une intervention rapide, ou dans un cas présumé de faute grave (art. 38 du *RÉDAP*);
- d) Le SGAES détermine les manquements qui sont reprochés au juge administratif (art. 39 du *RÉDAP*);
- e) Le SGAES fait part au juge administratif de la sanction qui peut lui être imposée, entre la réprimande, la suspension (art. 39 du *RÉDAP*);
- f) Le SGAES reçoit les observations du juge administratif et l'entend, lorsque demandé (art. 39 *RÉDAP*);
- g) Le SGAES refuse d'agir de manière juridictionnelle en refusant de se prononcer sur des moyens préliminaires constitutionnels⁷³, mettant ainsi la demanderesse devant une situation de double péril;
- h) Le SGAES impose la sanction au juge administratif lorsqu'il s'agit de la réprimande ou d'une suspension (art. 40, al. 1 et 41 du *RÉDAP*); (selon le Tribunal, ce serait plutôt le Secrétaire général du Conseil exécutif (SGCE) qui impose la sanction, selon ces articles);
- i) Le SGAES peut suspendre sans rémunération l'administrateur public pour une période d'au plus trente (30) jours lorsque la sanction imposée est la révocation (art. 40, al. 2); (selon le Tribunal, ce serait plutôt le SGCE qui peut suspendre sans rémunération pour la période en question, selon cet article);
- j) Aucun droit d'appel ou de révision de la décision n'est prévu au *RÉDAP*.⁷⁴

[98] Ensuite, la demanderesse réfère à l'article 1 de la *LMCE* qui prévoit que le ministère du Conseil exécutif est présidé par le premier ministre et que le « secrétaire général adjoint est d'office après le sous-ministre du ministère du Conseil exécutif et a, dans l'exercice de ses fonctions, l'autorité du premier ministre; il est au zénith de l'administration publique avec ses supérieurs immédiats »⁷⁵.

⁷² Courriel de Me Guylaine Lebel à la demanderesse daté du 8 juillet 2021, pièce P-9.

⁷³ Lettre des avocats de la Demanderesse à M. Benoît Grenier datée du 24 septembre 2021, pièce P-16; Lettre de Me Alexandre Ouellet aux avocats de la Demanderesse datée du 29 septembre 2021, pièce P-17.

⁷⁴ *Demande modifiée*, par. 46.

⁷⁵ *Id.*, par. 47 et 48.

[99] Selon le Tribunal, l'article 1.1. de la *LMCE* veut plutôt que ce soit le « secrétaire général du Conseil exécutif » qui soit « d'office le sous-ministre du ministère du Conseil exécutif » et non le « secrétaire général adjoint »⁷⁶.

[100] La demanderesse est d'avis qu'il « n'y a donc pas plus grande intrusion de l'Exécutif dans l'indépendance des juges administratifs que l'intervention du SGAES dans leur processus disciplinaire »⁷⁷.

[101] Enfin, elle ajoute que « cette intrusion est aggravée par la présence de l'article 4.2 du décret de nomination de la demanderesse, qui prévoit que seul le gouvernement peut révoquer en tout temps l'engagement « pour raisons de malversation, mal administration (*sic*), faute lourde » »⁷⁸. Le Tribunal note ici que le décret mentionne également « ou motif de même gravité » :

4.2 Destitution

Me Duquette consent également à ce que le gouvernement révoque en tout temps le présent engagement, sans préavis ni indemnité, pour raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité, la preuve étant à la charge du gouvernement.⁷⁹

[Nos soulignements]

[102] La demanderesse souligne que dans le cadre du processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 41 du *RÉDAP*, « aucun fardeau de preuve n'est imposé au SGAES » et que « le *RÉDAP* ne prévoit pas les mêmes causes de destitution que le décret de nomination de la demanderesse »⁸⁰.

[103] En somme, pour la demanderesse, le mécanisme prévu aux articles 37 et 42 du *RÉDAP* « ne permet pas d'assurer le seuil minimal requis d'indépendance judiciaire dans le cadre d'un processus d'examen d'une plainte et d'enquête à l'égard d'un juge administratif »⁸¹.

[104] Au soutien de sa position, la demanderesse cite l'arrêt *Valente c. La Reine* (« *Valente* ») qui énonce des définitions de l'indépendance judiciaire et de l'inamovibilité :

18. L'étendue du statut ou de la relation d'indépendance judiciaire a été définie de façon très exhaustive par sir Guy Green, juge en chef de l'état de Tasmanie (...) :

[TRADUCTION] Je définis donc l'indépendance judiciaire comme la capacité des tribunaux d'exercer leurs fonctions constitutionnelles à l'abri de toute intervention réelle ou apparente de la part de toutes personnes

⁷⁶ RLRQ, c. M-30, art. 1.1.

⁷⁷ Demande modifiée, par. 49.

⁷⁸ *Id.*, par. 50.

⁷⁹ Décrets 929-2009, 217-2011, 453-2012, en liasse pièce P-3 et Décret 969-2022, pièce 3.1, art. 4.2.

⁸⁰ Demande modifiée, par. 51.

⁸¹ *Id.*, par. 52.

ou institutions sur lesquelles ils n'exercent pas un contrôle direct, y compris, notamment, l'organe exécutif du gouvernement, et dans la mesure où cela est constitutionnellement possible en étant exempts de toute dépendance réelle ou apparente vis-à-vis de celles-ci.

[...]

31. (...) L'essence de l'inamovibilité pour les fins de l'ai. 11d), que ce soit jusqu'à l'âge de la retraite, pour une durée fixe, ou pour une charge *ad hoc*, est que la charge soit à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif ou de l'autorité responsable des nominations.⁸²

[105] En somme, la demanderesse soumet que « l'intervention possible, réelle ou apparente de l'exécutif, est codifiée dans des textes législatifs et réglementaires ». Elle précise qu'elle ne demande pas dans son recours, comme conclusion principale, la nullité des articles 37 à 42 du *RÉDAP*, « puisqu'envers les administrateurs publics qui n'exercent pas de fonctions juridictionnelles, il est possible que le SGAES soit la personne appropriée pour agir à titre « d'autorité compétente ».

[106] La demanderesse limite donc sa conclusion principale à une demande de déclaration d'inopposabilité de ces articles, à l'égard de la demanderesse et des membres de la Régie « exerçant des fonctions juridictionnelles »⁸³.

○ Position du PGQ

[107] Pour sa part, le PGQ est d'avis que les membres de la Régie n'exercent pas des fonctions quasi judiciaires en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie (LRE)* et donc, que la garantie d'indépendance prévue à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (« *Charte québécoise* »)⁸⁴ ne trouve pas application en l'espèce.

[108] Subsidiairement, le PGQ soumet que si les membres exercent des fonctions quasi judiciaires en vertu de la *LRE*, l'indépendance judiciaire qui résulte de l'application des articles 23 et 56 (1) de la *Charte québécoise* est préservée⁸⁵.

[109] Dans un premier temps, le PGQ affirme qu'afin de déterminer si la demanderesse peut prétendre aux garanties d'indépendance qui découlent de l'application des articles 23 et 56 (1) de la *Charte québécoise*, il faut déterminer si les membres de la Régie exercent des fonctions quasi judiciaires. Sous ce premier volet, le PGQ est d'avis que le poste qu'elle occupe à la Régie ne constitue pas une fonction quasi judiciaire, puisque la Régie « n'est pas un tribunal quasi judiciaire, mais bien un organisme de régulation économique »⁸⁶.

⁸² *Valente c. La Reine*, préc., note 61, par. 18 et 31.

⁸³ Demande modifiée, par. 55 à 57.

⁸⁴ RLRQ, c. C-12.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ Plan de plaidoirie du PGQ, par. 19.

[110] Le PGQ réfère tout d'abord au mandat confié à la Régie, qui est défini à l'article 5 de la *LRE* :

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.⁸⁷

[Nos soulignements]

[111] Pour le PGQ, le mandat confié à la Régie par le législateur ne consiste pas à trancher des litiges opposant un administré à une autorité administrative, comme l'entend l'article 9 de la *Loi sur la justice administrative* (« *LJA* »)⁸⁸.

[112] Le PGQ soumet plutôt que conformément à sa loi habilitante, la Régie est un organisme de régulation économique assujéti au devoir d'agir équitablement et visé par les articles 2 à 8 de la *LJA*⁸⁹.

[113] Au soutien de sa position, le PGQ réfère à la décision *Solunac c. Hydro-Québec* (« *Solunac* »)⁹⁰, rendue le 6 mars 2001, dans laquelle le juge Jean-François Gosselin, j.c.q., procède à une analyse de la nature des fonctions qu'exerce la Régie.

[114] Le juge Gosselin présente « le contexte ayant entouré la création de la Régie de l'énergie » et fait état de l'intention du législateur, à cette époque, de tendre vers une déjudiciarisation « du processus décisionnel de certains organismes administratifs » pour lesquels l'État confie l'application de politiques gouvernementales, en conformité avec les recommandations du rapport du Groupe de travail sur certaines questions relatives à la réforme de la justice administrative (« Rapport Garant »)⁹¹.

[115] Le juge Gosselin procède ensuite à l'analyse de la nature de la Régie en s'appuyant, entre autres, sur les dispositions de la *LRE* :

Adopté dans la foulée de la nouvelle politique énergétique du gouvernement québécois axée sur le développement durable (L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, Gouvernement du Québec, 1997), le projet de loi 50, subséquentement devenu la Loi sur la Régie de l'énergie, visé essentiellement à confier à un seul organisme la réglementation, la régulation et le contrôle des activités de fourniture et de transport d'électricité et de gaz naturel et, accessoirement, la compétence "pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par les distributeurs d'électricité

⁸⁷ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01.

⁸⁸ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 9.

⁸⁹ *Id.*, art. 2.

⁹⁰ *Solunac c. Hydro-Québec*, 2001 CanLII 17986 (QC CQ).

⁹¹ *Id.*, p. 8 à 13.

ou de gaz naturel à l'égard d'un tarif ou d'une condition de services" (notes explicatives du projet de loi).⁹²

[Nos soulignements]

[116] Le juge Gosselin souligne, en faisant référence à l'article 7 de la *LRE*, que le législateur n'a pas prévu l'obligation pour les régisseurs de détenir une formation juridique, « qu'aucune disposition législative n'habilite spécifiquement la Régie à statuer sur des questions de droit ou de compétence » et que « le législateur a pris grand soin - on le voit bien - d'éviter toute terminologie judiciaire »⁹³. Au terme de son analyse, il en arrive à la conclusion suivante :

Toutes ces considérations incitent le Tribunal à conclure que la Régie de l'énergie n'est pas assujettie au devoir d'agir de façon impartiale circonscrit aux articles 9 à 13 de la Loi sur la justice administrative, et conséquemment qu'elle n'est pas un organisme exerçant en totalité ou en partie des fonctions juridictionnelles : ce n'est donc ni un tribunal administratif, ni un organisme multifonctionnel assumant partiellement des fonctions juridictionnelles, au sens du droit administratif québécois.

(...)

Il ne fait aucun doute dans l'esprit du Tribunal que la Régie de l'énergie est effectivement un organisme administratif déjudiciarisé plutôt assujetti au devoir d'agir équitablement visé par les articles 2 à 8 de la même Loi.⁹⁴

[Nos soulignements]

[117] Le PGQ souligne que cette analyse a été « citée avec approbation » par la Cour d'appel dans l'arrêt *Produits Suncor Énergie, s.e.n.c. c. Hydro-Québec* (« *Suncor* »)⁹⁵. Se penchant sur le « recours » du consommateur concernant le traitement de sa plainte à un distributeur d'énergie, en vertu de l'article 31, par. 4 de la *LRE*, la Cour d'appel s'exprime comme suit :

[69] Suncor plaide que l'analyse du juge Gosselin sur la compétence de la Régie en matière d'examen de plaintes est correcte. Je suis d'accord avec ce point de vue. Si le consommateur choisit de ne pas opter pour le renvoi de sa plainte auprès de la Régie, la voie des tribunaux judiciaires ne cesse pas de lui être accessible.⁹⁶

[Nos soulignements]

⁹² *Id.*, p. 15; *Projet de loi 50, Loi sur la Régie de l'énergie*, 2^e sess., 35^e lég, Québec, 1996 (sanctionné le 23 décembre 1996), c. 61.

⁹³ *Solunac c. Hydro-Québec*, préc., note 90, p. 15 à 17.

⁹⁴ *Id.*, p. 21.

⁹⁵ *Produits Suncor Énergie, s.e.n.c. c. Hydro-Québec*, 2014 QCCA 75.

⁹⁶ *Id.*, par. 69.

[118] Le PGQ soutient que l'effet conjugué des affaires *Solunac* et *Suncor* tranche la question de savoir si la Régie constitue un tribunal quasi judiciaire. L'analyse du juge Gosselin dans *Solunac*, approuvée par la Cour d'appel dans *Suncor*, permettrait de conclure que la Régie est plutôt d'un organisme de régulation économique. Le législateur aurait voulu déjudiciariser les fonctions de la Régie et n'aurait pas prévu de l'assujettir au devoir d'agir de façon impartiale imposé aux articles 9 à 13 de la *LJA*.

[119] Le PGQ ajoute que si le législateur a décidé que les régisseurs de la Régie soient assujettis au même processus disciplinaire qu'un titulaire d'un emploi supérieur, le Tribunal doit respecter ce choix législatif, le rôle des tribunaux n'étant pas de remplacer le pouvoir législatif ou exécutif; les tribunaux ne doivent pas s'ériger en tant qu'arbitres de l'opportunité, de la rationalité, de la prudence ou de la sagesse des décisions politiques ou administratives⁹⁷.

[120] La Régie ne se qualifiant pas comme un tribunal « exerçant des fonctions quasi judiciaires », l'article 56 (1) de la *Charte québécoise* ne trouverait pas application en l'espèce. Selon le PGQ, c'est à tort que la demanderesse prétend occuper des fonctions judiciaires lui procurant des garanties d'indépendance émanant de l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[121] Il ajoute que les garanties d'indépendance existent au profit du public et non des juges, l'objet n'étant pas de permettre aux juges (ni aux décideurs administratifs) d'améliorer leurs conditions de travail⁹⁸.

[122] Ainsi, dans la mesure où le Tribunal estimait que les membres de la Régie n'exercent pas des fonctions quasi judiciaires, le principe de la retenue judiciaire en matière constitutionnelle devrait prévaloir de sorte qu'il devrait s'abstenir de traiter de la question constitutionnelle, si cela n'est pas nécessaire pour le règlement du litige :

6 Notre Cour a dit à maintes reprises qu'elle ne devait pas se prononcer sur des points de droit lorsqu'il n'est pas nécessaire de le faire pour régler un pourvoi. Cela est particulièrement vrai quand il s'agit de questions constitutionnelles et le principe s'applique avec encore plus de force si le fondement de la procédure qui a été engagée a cessé d'exister.⁹⁹

⁹⁷ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 52 et 53.

⁹⁸ *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.)*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 9. Voir également: *Ell c. Alberta*, [2003] 1 R.C.S. 857, par. 29; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, préc., note 45, par. 33.

⁹⁹ *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 6 à 13.

[123] Dans un deuxième temps, subsidiairement, le PGQ plaide que si le Tribunal en arrive à la conclusion que la demanderesse exerce des fonctions quasi judiciaires, l'indépendance au sens de l'article 23 de la *Charte québécoise* de la demanderesse est préservée puisque les régisseurs de la Régie détiennent toutes les garanties qui, relativement à un organisme de ce type, sont nécessaires pour assurer leur indépendance et leur impartialité.

[124] Pour apprécier si un tribunal ou un organisme détient des garanties d'indépendance et d'impartialité suffisantes, le PGQ soumet qu'il faut examiner si une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur de façon réaliste et pratique, éprouverait une crainte raisonnable quant à l'indépendance et l'impartialité du tribunal. À cet égard, il réfère à la décision de la Cour suprême du Canada dans *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*¹⁰⁰.

[125] Le PGQ ajoute que les garanties d'indépendance et d'impartialité sont des garanties qui doivent faire l'objet d'une interprétation contextuelle en fonction de la situation institutionnelle propre à chaque organisme.

[126] Référant à la décision de la Cour d'appel dans *Québec (Procureure générale) c. Barreau de Montréal*, le PGQ précise qu'une telle analyse contextuelle peut prendre en considération différents facteurs, tels le statut du tribunal analysé par rapport aux tribunaux judiciaires, son mode de fonctionnement, ses pouvoirs, sa compétence ainsi que les parties en présence et les intérêts en jeu¹⁰¹. Les exigences d'indépendance propres aux tribunaux judiciaires ne peuvent être transposées sans aucune modulation aux organismes administratifs de régulation qui exercent également des fonctions quasi judiciaires¹⁰².

[127] Selon le PGQ, la demanderesse ne peut revendiquer un statut équivalent à celui des décideurs exerçant uniquement des fonctions quasi judiciaires, en particulier à la lecture de l'analyse des décisions *Solunac* et *Suncor*. Dans l'hypothèse où le Tribunal concluait que la Régie exerce des fonctions quasi judiciaires, le PGQ soutient que cet organisme devrait se situer au niveau inférieur du spectre des tribunaux administratifs en raison de la nature de ses fonctions et réfère, à cet égard, aux propos de la Cour d'appel dans l'arrêt *Québec c. Barreau de Montréal*:

[119] À mon avis, le premier juge n'a pas erré dans son analyse des fonctions exercées par le TAQ lorsqu'il a conclu que ce dernier ne répondait pas à la notion classique de tribunal administratif. Ainsi que je l'ai mentionné plus haut, cet examen visait à situer le TAQ sur le large spectre des tribunaux administratifs, partant d'une simple commission de régulation à un tribunal s'approchant d'une

¹⁰⁰ *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 44.

¹⁰¹ *Québec c. Barreau de Montréal*, 2001 CanLII 20651 (QC CA), requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2002-10-17), 28910, par. 115 à 158.

¹⁰² *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, par. 83 et 84; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 62.

cour de justice, dans le but ultime d'établir le niveau d'indépendance requis de ses membres. Cette démarche était d'autant plus pertinente que la Cour suprême a affirmé, dans l'arrêt *Newfoundland Telephone Co. Ltd. c. Newfoundland (Public Utilities Board)* (1992 CanLII 84 (CSC), [1992] 1 R.C.S. 623, juge Cory), alors qu'elle statuait sur l'impartialité des membres du Board of Commissioners of Public Utilities, que le critère approprié à cet aspect de l'équité procédurale n'avait pas « à être aussi sévère dans le cas de la Commission en cause, qui traite de questions de principe [policy matters], qu'il le serait dans le cas d'une commission remplissant des fonctions purement juridictionnelles » (aux pp. 644-645).¹⁰³

[Nos soulignements]

[128] Selon le PGQ, à la lecture de l'article 5 de la *LRE*, il appert que la Régie, contrairement au Tribunal administratif du Québec, n'est pas chargée de trancher des litiges entre un administré et l'État.

[129] De plus, selon la jurisprudence, les éléments assurant l'inamovibilité des décideurs exerçant des fonctions quasi judiciaires au sein d'organismes administratifs sont les suivants : il est suffisant que ces personnes soient nommées pour un terme fixe, qu'elles ne puissent être destituées durant ce terme au bon plaisir de l'exécutif, mais plutôt pour un motif déterminé et que l'exécutif respecte les principes d'équité procédurale lorsqu'il souhaite les destituer¹⁰⁴.

[130] Selon le PGQ, les conditions minimales de la garantie de l'inamovibilité sont remplies en l'espèce. Compte tenu du processus disciplinaire prévu au *RÉDAP* et des conditions de travail prévues dans son décret de nomination, lequel prévoit entre autres les motifs possibles de destitution¹⁰⁵, la demanderesse jouit d'une garantie d'inamovibilité suffisante qui respecte son indépendance.

¹⁰³ *Québec c. Barreau de Montréal*, préc., note 101, par. 119; Voir également : *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)*, [1992] 1 R.C.S. 623, p. 644 et 645.

¹⁰⁴ *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 67 et 68; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, préc., note 102, par. 93 et 94; Voir également, dans le contexte de l'al. 11d) de la *Charte canadienne* : *Valente c. La Reine*, préc., note 61, p. 698.

¹⁰⁵ Décrets 929-2009, 217-2011, 453-2012, en liasse Pièce p-3 et Décret 969-2022, pièce 3.1, art. 4.2.

[131] Quant à la durée du mandat, la *LRE* prévoit que les régisseurs nommés par le gouvernement exercent leurs fonctions à temps plein (art. 7) et que la durée de leur mandat est de cinq ans (art. 70). Le PGQ soumet que de tels mandats à durée déterminée ont été considérés par les tribunaux comme étant suffisants pour assurer l'inamovibilité de membres d'organismes semblables à la Régie¹⁰⁶. De tels mandats furent également considérés comme suffisants pour des organismes dont les membres exercent exclusivement des fonctions quasi judiciaires¹⁰⁷. En l'espèce, le terme fixe du mandat de la demanderesse assurerait donc son indépendance au sens de l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[132] Quant aux motifs de destitution, les conditions d'emploi de la demanderesse prévues à son décret de nomination, plus précisément à l'article 4.2 de ce décret et des décrets renouvelant son mandat¹⁰⁸, prévoient qu'elle ne peut être destituée que pour des raisons « de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité, la preuve étant à la charge du gouvernement ».

[133] Le PGQ soumet que les tribunaux ont déjà analysé des conditions d'emploi similaires et ont conclu qu'elles étaient suffisantes pour mettre à l'abri les membres d'organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires des interventions arbitraires de l'exécutif en cours de mandat, ce qui permet donc d'assurer leur inamovibilité :

68 En l'espèce, les décrets de nomination prévoient expressément que la destitution des régisseurs ne peut avoir lieu que pour certains motifs précis. De plus, les régisseurs conservent la possibilité de s'adresser aux tribunaux de droit commun afin de s'opposer à une destitution illégale. En ces circonstances, je considère que les régisseurs jouissent d'une inamovibilité suffisante, au sens de l'arrêt *Valente*, puisque toute intervention arbitraire de l'exécutif en cours de mandat pourra être sanctionnée.¹⁰⁹

[Nos soulignements]

[134] Le PGQ réfère également à la décision *Montambeault c. Brazeau* qui portait sur l'article 5.2 d'un décret qui prévoyait des motifs de destitution semblables à ceux qui sont prévus à l'article 4.2 des décrets qui s'appliquent à la demanderesse :

L'article 5.2 ne prévoit pas expressément la tenue d'une audition préalable selon une procédure offrant à la personne visée la possibilité de se faire entendre. Je suis d'avis toutefois que les règles de la justice naturelle suppléent de façon satisfaisante à cette absence de disposition expresse. Le gouvernement, lorsqu'il révoque pour un motif précis énuméré à l'article 5.2, doit interpréter et prouver la norme qu'il a lui-même adoptée. Il doit alors, dans l'exercice de sa discrétion,

¹⁰⁶ 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, paragr. 67.

¹⁰⁷ *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCA 1690, par. 70 à 72; Voir également: *Québec c. Barreau de Montréal*, préc., note 101, par. 167 à 171.

¹⁰⁸ Décrets 929-2009, 217-2011, 453-2012, en liasse pièce P-3 et Décret 969-2022, pièce 3.1, art. 4.2.

¹⁰⁹ 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 65 à 68.

respecter les règles de justice naturelle et permettre au membre du tribunal administratif de se faire entendre. Ce dernier dispose encore d'un recours devant les tribunaux de droit commun pour contester une destitution illégale; pareil recours a déjà été exercé par voie de jugement déclaratoire dans *Sauvé-Cuerrier c. Bourbeau*, déjà cité.¹¹⁰

[Nos soulignements]

[135] Le PGQ soumet que le *RÉDAP* prévoit la possibilité pour l'administrateur public visé par une plainte de fournir ses observations et d'être entendu sur le sujet (art. 39). De plus, le *RÉDAP* prévoit qu'en cas de sanction, la décision à l'égard de l'administrateur public doit être écrite et motivée, lui permettant par la suite d'en demander le contrôle judiciaire (art. 42).

[136] Ainsi, « dans la mesure où la demanderesse exerce bel et bien des fonctions quasi judiciaires, ses conditions d'emploi, incluant le processus disciplinaire mis en place par le *RÉDAP* et le contenu de son décret de nomination, respectent les garanties d'inamovibilité auxquelles auraient droit des membres d'un organisme comme la Régie »¹¹¹.

[137] Pour le PGQ, « la jurisprudence est claire: dans des cas qui pourraient s'apparenter à la situation de la demanderesse, la durée de son mandat et le mécanisme relié à sa destitution sont suffisants pour assurer pleinement son indépendance au sens de l'article 23 de la *Charte québécoise*¹¹².

[138] Le PGQ conclut qu'il « n'y a donc aucun motif permettant de déclarer inopérants les articles 37 à 42 du *RÉDAP*, l'article 3.0.1 de la *LMCE* et l'article 7 de la *LRE*, puisqu'aucune atteinte à la prétendue indépendance de la demanderesse n'a été démontrée. La crainte qu'elle manifeste est théorique et ne constitue pas une crainte raisonnable au sens de la jurisprudence dans le contexte particulier de la Régie »¹¹³.

2.2.2. La Régie exerce des fonctions quasi judiciaires

[139] Dans son *Traité de droit administratif*, l'auteur Garant explique la distinction entre les notions d'acte « administratif », d'acte « juridictionnel ou judiciaire » et d'acte « quasi judiciaire » :

3.1.2.1. L'acte administratif est généralement la décision prise par une autorité administrative dans l'exercice de sa mission de gestion, de régulation, de surveillance et de contrôle de différents secteurs de l'activité économique et sociale, d'enquête, de délivrance de permis, d'autorisation ou de prestation

¹¹⁰ *Montambeault c. Brazeau*, 1996 CanLII 6069 (QC CA), requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 1997-09-11), 25808, p. 11 et 14 (opinion de la juge Rousseau-Houle); Voir également: *Érablière J.P.L. Caron inc. c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, 2007 QCCS 453, appel rejeté (2008 QCCA 2245), requête pour autorisation de pourvoi rejetée (C.S. Can., 2009-04-09), 32974, par. 74 à 76.

¹¹¹ Plan de plaidoirie du PGQ, par. 57.

¹¹² *Id.*, par. 58.

¹¹³ *Id.*, par. 59.

économique ou sociale. La Cour suprême constatait « la multitude de situations qui donnent ouverture aux décisions de nature administrative » et avouait que « la décision de nature administrative ne se prête pas à une classification rigide de fonctions ».

[...]

3.1.2.2. Notre tradition jurisprudentielle a, la plupart du temps, mis sur le même pied ou assimilé la réalité judiciaire à la réalité quasi judiciaire³⁴. On assimile aussi la notion de quasi-judiciaire et celle de juridictionnel³⁵. Le législateur les a lui-même souvent rapprochées en définissant un tribunal comme l'autorité qui exerce des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires : c'est le cas de la Charte des droits et libertés de la personne, de la Loi sur le Barreau, de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics, etc. Toutefois, pour certaines fins précises il a fallu faire la distinction (...). La fonction juridictionnelle ou strictement judiciaire implique donc nécessairement un litige entre des parties externes au tribunal, qui sera tranché au terme d'un débat contradictoire par une décision exécutoire qui applique le droit.

[...]

3.1.2.3. L'acte quasi judiciaire est celui qui apparaît au terme du processus quasi judiciaire, soit assimilé au processus judiciaire. Cette notion est l'une des plus difficiles à définir de notre Droit administratif. Sans avoir la prétention de vider la question, il nous faut toutefois, à l'aide de la doctrine et de la jurisprudence récentes, prendre parti pour une définition.

Suivant la jurisprudence dominante, deux éléments essentiels doivent normalement se retrouver pour conclure à la qualification de quasi judiciaire : un élément matériel et un élément formel. Sans l'éliminer, cette jurisprudence ne favorise guère la qualification fondée sur un seul critère, soit l'atteinte aux droits. Dans l'arrêt Martineau, le juge Pigeon dit ceci : « Au risque de me répéter, cela ne signifie pas que chaque fois qu'une décision porte atteinte aux droits d'un requérant, il existe un devoir d'agir de façon judiciaire ». Le juge Dickson, dans un autre arrêt célèbre unanime : « mais le fait que les droits soient touchés n'entraîne pas nécessairement d'obligation d'agir judiciairement ».

Par ailleurs, la jurisprudence démontre clairement que la seule existence d'une procédure de type judiciaire s'imposant à l'organisme administratif ne pourra impliquer une telle qualification de ses fonctions que dans la mesure où il est établi que les droits du requérant ont été touchés ou seront vraisemblablement touchés par l'action administrative.

La Cour suprême a remis en lumière le sens et la portée de ces deux critères dans le fameux arrêt Régie des permis d'alcool de septembre 1996.¹¹⁴

¹¹⁴ Patrice GARANT, « La nature des actes de l'Administration », dans *Droit administratif*, coll. J. Garant, 7e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, EYB2017DRA16.

[Nos soulignements]

[140] C'est ici qu'intervient l'analyse des quatre (4) critères énoncés dans la décision *Régie des permis d'alcool*.

(1) Les termes utilisés pour conférer la fonction ou le contexte général dans lequel cette fonction est exercée donnent-ils à entendre que l'on envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise?

[141] L'article 1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* énonce ce qui suit :

1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinement du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit.¹¹⁵

[142] L'article 5 de la *LRE* réfère aux fonctions de la Régie :

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.¹¹⁶

[143] Quant à savoir si les termes de la *LRE* signifient qu'on « envisage la tenue d'une audience avant qu'une décision soit prise », le Tribunal considère que cette loi couvre ces deux volets.

[144] Concernant la tenue d'une audience, le Chapitre II de la *LRE*, qui porte sur l'« Organisation et le fonctionnement de la Régie », comporte la section IV qui réfère aux « Audiences publiques ». L'article 25 de la *LRE* prévoit que la Régie « doit » tenir une audience publique, dans les cas qui y sont énumérés :

25. La Régie doit tenir une audience publique:

1° lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 48, sauf lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif par l'application des articles 48.3 ou 48.4 ou lorsqu'elle fixe ou modifie les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité, 65, 78 et 80;

¹¹⁵ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. 6.01, art. 1.

¹¹⁶ *Id.*, art. 5.

2° lorsqu'elle détermine les éléments compris dans les coûts d'exploitation et fixe un montant en application de l'article 59;

2.1° (*paragraphe abrogé*);

3° lorsque le ministre le requiert sur toute question en matière énergétique;

4° (*paragraphe abrogé*).

La Régie peut, si elle le juge nécessaire, convoquer une audience publique lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif par l'application des articles 48.3 ou 48.4 ou lorsqu'elle fixe ou modifie les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité. Elle peut aussi convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence, sauf lorsqu'elle détermine le taux en vertu du deuxième alinéa de l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5).

Elle peut également prévoir, avant la tenue d'une audience publique, la tenue de séances d'information et de consultation publiques.¹¹⁷

[145] Quant à la notion de prise de décision, les cas pour lesquels une audience publique est obligatoire sont prévus aux articles 48, 65, 78, 80 (art. 25, al. 1°) et 59 (art. 25, al. 2°)

[146] L'article 48 de la *LRE*, se situe dans le Chapitre IV intitulé « Tarification » et prévoit ce qui suit :

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné de même que les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité.

La Régie fixe ou modifie les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité dans les cas prévus à l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4. À cette fin, elle peut demander au distributeur d'électricité tout document ou renseignement pertinent.

Aux fins du présent article, la Régie peut notamment demander au transporteur d'électricité, au distributeur d'électricité ainsi qu'à un distributeur de gaz naturel de lui soumettre une proposition de modification.

Une demande visée au premier alinéa ou à l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4 est accompagnée des documents et des frais prévus par règlement. Le distributeur d'électricité et un distributeur de gaz naturel doivent joindre à une telle demande

¹¹⁷ *Id.*, art. 25.

un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu.¹¹⁸

[Nos soulignements]

[147] L'article 65 de la *LRE* se situe dans le Chapitre VI intitulé « Droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel », sous la section I intitulée « Attribution d'un droit exclusif de distribution »; les articles 66 à 68 de la *LRE* sont également pertinents au débat :

65. Une demande de droit exclusif de distribution de gaz naturel doit être faite par écrit, adressée à la Régie et accompagnée des documents et des frais prévus par règlement.

Sur réception d'une demande, la Régie en informe le ministre.

66. La Régie fait publier un avis de la demande à la *Gazette officielle du Québec* de même que dans un quotidien circulant dans le territoire visé par celle-ci. Cet avis indique:

1° qu'une demande de droit exclusif de distribution de gaz naturel a été adressée à la Régie;

2° qu'il y aura audience publique pour l'examiner;

3° que toute personne intéressée pourra présenter ses observations;

4° le lieu, la date et l'heure de la tenue de l'audience publique.

L'audience ne peut être tenue avant l'expiration de 30 jours suivant la date de la dernière publication.

67. Après la tenue de l'audience publique, la Régie donne son avis au gouvernement sur la demande de droit exclusif de distribution de gaz naturel.

68. Un droit exclusif de distribution de gaz naturel peut être octroyé pour au plus 30 ans. Ce droit peut être renouvelé aux conditions déterminées par le gouvernement.¹¹⁹

[Nos soulignements et emphases]

[148] L'article 78 de la *LRE* se situe également dans le Chapitre VI intitulé « Droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel », mais sous la section II intitulée « Obligations du transporteur d'électricité et des distributeurs »; l'article 79 est également pertinent au débat :

78. Une personne intéressée non desservie par un réseau de distribution de gaz naturel peut demander à la Régie d'ordonner à un distributeur de gaz naturel

¹¹⁸ *Id.*, art. 48.

¹¹⁹ *Id.*, art. 65 à 68.

d'étendre son réseau de distribution dans le territoire où s'exerce son droit exclusif.

Elle peut également demander à la Régie de recommander au gouvernement d'étendre le territoire où s'exerce le droit exclusif d'un distributeur de gaz naturel et d'ordonner à ce distributeur d'étendre son réseau de distribution.

79. La Régie peut, à la demande d'un consommateur ou d'un distributeur de gaz naturel, dispenser ce dernier de donner suite à une demande faite en vertu des articles 77 ou 78 si elle est d'avis, notamment, que l'intérêt public le requiert ou que les coûts inhérents au service demandé ne seront pas supportés par ce consommateur.

La Régie peut également dispenser un distributeur de gaz naturel de donner suite à ces demandes, si cela a pour effet de compromettre la rentabilité ou l'efficacité des opérations de son entreprise ou est susceptible de compromettre la sécurité d'approvisionnement d'un autre consommateur.

Lorsque le gaz naturel est utilisé principalement pour le chauffage de bâtiments ou à des fins domestiques, la Régie peut également dispenser un distributeur de donner suite à une demande faite en vertu du deuxième alinéa de l'article 77 si elle est d'avis que les conditions d'approvisionnement dont le consommateur a convenu avec un tiers ne lui assurent pas, compte tenu notamment de ses besoins particuliers et de la disponibilité du gaz naturel, une sécurité d'approvisionnement comparable à celle offerte par un distributeur.

[Nos soulignements]

[149] L'article 80 de la *LRE* se situe également dans le Chapitre VI intitulé « Droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel », dans la section II intitulée « Obligations du transporteur d'électricité et des distributeurs », mais porte plus précisément sur la cession d'une entreprise faisant l'objet d'un droit exclusif de distribution :

80. Nul ne peut aliéner, ni autrement céder une entreprise faisant l'objet d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel, ni fusionner une personne morale titulaire d'un tel droit, sans l'autorisation du gouvernement.

Pareille autorisation est également requise pour céder, transférer, échanger ou attribuer des titres d'une personne morale titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel ou faire quelque autre opération sur de tels titres si l'opération a pour effet direct ou indirect de réunir dans une même main ou dans les mains d'un groupe de personnes liées au sens de la Loi sur les impôts (chapitre I-3) des titres ou des droits d'acquiescer des titres:

[...]

Avant de décider d'une demande visée au présent article, le gouvernement prend avis de la Régie.

Toute personne intéressée peut s'adresser au tribunal compétent pour faire prononcer la nullité d'un acte en contravention du présent article (...).¹²⁰

[Nos soulignements et emphases]

[150] Enfin, l'article 59 de la *LRE* se situe dans le Chapitre V intitulé « Surveillance des prix de la vapeur et des produits pétroliers » :

59. Pour l'application de l'article 67 de la Loi sur les produits pétroliers (chapitre P-30.01):

1° la Régie fixe à tous les trois ans un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel; elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine;

2° la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure ledit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant; la Régie précise la période et la zone où sa décision s'applique;

3° la Régie peut déterminer des zones.

Aux fins du paragraphe 1°, les coûts d'exploitation sont les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs.

[Nos soulignements]

[151] De ce qui précède, le Tribunal retient que la Régie « doit » tenir une audience, avant de « prendre une décision », dans le cadre de l'application des articles 48, 75, 78 et 59 de la *LRE*. Quant à l'application des articles 65 et 80, la Régie « donne son avis » ou le gouvernement « prend avis » de la Régie mais, dans ces deux cas, la décision finale appartient au gouvernement, et non à la Régie.

[152] Le Tribunal est d'avis que le premier critère pour déterminer si une décision ou ordonnance est légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire est rencontré en l'espèce.

(2) La décision ou l'ordonnance porte-t-elle directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un?

¹²⁰ *Id.*, art. 80.

[153] Les décisions ou les ordonnances rendues par la Régie, dans le cadre de l'application des articles 48, 75, 78 et 59 de la *LRE*, portent directement ou indirectement atteinte aux droits et obligations de quelqu'un, en ce qu'elles peuvent affecter les droits et les obligations, de même qu'avoir des impacts financiers négatifs, sur les consommateurs ainsi que sur les entreprises visées par la *LRE*, qu'elles soient impliquées à titre de « fournisseurs, distributeurs ou la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur » (art. 1 de la *LRE*).

[154] Le deuxième critère est rencontré.

(3) S'agit-il d'une procédure contradictoire?

[155] Les articles 26 à 29 de la *LRE* prévoient les règles applicables aux participants dans le cadre des audiences publiques tenues par la Régie, en vertu de l'article 25 de la *LRE* :

26. La Régie, avant de tenir une audience publique, donne des instructions écrites dans lesquelles elle fixe la date du dépôt de tous les documents et renseignements pertinents à l'appui des arguments que les participants entendent faire valoir, le lieu et la date de l'audience et toute autre information qu'elle juge nécessaire. Elle fait également connaître à ce moment l'information relative à la tenue de séances d'information et de consultation publiques, le cas échéant.

Elle peut décider que les observations et l'argumentation des participants lui seront présentées par écrit.

Elle peut, aux conditions qu'elle détermine, ordonner à un participant de diffuser ces instructions.

27. S'il le considère utile et si les circonstances le permettent, le président de la Régie ou tout régisseur désigné par lui peut convoquer les participants à une rencontre préparatoire.

28. La rencontre préparatoire a pour objet:

1° de définir les questions à débattre lors de l'audience publique et de les clarifier;

2° d'évaluer l'opportunité de préciser les positions des participants ainsi que les solutions proposées;

3° d'assurer l'échange entre les participants de tout document et renseignement pertinents;

4° de planifier le déroulement de l'audience publique;

5° d'examiner la possibilité pour les participants de reconnaître certains faits ou d'en faire la démonstration par déclaration sous serment;

6° d'examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience publique.

29. Un procès-verbal de la rencontre préparatoire est dressé, signé par les participants et le président ou le régisseur qui les a convoqués.

Les ententes et décisions qui y sont rapportées gouvernent pour autant le déroulement de l'audience publique, à moins que la Régie, lorsqu'elle entend les participants, ne permette d'y déroger pour prévenir une injustice.¹²¹

[Nos soulignements]

[156] Pour le Tribunal, les règles de fonctionnement des audiences publiques prévues aux articles 25 à 29 de la *LRE* comportent plusieurs indices que nous sommes en présence d'un débat « contradictoire », au sens où les participants doivent « convaincre » la Régie du bien-fondé de leurs positions, que les participants soient des consommateurs ou des entreprises visées par l'article 1 de la *LRE*.

[157] De plus, le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹²² comporte plusieurs indices qui permettent de conclure qu'un débat contradictoire se tient devant la Régie. Le Tribunal note les éléments suivants :

- « audience »: séance au cours de laquelle la Régie de l'énergie entend la preuve et l'argumentation présentées par les participants » (art. 1);
- « document »: tout document tel que défini à l'article 3 de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* (chapitre C-1.1), incluant toute demande, procédure, preuve, demande de renseignements, lettre ou autre communication adressée à la Régie (art. 1);
- Toute demande à la Régie doit être faite par écrit et doit en outre: (...); 2° contenir un exposé clair et succinct des faits, de l'objet et des motifs de la demande ainsi que des conclusions recherchées (...); 4° inclure tous les documents au soutien de la demande et en fournir la liste; 5° être appuyée d'une ou de plusieurs déclarations sous serment établissant tous les faits nécessaires au soutien de la demande (...) (art. 10);
- Le demandeur doit déposer à la Régie les documents ou la preuve supplémentaire que celle-ci juge nécessaires à ses délibérations (art. 23);

¹²¹ *Id.*, art. 26 à 29.

¹²² RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.

- La Régie peut permettre à tout participant de déposer, dans le délai qu'elle prescrit, une preuve (art. 24);
- Avant le début de l'audience ou du délibéré dans le cadre d'une consultation, la Régie peut exiger, dans le délai qu'elle prescrit, qu'un document déposé par un participant ou une partie de celui-ci soit appuyé d'une déclaration sous serment attestant de la véracité des faits qui y sont allégués (art. 29);
- À moins d'instructions contraires de la Régie, un participant à une audience peut appeler et interroger des témoins, interroger les témoins des autres participants et présenter sa position. Les témoins sont entendus sous la foi du serment, lequel consiste à faire l'affirmation solennelle de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité (art. 38).
- Les audiences sont toujours enregistrées par la Régie. Aussi, elles peuvent notamment être prises en sténotypie ou en sténographie (art. 41).

[Nos soulignements]

[158] Pour le Tribunal, les éléments précités constituent autant d'indices que la Régie tient ses audiences publiques, dont celles obligatoires, avant de prendre une décision, en appliquant plusieurs exigences procédurales qui s'apparentent à un processus de nature judiciaire.

[159] Considérant que nous sommes en présence d'une Régie, on pourrait soulever que nous ne sommes pas véritablement en présence de deux parties qui s'affrontent dans le cadre d'une procédure contradictoire. Sur cet aspect, l'auteur Garant affirme que « l'idée que la fonction quasi judiciaire n'implique pas à proprement parler un litige entre deux parties se faisant face devant le tribunal comme dans une procédure judiciaire civile ou pénale n'est pas nouvelle »¹²³; il cite à cet égard la décision *Régie des permis d'alcool* :

35 Il est significatif également que la décision de la Régie ne puisse être rendue qu'après la tenue d'une audition au cours de laquelle des témoins pourront être entendus, des pièces déposées et des représentations faites. Les caractéristiques de l'audition apparentent le processus à celui qui a cours devant les tribunaux judiciaires. Bien qu'il n'existe pas, à proprement parler, de *lis inter partes* devant la Régie, des personnes aux intérêts opposés peuvent néanmoins présenter des versions contradictoires des faits à l'occasion de l'audition.¹²⁴

[160] Le troisième critère de l'analyse est rencontré.

(4) S'agit-il d'une obligation d'appliquer les règles de fond à plusieurs cas individuels plutôt que, par exemple, de

¹²³ Patrice GARANT, « La nature des actes de l'Administration », dans *Droit administratif*, coll. J. Garant, 7e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, EYB2017DRA16.

¹²⁴ 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 35.

l'obligation d'appliquer une politique sociale et économique au sens large?

[161] Les quelques décisions qui traitent des fonctions de la Régie de l'énergie font référence à son caractère « d'organisme de régulation à caractère multifonctionnel ». Dans une décision de la Cour supérieure, on réfère au rôle de régulation de la Régie, sans se prononcer sur la qualification de ses fonctions :

[10] La Régie est un organisme de régulation à caractère multifonctionnel selon la jurisprudence. Lorsqu'elle décide s'il y a lieu d'approuver la conclusion d'un contrat d'approvisionnement, sa décision, sans appel selon l'article 40 de la Loi, est susceptible de restreindre les droits du distributeur concerné [...]. Que la fonction qu'elle exerce à ce moment soit quasi judiciaire ou administrative, elle doit respecter les règles de la justice naturelle ou l'équité procédurale.¹²⁵

[Nos soulignements]

[162] La Cour d'appel réfère également au rôle de régulation de marché confié à la Régie, tout en reconnaissant qu'elle puisse exercer une fonction juridictionnelle :

[34] Or, l'on a justement affaire en la Régie de l'énergie à une telle instance spécialisée et même surspécialisée, qui exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité. C'est le type même de l'entité administrative polycentrique et multifonctionnelle, jouissant d'un point de vue privilégié sur l'organisation et les conditions du service d'électricité, tenant compte des objectifs exprimés par le législateur aux articles 1 et 5 L.R.é. : [...].¹²⁶

[Nos soulignements]

[163] L'auteur Garant a procédé à une étude approfondie des fonctions de la Régie de l'énergie comme organisme de régulation afin de qualifier son rôle de la Régie dans le contexte de « la tarification ». Il conclut que les fonctions exercées par la Régie, dans ce contexte, se qualifient de fonctions quasi judiciaires :

La tarification n'est pas une fonction judiciaire ou juridictionnelle au sens où l'a défini la Cour suprême aux fins de l'article 96 de la Constitution. Il ne s'agit pas strictement d'« une situation triangulaire et qui présuppose à la fois un différend entre deux antagonistes et un débat contradictoire ». Il s'agit plutôt d'une fonction quasi judiciaire qui ne comporte pas à proprement parler un *lis inter partes*. [...]

¹²⁵ *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Section Québec) c. Régie de l'énergie*, 2010 QCCS 6658, par. 10; Patrice GARANT, « La problématique des fonctions des tribunaux administratifs », dans *La justice invisible ou méconnue – Propos sur la justice et la justice administrative*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, EYB2014JIM58.

¹²⁶ *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934, par. 34. Jurisprudence citée avec approbation dans *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002, pourvoi en contrôle judiciaire accueilli en partie (2022 QCCS 3728, par. 199), par. 3.

La jurisprudence a toujours reconnu que dans l'opération de tarification, il y a une certaine forme d'atteinte aux droits et de création d'obligations qui permet de qualifier le processus de quasi judiciaire. Il a été reconnu que la tarification limite les droits traditionnellement reconnus en common law, tels la liberté contractuelle, la liberté de commerce et le droit de propriété des entreprises réglementées. Le tribunal administratif est appelé à exercer un arbitrage au nom de l'intérêt public entre l'intérêt du consommateur et les droits économiques des entreprises ou plus exactement d'un distributeur particulier. [...]

La tarification peut-elle être envisagée comme une opération complexe qui comporterait plusieurs phases, soit une phase législative ou administrative dans laquelle l'organisme régulateur établirait des principes et des règles de portée générale, et une phase quasi judiciaire où serait fixé le tarif ? [...]

Appliquée à la Régie de l'énergie du Québec, cette dichotomie pourrait conduire à considérer une phase quasi législative, selon l'article 32 de la loi, et une phase quasi judiciaire selon les articles 48 et suivants. [...]

Je ne crois pas que cette dichotomie soit possible. Ce serait contourner les exigences de l'article 23 de la Charte québécoise que de laisser la Régie régler bon nombre de questions mentionnées au chapitre IV par voie quasi législative sous l'article 32. [...]

Ce chapitre IV de la *Loi sur la Régie de l'énergie* intitulé « Tarification » vise incontestablement une opération quasi judiciaire. L'article 48 habilite la Régie à prendre des décisions de fixation ou de modification de tarifs et conditions de « transport ou fourniture ». Cela est la mise en oeuvre de l'article 31 qui donne « compétence exclusive » à la Régie sur cette matière. L'article 25 impose la tenue d'une audience publique pour cette opération.

L'article 49 fait un devoir à la Régie, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, « d'établir la base de tarification d'un distributeur en tenant compte de » certains critères. Elle doit aussi prendre en compte certains éléments et certains objectifs. Certains de ces critères sont exprimés en termes assez généraux. [...]

Les articles 49 à 52 contiennent un ensemble d'énoncés qui sont des principes généraux nécessaires ou utiles à la détermination des tarifs. Lorsqu'elle a à appliquer ces principes, la Régie doit procéder quasi judiciairement parce qu'il s'agit d'une question de tarification au sens de l'article 48, auquel s'applique l'article 25 qui prescrit une audience publique¹²⁷.

[Nos soulignements]

[164] Le quatrième critère d'analyse est rencontré.

¹²⁷ Patrice GARANT, « Une fonction particulière : la tarification », dans *La justice invisible ou méconnue – Propos sur la justice et la justice administrative*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, EYB2014JIM62, section 7.5.2.

[165] De ce qui précède, le Tribunal conclut que la Régie exerce des fonctions quasi judiciaires et que la garantie d'indépendance judiciaire prévue à l'article 23 de *Charte québécoise* s'applique à la Régie de l'énergie.

2.2.3. La Régie ne se situe pas au niveau inférieur du spectre des organismes administratifs

[166] Le Tribunal doit maintenant déterminer si les articles 3.0.1. de la *LCME*, 7 de la *LRE* et 37 à 42 de la *RÉDAP* portent atteinte à l'indépendance judiciaire garantie à une personne visée lorsqu'elle procède devant la Régie.

[167] Dans la demande modifiée, la demanderesse soulève que « toutes les institutions qui ont des instances judiciaires et quasi-judiciaires doivent prévoir une structure qui, aux yeux du public, offre les garanties de l'indépendance judiciaire à la fois dans sa dimension institutionnelle et envers les personnes qui exercent des pouvoirs judiciaires ou quasi-judiciaires »¹²⁸.

[168] Dans la décision *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, la Cour d'appel (opinion du juge Baudouin), résume en quoi consiste la garantie d'indépendance judiciaire, le standard d'indépendance (« perception raisonnable qu'en aurait une personne bien informée ») et aborde la dimension institutionnelle et individuelle de cette garantie :

[57] L'indépendance judiciaire peut se définir comme une absence d'ingérence extérieure dans le déroulement du processus judiciaire. Les décisions des tribunaux doivent être rendues en fonction du droit existant (*rule of law*) et non sur la base de l'opinion des pouvoirs exécutif ou législatif, de pressions extérieures, ou même de préjugés personnels. [...]

[58] Cet impératif d'indépendance résulte du droit fondamental du justiciable à un procès juste et équitable, droit protégé par les articles 7 et 11 de la Charte canadienne et par l'article 23 de la Charte québécoise. Sans cette garantie, le public ne pourrait pas avoir confiance dans le système judiciaire, ce qui minerait certainement la légitimité même du processus et ternirait l'image de l'institution. C'est pourquoi la Cour suprême a rattaché ce standard d'indépendance à la perception raisonnable qu'en aurait une personne bien informée.

[69] Avec respect pour l'opinion contraire, je crois qu'on ne peut plus souscrire à l'idée que l'indépendance de la magistrature n'est qu'un concept purement institutionnel, depuis l'arrêt *Renvoi sur les juges de la Cour provinciale, 1997 CanLII 317 (CSC)*, [1997] 3 R.C.S. 3. D'ailleurs, et de toute façon, à partir du moment où cette indépendance est menacée dans un cas spécifique, c'est-à-dire

¹²⁸ Demande modifiée, par. 43.

à propos d'un magistrat en particulier, il m'apparaît que, par ricochet ou par contrecoup, c'est l'institution même qu'il incarne qui est en cause (...). [...]

[71] La dimension individuelle de l'indépendance s'explique par la nécessité que le juge se sente tout à fait libre de rendre ses décisions dans les affaires dont il est saisi, sans pressions autres que sa propre conscience et son sens du devoir. La charge du magistrat doit, en effet, être à l'abri de toute intervention discrétionnaire ou arbitraire de la part de l'exécutif: il ne doit pas craindre d'être révoqué par lui. L'indépendance veut ainsi que son mandat ne puisse être révoqué que pour un motif déterminé, après un examen indépendant, au cours duquel le juge aura eu l'opportunité de se faire entendre (R. c. Valente, [1985] R.C.S. 173) (...).

[72] L'indépendance institutionnelle, pour sa part, vise un but plus général qui est de s'assurer que les rapports institutionnels ou administratifs de la justice avec les organes exécutifs et législatifs soient réduits au minimum et qu'une certaine distance, pour ne pas dire une étanchéité réelle, les sépare. La chose est importante non seulement au niveau des principes, mais aussi pour éviter la mauvaise image qu'un degré de relation trop intense ou trop grand pourrait donner au justiciable. Comme l'écrivait le juge en chef Lamer dans R. c. Généreux, 1992 CanLII 117 (CSC), [1992] 1 R.C.S. 259:

L'indépendance du tribunal est une question de statut. Son statut doit garantir qu'il échappe non seulement à l'ingérence des organes exécutif et législatif, mais encore à l'influence de toute force extérieure tels les intérêts d'entreprises ou de sociétés ou d'autres groupes de pression.¹²⁹

[Nos soulignements]

[169] L'article 23 de la *Charte québécoise* « offre aux personnes visées par un processus administratif quasi judiciaire des garanties minimales d'indépendance et d'impartialité sur le plan structurel, en fonction de la nature et de la spécificité de l'organisme administratif qui reste partie intégrante des structures étatiques ». Il est donc nécessaire, pour « cerner les garanties d'indépendance et d'impartialité sur le plan structurel » de situer la Régie de l'énergie « sur le spectre, le registre, la palette ou l'éventail des organismes administratifs »¹³⁰.

¹²⁹ *Québec (Conseil de la magistrature) c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, 2000 CanLII 11305 (QC CA), par. 69, 71 et 72.

¹³⁰ *Petit c. Gagnon*, préc., note 62, par. 11 et 12.

[170] Comme nous l'avons vu, « plus la nature de l'organisme administratif se rapprochera de celle d'un tribunal doté de fonctions judiciaires, plus il sera requis qu'il soit structurellement impartial et indépendant; à l'autre extrémité du registre, par exemple des organismes de régulation économique ou d'enquête nécessiteront moins de garanties d'indépendance ou d'impartialité structurelles, étant fonctionnellement plus rapprochés des fonctions exécutives de l'État » (notion de « positionnement des organismes administratifs sur un spectre »)¹³¹.

[171] Les critères contextuels retenus pour situer un organisme ou un tribunal administratif sur ce spectre, sont les suivants : la nature de l'organisme, ses fonctions, ses attributs, son mode de fonctionnement, ses pouvoirs, ses compétences, le caractère final ou non de ses décisions, les parties touchées et l'impact de ses décisions sur celles-ci, ainsi que les intérêts en jeu, particulièrement à savoir si l'organisme tranche des litiges impliquant l'État contre des administrés.

[172] La Régie de l'énergie a pour mandat d'assurer « la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs » et de favoriser « la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif »¹³².

[173] Quant aux fonctions et pouvoirs de la Régie, les articles 31 à 42 de la *LRE* portent sur la compétence de la Régie et l'article 31 de la *LRE* énumère les questions sur lesquelles elle a une « compétence exclusive »; le « champ de compétence » de la Régie est donc bien circonscrit. À propos de la compétence de la Régie, la Cour d'appel s'exprime comme suit :

[42] L'appelante note que la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne confère pas à la Régie une compétence tous azimuts sur les questions liées à la distribution de l'électricité. Cela est exact : par exemple, comme le souligne l'appelante, ce n'est que sous certains rapports que les réseaux privés d'électricité sont régis par la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Certainement, la compétence de la Régie ne peut pas s'étendre à des sujets que la loi, directement ou indirectement, ne lui confie pas. Néanmoins, le différend de l'espèce se rapporte justement à l'un des aspects de la régulation des réseaux privés auxquels la loi s'intéresse, en l'occurrence l'article 76.1, et il n'y a pas de raison de ne pas reconnaître la compétence de la Régie à cet égard, conformément au paragraphe 5 du premier alinéa de l'article 31 L.R.é.¹³³

¹³¹ *Id.*, par. 13 et 14.

¹³² *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01, art.2 et 5.

¹³³ *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, préc., note 126, par. 42.

[174] Quant à la nature des fonctions de la Régie, il ressort de l'analyse du Tribunal que celle-ci exerce des fonctions quasi judiciaires. Si nous devons classer ces fonctions dans le cadre binaire préconisé dans la LJA, à savoir qu'il s'agit d'une « fonction administrative » ou d'une « fonction juridictionnelle », on peut conclure que la Régie est un organisme administratif qui exerce des fonctions juridictionnelles.

[175] De plus, la jurisprudence et la doctrine consultées amènent le Tribunal à retenir que la Régie est un « organisme de régulation à caractère multifonctionnel »¹³⁴, qu'elle est une « entité administrative polycentrique et multifonctionnelle » qui « exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité »¹³⁵.

[176] À cet égard, il y a lieu de mentionner ici que le Tribunal ne partage pas l'opinion du juge Gosselin, dans la décision *Solunac*, lorsqu'il conclut que la Régie « n'est pas un organisme exerçant en totalité ou en partie des fonctions juridictionnelles : ce n'est donc ni un tribunal administratif, ni un organisme multifonctionnel assumant partiellement des fonctions juridictionnelles »¹³⁶.

[177] Par ailleurs, quant à savoir si la décision de la Cour d'appel dans *Suncor* avalise l'analyse du juge Gosselin dans *Solunac* quant à sa conclusion concernant la nature de la Régie, il semble plutôt que la décision de la Cour d'appel réfère, sans plus, à l'analyse portant sur la question de la compétence de la Régie en matière d'examen de plaintes : « Suncor plaide que l'analyse du juge Gosselin sur la compétence de la Régie en matière d'examen de plaintes est correcte. Je suis d'accord avec ce point de vue »¹³⁷. Pour le Tribunal, avec égards, la décision *Suncor* n'a pas la portée que lui attribue le PGQ.

[178] Quant au mode de fonctionnement de la Régie (art. 14 à 24 de la LRE), on note qu'une « demande devant la Régie est étudiée et décidée par trois régisseurs, à l'exception d'une demande visée à l'article 96 » (art. 16 de la LRE) et qu'une « décision de la Régie doit être rendue avec diligence et être motivée; elle fait partie des archives de la Régie qui en transmet sans délai une copie certifiée aux participants et au ministre. De plus, la Régie transmet au ministre, à sa demande, copie de tout document s'y rapportant ». En outre, toute décision rendue par la Régie en vertu de l'article 59 doit être publiée à la *Gazette officielle du Québec* (art. 18 de la LRE).

¹³⁴ *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Section Québec) c. Régie de l'énergie*, préc., note 125, par. 10; *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, 2000 CanLII 19024 (QC CS), par. 30.

¹³⁵ *Domtar inc. c. Produits Kruger Ltée*, préc., note 126, par. 34.

¹³⁶ *Solunac c. Hydro-Québec*, préc., note 90, p. 21.

¹³⁷ *Produits Suncor Énergie, s.e.n.c. c. Hydro-Québec*, préc., note 95, par. 69.

[179] Quant au caractère final ou non de ses décisions, les décisions rendues par la Régie sont sans appel (art. 40). Quant à l'exécution des décisions rendues, « la Régie ou toute personne intéressée peut déposer une copie conforme d'une décision ou d'une ordonnance rendue en vertu de la présente loi au bureau du greffier de la Cour supérieure du district où est situé le siège ou un établissement du distributeur. Le dépôt de la décision ou de l'ordonnance lui confère alors la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de la Cour supérieure » (art. 39 de la *LRE*).

[180] Quant aux parties touchées, à l'impact des décisions de la Régie sur celles-ci, ainsi que les intérêts en jeu, particulièrement à savoir si l'organisme tranche des litiges impliquant l'État contre des administrés, le Tribunal a déjà traité de ces critères dans le cadre de l'analyse des fonctions de la Régie concluant à des fonctions quasi judiciaires.

[181] De l'analyse de ces critères contextuels, le Tribunal conclut que la Régie de l'énergie constitue un organisme de régulation économique qui se trouverait normalement au bas du spectre du positionnement des organismes administratifs mais que, considérant qu'elle exerce des fonctions quasi judiciaires (ou juridictionnelles) dans le cadre de l'exercice sa compétence, elle tend davantage vers le milieu du spectre ou, du moins, à un niveau plus élevé que le niveau inférieur.

[182] En d'autres termes, le Tribunal ne retient pas la position du PGQ voulant que la Régie devrait se situer au niveau inférieur du spectre des tribunaux administratifs.

2.2.4. Le processus disciplinaire porte atteinte à l'indépendance judiciaire des régisseurs de la Régie

[183] Le Tribunal ayant positionné la Régie à un niveau plus élevé que le niveau inférieur sur le spectre ou l'éventail des organismes administratifs, il doit évaluer si le régime législatif applicable offre le degré d'indépendance judiciaire requis pour satisfaire aux impératifs de l'article 23 de la *Charte québécoise*.

[184] La demande d'inopposabilité des articles 3.0.1. de la *LMCE*, 7 de la *LRE* et 37 à 42 du *RÉDAP*, met substantiellement en cause l'application du processus disciplinaire prévu *RÉDAP*, lequel porterait atteinte à la composante de l'indépendance judiciaire qu'est l'inamovibilité des décideurs; les composantes de sécurité financière et d'indépendance administrative ne sont pas en jeu.

[185] Quant à la notion d'inamovibilité, le Tribunal est d'accord avec l'énoncé du PGQ voulant que « selon la jurisprudence, les éléments assurant l'inamovibilité des décideurs exerçant des fonctions quasi judiciaires au sein d'organismes administratifs sont les suivants : il est suffisant que ces personnes soient nommées pour un terme fixe, qu'elles ne puissent être destituées durant ce terme au bon plaisir de l'exécutif, mais plutôt pour un motif déterminé et que l'exécutif respecte les principes d'équité procédurale lorsqu'il souhaite les destituer »¹³⁸.

[186] En l'espèce, le Tribunal constate que la *LRE* prévoit que les régisseurs nommés par le gouvernement exercent leurs fonctions à temps plein (art. 7 de la *LRE*) et que la durée de leur mandat est de cinq ans (art. 10 de la *LRE*)¹³⁹. Le Tribunal est d'accord avec l'énoncé du PGQ voulant que de tels mandats sont suffisants « pour des organismes dont les membres exercent exclusivement des fonctions quasi judiciaires »¹⁴⁰.

[187] Le Tribunal est cependant en désaccord avec la position du PGQ sur la question des motifs de destitution, compte tenu des effets du processus disciplinaire prévue articles 37 à 42 du *RÉDAP* sur les motifs de destitution opposables à la demanderesse et aux régisseurs de la Régie. Ces articles portent atteinte à la composante d'inamovibilité qui est accordée à la demanderesse (et aux régisseurs) par le biais des conditions d'emploi prévues à ses décrets de nomination.

[188] Tout d'abord, les conditions d'emploi de la demanderesse, prévues à ses décrets de nomination, plus précisément l'article 4.2, prévoit qu'elle ne peut être destituée que « pour des raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité » et que « la preuve étant à la charge du gouvernement »¹⁴¹.

[189] Ensuite, le Tribunal convient avec le PGQ que « les tribunaux ont déjà analysé des conditions d'emploi similaires et ont conclu qu'elles étaient suffisantes pour mettre à l'abri les membres d'organismes exerçant des fonctions quasi judiciaires des interventions arbitraires de l'exécutif en cours de mandat, ce qui permet donc d'assurer leur inamovibilité »¹⁴².

¹³⁸ Plan de plaidoirie du PGQ, par. 46.; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 67 et 68; *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, préc., note 102, par. 93 et 94; Voir également, dans le contexte de l'al. 11d) de la *Charte canadienne* : *Valente c. La Reine*, préc., note 61, p. 698.

¹³⁹ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01, art. 7 et 10.

¹⁴⁰ Plan de plaidoirie du PGQ, par. 51; *Association des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. Québec (Procureur général)*, préc., note 107, par. 70 à 72; Voir également: *Québec c. Barreau de Montréal*, préc., note 101, par. 167 à 171.

¹⁴¹ Décrets 929-2009, 217-2011, 453-2012, en liasse pièce P-3 et Décret 969-2022, pièce 3.1.

¹⁴² Plan de plaidoirie du PGQ, par. 54; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, préc., note 60, par. 65 à 68; *Montambeault c. Brazeau*, préc., note 110, p. 11 et 14 (opinion de la juge Rousseau-Houle); Voir également: *Érablière J.P.L. Caron inc. c. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec*, préc., note 110, par. 74 à 76.

[190] Cependant, le Tribunal considère que le processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 42 du *RÉDAP* créé une brèche dans la protection de l'inamovibilité qui fut accordée à la demanderesse (et aux régisseurs), par le biais des conditions d'emploi prévus à leurs décrets de nomination, en permettant que des motifs de destitution autres que ceux nommément prévus à l'article 4.2 de ces décrets puissent être tenus en compte par l'autorité compétente.

[191] Cet aspect ne fut pas analysé dans les décisions auxquels réfèrent le PGQ¹⁴³.

[192] Alors que les décrets de nomination prévoient que la demanderesse peut être destituée « pour des raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité », « la preuve étant à la charge du gouvernement », le processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 42 du *RÉDAP* ne limite pas les motifs de révocation de l'administrateur public aux motifs énumérés dans les décrets de nomination de la demanderesse.

[193] L'article 37 du *RÉDAP* prévoit qu'aux fins du chapitre IV, « l'autorité compétente » pour agir est le SGAES au ministère du Conseil exécutif lorsque c'est un administrateur public nommé par le gouvernement qui est en cause. L'autorité compétente à l'égard de la demanderesse, aux fins du *RÉDAP*, est donc le SGAES¹⁴⁴.

[194] L'article 38 du *RÉDAP* prévoit le pouvoir de l'autorité compétente de relever provisoirement de ses fonctions un administrateur public « dans le cas d'une situation urgente nécessitant une intervention rapide », ou dans un cas présumé « de faute grave »¹⁴⁵.

[195] Pour le Tribunal, ce sont les articles 39, 40 et 41 du *RÉDAP* qui sont véritablement en litige, mais c'est plus précisément l'article 40 du *RÉDAP* qui contrevient à l'indépendance judiciaire de la demanderesse, mettant en péril un certain degré d'inamovibilité (minimal) qui lui fut conféré par le biais de l'article 4.2 de son décret de nomination :

39. L'autorité compétente fait part à l'administrateur public des manquements reprochés ainsi que de la sanction qui peut lui être imposée et l'informe qu'il peut, dans les 7 jours, lui fournir ses observations et, s'il le demande, être entendu à ce sujet.

40. Sur conclusion que l'administrateur public a contrevenu à la loi, au présent règlement ou au code d'éthique et de déontologie, l'autorité compétente lui impose une sanction.

Toutefois, lorsque l'autorité compétente est le secrétaire général associé visé à l'article 37, la sanction est imposée par le secrétaire général du Conseil exécutif.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, RLRQ, c. M-30, r. 1, art. 37.

¹⁴⁵ *Id.*, art. 38.

En outre, si la sanction proposée consiste en la révocation d'un administrateur public nommé ou désigné par le gouvernement, celle-ci ne peut être imposée que par ce dernier; dans ce cas, le secrétaire général du Conseil exécutif peut immédiatement suspendre sans rémunération l'administrateur public pour une période d'au plus 30 jours.

41. La sanction qui peut être imposée à l'administrateur public est la réprimande, la suspension sans rémunération d'une durée maximale de 3 mois ou la révocation.¹⁴⁶

[196] Alors que l'article 4.2 du décret prévoit les « raisons » permettant au gouvernement de destituer la demanderesse, soit « pour des raisons de malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité », l'article 40 du *RÉDAP* ne prévoit pas, nommément, les « raisons » ou les « motifs » qui permettent d'imposer la sanction ultime que constitue la « révocation » et qui se veut un équivalent de la sanction de « destitution »¹⁴⁷.

[197] L'article 40 de la *RÉDAP* réfère plutôt à des « motifs » que le Tribunal qualifiera de « généraux » en ce qu'il prévoit simplement qu'un administrateur public peut se voir imposer « une sanction », s'il a contrevenu « à la loi, au présent règlement ou au code d'éthique et de déontologie ». Dans ces circonstances, un administrateur public risque la révocation (art. 42).

[198] En d'autres termes, en vertu de l'article 40 du *RÉDAP*, la demanderesse risque la « révocation » pour des motifs généraux, alors qu'en vertu de l'article 4.2 du décret, elle peut faire l'objet d'une « destitution » uniquement pour des motifs précis.

[199] Le fait que ce soit le gouvernement qui « impose » la sanction qu'est la révocation, lorsque l'administrateur public est « nommé ou désigné » par lui (art. 40), ne change rien à la problématique identifiée.

[200] Pour le Tribunal, l'effet de l'article 40 du *RÉDAP* veut que le gouvernement puisse révoquer la demanderesse (ou les régisseurs) pour des « motifs » ou des « raisons » de nature générale, qui sont moins exigeants que ceux énoncés et requis par l'article 4.2 du décret de nomination. Cela signifie que le gouvernement peut révoquer la demanderesse (ou les régisseurs) pour des « simples » motifs de « contravention à la loi, au présent règlement ou au code d'éthique et de déontologie », sans plus, et sans avoir à prouver les motifs précis que sont « la malversation, maladministration, faute lourde ou motif de même gravité » (art. 4.2 du décret).

¹⁴⁶ *Id.*, art. 39 à 41.

¹⁴⁷ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 14^e éd., Paris, P.U.F., 2022, 1 105 p., p. 339 (« destitution ») et p. 934 (« révocation »).

[201] Cette situation, créée par le processus disciplinaire du *RÉDAP*, plus particulièrement par l'article 40 de celui-ci, constitue une brèche dans l'un des aspects qui garantissent une certaine inamovibilité (minimale) à la demanderesse, à savoir l'assurance qu'elle ne peut être destituée « au bon plaisir de l'exécutif » pour des motifs généraux ou imprécis, mais uniquement pour des motifs graves et précis.

[202] Le Tribunal considère qu'une « personne bien renseignée » éprouverait « une crainte raisonnable » voulant que le processus disciplinaire mis en place dans le *RÉDAP* soit de nature à affecter l'indépendance des régisseurs de la Régie, en ce qu'il affaiblit le statut inamovible de ces derniers et les rend vulnérables à une décision du gouvernement de les révoquer pour des motifs autres que ceux précisés à l'art. 4.2 de leur décret de nomination. Une telle éventualité porte atteinte à l'indépendance de la demanderesse (et des régisseurs) dans l'exercice de leurs fonctions au sein de la Régie.

[203] Outre l'atteinte à l'indépendance individuelle de la demanderesse (et des régisseurs), l'auteur Garant aborde l'indépendance institutionnelle de la Régie, soulignant qu'il est important que l'indépendance de cet organisme administratif soit préservée, afin de protéger sa crédibilité, aux yeux des intervenants impliqués :

Indépendamment de sa légalité ou de sa constitutionnalité, une directive qui viserait à restreindre l'autonomie d'un organisme de régulation soulève aussi une question plus fondamentale, celle de la crédibilité même de cet organisme dans un contexte québécois, canadien ou même international. Si celui-ci n'est plus perçu comme un organisme autonome de régulation parce que le gouvernement ne lui manifeste pas sa confiance en l'encadrant de directives étroites, les citoyens auront le sentiment d'avoir été dupés. La Cour supérieure l'a d'ailleurs reconnu en ces termes :

La crédibilité de la Régie de l'énergie, en tant qu'organisme de régulation économique impartial, est directement tributaire de la transparence du processus de fixation des tarifs, ainsi que de l'autonomie dont elle jouit en vertu de sa loi constitutive.

La perception d'une Régie non indépendante pourrait être également fort dommageable aux exportations québécoises d'énergie dans un contexte d'ouverture des marchés, parce qu'en Amérique du Nord on s'attend à ce que la tarification de l'énergie relève d'organismes quasi judiciaires autonomes.¹⁴⁸

[204] Considérant ce qui précède, le Tribunal en vient à la conclusion que le processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 42 du *RÉDAP* porte atteinte à l'indépendance judiciaire de la demanderesse (et des régisseurs) dans l'exercice de ses fonctions au sein de la Régie de l'énergie.

¹⁴⁸ Patrice GARANT, « L'indépendance décisionnelle ou individuelle », dans *La justice invisible ou méconnue – Propos sur la justice et la justice administrative*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, EYB2014JIM38. L'auteur cite la décision : *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, préc., note 134, par. 87.

[205] En conséquence, le Tribunal « **DÉCLARE** que les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* sont inopposables constitutionnellement envers la Demanderesse et tout autre membre de la Régie de l'énergie exerçant des fonctions juridictionnelles, car ils portent atteinte à l'indépendance judiciaire ». Le Tribunal laisse au législateur le soin de déterminer la mesure dans laquelle il souhaite donner suite cette déclaration.

[206] Par ailleurs, le Tribunal n'entend pas déclarer que les articles 3.0.1. de la *LMCE* et 7 de la *LRE* sont inopposables à la demanderesse (et aux régisseurs) puisque le Tribunal considère opportun d'user de sa discrétion et de limiter la déclaration d'inopposabilité à la seule problématique du processus disciplinaire prévu aux articles 37 à 42 du *RÉDAP*, seul ce processus portant à l'indépendance judiciaire, dans le contexte du présent dossier.

[207] De même, le Tribunal n'entend pas se prononcer sur les autres questions soumises par la demanderesse, puisqu'il considère que l'atteinte constitutionnelle se limite aux effets du processus disciplinaire des articles 37 à 42 du *RÉDAP*. En ce sens, la déclaration d'inopposabilité de ce processus est un remède suffisant dans les présentes circonstances.

[208] Par ailleurs, le Tribunal entend accorder la demande voulant que le Rapport P-1 soit annulé. Considérant que le processus disciplinaire en vertu duquel il a été produit porte atteinte à l'indépendance judiciaire de la demanderesse, il y a lieu d'accorder le remède demandé par la demanderesse et d'annuler le Rapport P-1.

[209] Enfin, dans l'éventualité où le Tribunal accordait les conclusions d'inopposabilité constitutionnelle de la demande modifiée, le PGQ demande que la déclaration d'inopposabilité soit suspendue pour un délai de 12 mois; il réfère aux principes énoncés dans la décision *Ontario (Procureur général) c. G* :

[139] En somme, l'effet d'une déclaration ne devrait pas être suspendu à moins que le gouvernement ne démontre qu'une déclaration avec effet immédiat menacerait un intérêt public impérieux qui l'emporte sur l'importance de se conformer immédiatement à la Constitution et sur une réparation qui s'appliquerait immédiatement aux personnes dont les droits garantis par la *Charte* seront violés. Le tribunal doit se demander quelle sera l'incidence d'une telle suspension sur les titulaires de droits et le public, et doit établir si une déclaration d'invalidité avec effet immédiat nuirait considérablement au pouvoir démocratique qu'a le législateur de mettre en place des politiques au moyen de lois. Lorsqu'une telle mesure est justifiée, la période de suspension devrait être suffisamment longue pour donner au législateur le temps dont il a démontré qu'il avait besoin pour s'acquitter avec diligence et efficacité de l'obligation qui lui incombe, tout en reconnaissant que chaque jour additionnel pendant lequel les droits sont violés

constitue un contrepoids important à l'octroi de temps supplémentaire au législateur.¹⁴⁹

[210] Le Tribunal considère que la demande de suspension des effets d'une déclaration d'inopposabilité est bien fondée en l'espèce et que le délai de suspension demandé est raisonnable; la demande de suspension est accordée pour une période de 12 mois.

[211] Le Tribunal accueille en partie *Demande de pourvoi en jugement déclaratoire et en contrôle judiciaire modifiée* de la demanderesse.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[212] **ACCUEILLE** en partie la *Demande de pourvoi en jugement déclaratoire et en contrôle judiciaire modifiée* de la demanderesse;

[213] **DÉCLARE** que les articles 37 à 42 du *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* sont inopposables constitutionnellement envers la Demanderesse et tout autre membre de la Régie de l'énergie exerçant des fonctions juridictionnelles, car ils portent atteinte à l'indépendance judiciaire;

[214] **SUSPEND** la prise d'effet de la conclusion précédente pour une période de 12 mois;

[215] **ANNULE** le Rapport du 15 octobre 2021 P-1;

[216] **LE TOUT** avec frais de justice.

NANCY BONSAINT, j.c.s.

Me André Joli-Coeur
Me Raphael Gaudreault
THERRIEN COUTURE JOLICOEUR S.E.N.C.R.L. L.L.P.
Casier 6
Pour la demanderesse

¹⁴⁹ *Ontario (Procureur général) c. G*, 2020 CSC 38, par. 139.

Me Alexandre Ouellet
Me Audrey-Anne Blais
LAVOIE, ROUSSEAU (JUSTICE-QUÉBEC)
Casier 134
Pour le défendeur Procureur général du Québec

Date d'audience : 28 novembre 2022

Délibéré : 5 décembre 2022