
PRÉSENTS :

M^{me} Anita Côté-Verhaaf, M.Sc. (Écon.)

M^e Marc-André Patoine, B.A. LL.L.

M. Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)

Régisseurs

**Fernand Dufresne Inc. Et Association québécoise des
indépendants du pétrole (AQUIP)**

Demanderesses

et

Intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante

Intervenants

*Décision concernant les frais des intervenants relatifs à la
demande de Fernand Dufresne Inc. et l'AQUIP d'inclure un
montant au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un
détaillant en essence ou en carburant diesel dans la région de
Québec.*

Liste des intervenants :

- Association des services de l'automobile Inc. du Québec (ASA);
- CAA-Québec (CAA);
- Institut canadien des produits pétroliers (ICPP);
- Option Consommateurs (OC);
- Petro-Canada;
- Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (Pétrolière Impériale).

1. INTRODUCTION

La présente décision a pour objet de statuer sur l'octroi de frais dans le présent dossier.

2. RAPPEL DES FAITS

Le 27 juin 2001, la Régie rend sa décision D-2001-166 dans le dossier R-3457-2000¹. Aux termes de sa décision, la Régie reconnaît utile la participation de OC, de CAA et de l'ASA et autorise ces intervenants à déposer leur demande de frais pour que la Régie puisse disposer des frais accordés à chacun.

Quelques jours auparavant, soit le 21 juin 2001, le Projet de loi 5 modifiant la *Loi sur la Régie de l'énergie*² (la Loi). est sanctionné³. Il modifie notamment l'article 36 de la Loi. Les dispositions de cette loi prennent effet à compter du 1^{er} avril 2001.

Le 18 juillet 2001, l'ASA produit sa demande de remboursement de frais détaillée. Le 20 juillet 2001, ce fut au tour d'OC de produire sa demande tandis que CAA produit la sienne le 26 juillet 2001.

Dans une correspondance du 5 octobre 2001, la Régie demande aux participants du dossier R-3457-2000 de commenter les demandes de paiement de frais déposés dans le cadre du dossier.

3. DEMANDES DE FRAIS ET COMMENTAIRES DES PARTICIPANTS

Dans le cadre de cette audience, le montant des frais demandés par les trois intervenants totalise 135 935,99 \$. Le tableau 1 compare les frais demandés et les budgets prévisionnels.

¹ Audience sur l'inclusion du montant au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel dans la région de Québec.

² L.R.Q., c. R-6.01.

³ 2001, L.Q., c. 16, sanctionnée le 21 juin 2001.

TABLEAU 1

Intervenants		Budget prévisionnel demandé	Frais demandés
1	ASA	49 506,00	66 381,55
2	CAA-Québec	17 060,00	25 811,91
3	Option consommateurs	49 382,70	43 742,53
TOTAL		115 948,70 \$	135 935,99 \$

Il faut noter que les budgets prévisionnels étaient basés sur six jours d'audience prévus initialement,⁴ alors que l'audience publique a nécessité neuf jours d'audience, une journée d'audience pour délimiter les sujets à débattre ainsi qu'une demi-journée pour disposer d'une requête en irrecevabilité.

Commentaires des participants sur les demandes de frais

Dans une correspondance envoyée le 26 juillet 2001 à la Régie, Pétrolière Impériale annonce qu'elle n'émet aucun commentaire sur la demande de remboursement de frais d'OC et qu'elle s'en remet essentiellement à la décision de la Régie⁵. Le 6 août 2001, Pétrolière Impériale formule le même commentaire concernant la demande de frais du CAA⁶.

L'ICPP, dans une lettre datée du 19 octobre 2001, annonce aussi qu'il n'a aucun commentaire concernant les demandes de frais de ces deux mêmes intervenants. Quant à celle de l'ASA, l'ICPP considère que, au moment de rendre la décision D-2001-166, le second alinéa de l'article 36 de la Loi ne permettait à la Régie d'ordonner le paiement de frais, sur la seule base de la participation utile à ses délibérations, qu'aux transporteurs d'électricité ou aux distributeurs d'électricité ou de gaz naturel. En conséquence, l'ICPP croit que seul le troisième alinéa de l'article 36 est susceptible de trouver application dans le domaine des produits pétroliers. Or, l'ICPP considère que l'ASA ne se qualifie pas au sens

⁴ Décision D-2001-20, 23 janvier 2001, pages 14 et 15.

⁵ Lettre du 26 juillet 2001 de Pétrolière Impériale.

⁶ Lettre du 6 août 2001 de Pétrolière Impériale.

et pour les fins du troisième alinéa de l'article 36 et que, conformément aux dispositions de la Loi, la Régie n'a pas juridiction pour accorder des frais à l'ASA⁷.

4. OPINION DE LA RÉGIE

Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁸ (le Règlement) comporte les articles suivants :

- « 25. *Un participant à une audience autre qu'un distributeur peut réclamer des frais; il doit pour cela présenter à la Régie une demande de paiement de frais lors de la présentation de son argumentation finale.*
26. *Le participant doit, dans les trente jours de la décision qui accueille sa demande de frais, produire à la Régie, avec copie au distributeur à qui les frais sont réclamés, un rapport détaillé des frais nécessaires et raisonnables occasionnés par sa participation à l'audience et ce, au moyen du formulaire reproduit à l'annexe.*
27. *Le distributeur à qui les frais sont réclamés peut, dans les dix jours qui suivent la date de réception du rapport prévu à l'article 26, faire parvenir par écrit à la Régie, avec copie à celui qui lui a transmis ce rapport, toute objection ou commentaire sur le paiement des frais, sur leur admissibilité, sur leur montant ainsi que sur tout autre objet visé par la demande de paiement. »*

Ces articles, juxtaposés à l'article 36 de la Loi, laissent entendre qu'il y a deux étapes dans la décision concernant les demandes de frais en vertu de l'article 36 de la Loi. Une première décision enclenche le processus de frais en déclarant quelles sont les interventions qui ont été utiles au délibéré et une seconde discute de leur admissibilité et fixe le montant des frais. C'est du moins ainsi que la Régie a toujours procédé⁹ sauf quelques exceptions. La première décision n'est qu'un acte unilatéral, interlocutoire et procédural de la Régie qui invite les intervenants à déposer leur demande formelle de frais dans les 30 jours, alors que la seconde est une véritable décision soumise au processus contradictoire des participants, selon ce que

⁷ Lettres du 19 octobre et du 23 juillet 2001 de l'ICPP.

⁸ (1998) 130 G.O.Q. II, 1245.

⁹ Voir les décisions : D-2000-211, D-2000-232, D-2000-48, D-2001-78, D-2001-232, etc.

prévoit l'article 27 du Règlement. C'est à ce moment que les participants peuvent faire valoir leurs points de vue. Comme pour toute décision interlocutoire, la première formation peut modifier¹⁰ la première étape décisionnelle.

D'ailleurs, sans la seconde étape, un intervenant ne peut rien réclamer, son droit n'est pas complet.

Il faut, de plus, signaler que le processus de réclamation de frais commence par la production d'un budget prévisionnel dès le début du processus d'audience¹¹ et se termine par le paiement des frais conformément à la décision de la Régie sur les frais. La première formation n'est « functus officio » que lorsqu'elle a rendu la seconde partie de la décision.

Comme le processus commence par le dépôt du budget prévisionnel, la Régie peut, en vertu de l'article 41 du Règlement, remédier à un vice de forme ou irrégularité de procédure de même qu'à tout retard. C'est ainsi que la Régie peut permettre à un intervenant dont elle juge la contribution utile à son délibéré de produire son compte de frais pour étude dans la seconde partie du processus décisionnel même s'il a omis de faire une demande officielle de paiement de frais lors de son argumentation tel que prévu à l'article 25 du Règlement, mais qu'il avait soumis son budget prévisionnel.

Ce droit de la Régie a été reconnu comme un pouvoir discrétionnaire :

« [19] Il résulte de l'examen de la loi et du règlement que la Régie jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder le remboursement des frais et aussi pour en déterminer le quantum¹². »

Le 19 octobre 2001, l'ICPP a fait parvenir ses commentaires dans lesquels il s'oppose à ce que l'intervenant ASA reçoive des frais, pour le motif que l'Assemblée nationale a modifié l'article 36¹³ de la Loi de telle façon que la Régie ne peut plus, en vertu de l'article 36 modifié, accorder de frais dans les causes relatives aux cas d'application de l'article 59 de la Loi, sauf dans les cas visés au dernier paragraphe de ce nouvel article. Or, les intervenants

¹⁰ Yves Ouellette, *Les Tribunaux Administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, 1997, Éditions Thémis, page 424; voir aussi les pages 412 à 414. Voir aussi la décision D-2001-49 du 14 février 2001, p. 8.

¹¹ Voir la décision générique sur les frais D-1999-124.

¹² Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ), c. Régie de l'énergie, LABERGE J.C.S. NO : 500-05-052648-993, 18 août 2000, REJB 2000-19921.

¹³ 2001, L.Q., c. 16, sanctionnée le 21 juin 2001 art. 2.

réclamant des frais ne constituent pas des « groupes de personnes réunis » et il n'est donc pas question d'appliquer ce dernier paragraphe. Cette modification à la Loi est, tel que susdit, entré en vigueur le 1^{er} avril 2001¹⁴.

Par ailleurs, selon le *Guide de paiement des frais des intervenants* (le Guide), la période d'admissibilité des frais débute avec la décision procédurale (21 décembre 2000) et se termine avec la prise en délibéré (29 mars 2001)¹⁵. Comme les intervenants ont encouru leurs frais avant le premier avril 2001, la Régie s'est demandé si ceux-ci n'avaient pas un droit à leurs frais, soit par la théorie des droits acquis, soit par la théorie de la rétropection.

Pour répondre à la première question relative aux droits acquis, il faut d'abord se demander quand naît le droit des intervenants à leurs frais. Est-ce au moment où ils sont encourus ou au moment où la Régie rend sa décision en deux étapes sur les frais? En effet, la jurisprudence et les auteurs ont développé deux critères pour l'application des droits acquis : a) une situation juridique individualisée et concrète b) une situation juridique suffisamment constituée.

Le premier critère est résumé en ces termes par le professeur Côté : « *Autrement dit, le droit doit être acquis à une personne en particulier et non pas à l'universalité des personnes* »¹⁶. Ce critère ne semble pas trop poser de problème en la présente cause.

Quant au second critère, le professeur Côté dit : « *il faut que cette situation ait atteint un certain degré de concrétisation, qu'elle soit, de l'avis du tribunal, suffisamment individualisée et parfaite pour justifier une protection* »¹⁷. Toutefois, le professeur Côté fait une distinction entre le cas où le droit préexiste et est constaté par une décision et le cas où le droit est créé par la décision. Il donne pour expliquer le premier cas les exemples suivants :

« Certains cas peuvent paraître poser moins de difficultés en raison du fait que la situation juridique en cause se crée d'une manière instantanée. Le décès du testateur transforme instantanément en droits les attentes des héritiers. Un accord contractuel confère instantanément aux parties des droits et des

¹⁴ Idem art. 5.

¹⁵ Décision D-1999-124, 22 juillet 1999.

¹⁶ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 3^e édition, Les Éditions Thémis, 1999 p. 204.

¹⁷ Idem p. 204.

obligations. Un délit ou un tort fait naître sur-le-champ le droit à la réparation¹⁸. »

Pour expliquer le second cas il mentionne :

« D'autres droits exigent, pour leur naissance, l'intervention d'autorités judiciaires ou administratives. Il a aussi été jugé à plusieurs reprises que le droit de recourir contre le Fonds d'indemnisation de victimes d'accidents d'automobile devient acquis le jour du jugement contre l'auteur du dommage et non le jour de l'accident¹⁹. Si la loi est modifiée entre la date de l'accident et celle du jugement, c'est la nouvelle loi qui s'appliquera à la réclamation contre le Fonds²⁰ »

Pour savoir si le droit était né en l'instance, il faut d'abord se référer à la Loi telle quelle se lisait avant sa modification en juin 2001 :

« 36. La Régie peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle peut ordonner à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie, des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques.

Pour l'application du présent article, les distributeurs de produits pétroliers visés sont ceux soumis à un règlement du gouvernement édicté en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 112. »

Ce texte permettait aux intervenants dans un dossier concernant l'application de l'article 59 de la Loi relatif aux produits pétroliers, de réclamer des frais au même titre que dans les autres dossiers impliquant les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel, si leur

¹⁸ Idem p. 205.

¹⁹ *Nadeau c. Cook*, précité, note 110; *Re Mercier and Mercier c. McCammon*, [1953] 4 D.L.R. 498 (Ont.H.C.); *Provincial Secretary Treasurer c. Hastie*, [1955] 3 D.L.R. 371 (N.B.C.A.).

²⁰ *Cross .c Butler & Sawyer*, [1955] 2 D.L.R. 611 (N.S.S.C.); *A.G. of Canada c. Murray*, (1968) 70 D.L.R. (2d) 52 (N.S.S.C.); *Canadian Pacific Ltd c. Public Trustee*, (1973) 32 D.L.R. (3d) 122 (Alta.S.C.), confirmé par (1974) 43 D.R.Q. (3d) 318 (Alta.C.A.) contra : *Curran & Curran c. Wood*, [1954] 1 D.L.R. 462 (Ont.H.C.).

participation était jugée utile au délibéré de la Régie. Le nouveau texte de l'article 36 de la Loi restreint le droit de réclamer des frais aux distributeurs de produits pétroliers aux cas visés au troisième paragraphe.

« 36. La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques. »

Il ressort du texte de l'article 36 de la Loi telle que modifiée que les demandeurs de frais n'ont droit à leurs frais qu'à compter du moment où la Régie leur reconnaît une utilité et qu'elle se prononce sur le montant des frais reconnus. La première décision sur les frais se veut une identification des intervenants qui peuvent soumettre leur demande, mais cette décision est sujette aux commentaires que peuvent faire les distributeurs sur leur admissibilité. Donc, le droit des intervenants à leurs frais ne naît que lorsque la Régie se prononce non seulement sur leur admissibilité mais aussi sur le montant des frais.

Or, la loi modificatrice de 2001 stipule que la modification à l'article 36 de la Loi prend effet à compter du 1^{er} avril 2001. La Régie ne peut donc plus accorder des frais aux intervenants dans les dossiers concernant les produits pétroliers à partir du 1^{er} avril 2001, sauf dans les cas du troisième alinéa de l'article 36. Les intervenants n'entrant pas dans le cadre de ce dernier alinéa pour ce genre de dossiers ne peuvent donc voir naître leur droit à partir de ce moment. La Régie n'a plus de compétence.

La Régie accueille donc la contestation de l'ICPP sur la question de la compétence de la Régie d'octroyer des frais hors le cadre du 3^{ième} alinéa de l'article 36 de la Loi.

Quant à la rétropection, le professeur Côté énonce une distinction entre une loi rétroactive et une loi rétrospective de la façon suivante :

« Il y a effet rétroactif lorsque la loi nouvelle modifie les conséquences juridiques de faits accomplis avant son entrée en vigueur. L'effet rétroactif normal modifie toutes les conséquences juridiques des faits en questions, à quelque moment qu'ils se produisent. Le législateur peut cependant ne modifier que les conséquences futures de faits accomplis, en respectant les conséquences qui se sont réalisées antérieurement à l'entrée en vigueur : c'est ce qu'on appelle l'effet rétrospectif.²¹ »

Comme la Régie l'a mentionné plus haut, le droit des intervenants aux frais ne naît pas par le fait de participer au dossier mais par la décision de la Régie qui apprécie l'utilité de la participation de l'intervenant eu égard au délibéré de la Régie et qui en établit le quantum à la suite des commentaires des distributeurs. La loi modifiant l'article 36 ayant effet à compter du 1^{er} avril 2001, la Régie n'avait plus la capacité de reconnaître de frais aux intervenants.

« [40] Il n'est pas contesté que la Régie a le pouvoir d'adjuger sur les frais. L'article 29 du règlement le prévoit expressément. De plus, pour accorder des frais et ordonner leur paiement «en tout ou en partie» au sens de l'article 36 de la loi, la Régie doit nécessairement avoir la compétence pour le faire²². »

En conséquence, la Régie rejette les demandes de frais des intervenants après cette date dans le présent dossier.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*²³;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie*²⁴;

²¹ P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 3^e édition, Les éditions Thémis, 1999, p. 167.

²² Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec (RNCREQ), c. Régie de l'Énergie, LABERGE J.C.S. NO : 500-05-052648-993, 18 août 2000, REJB 2000-19921

²³ L.R.Q., c. R-6.01.

²⁴ (1998) 130 G.O.Q. II, 1245.

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de remboursement des frais des intervenants.

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Marc-André Patoine
Régisseur

Jean-Noël Vallière
Régisseur

Liste des représentants :

- Fernand Dufresne Inc. et Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) représentées par M^e Éric Bédard;
- Association des services de l'automobile Inc. du Québec (A.S.A.) représentée par M. Maurice Maisonneuve et M^e Ivanhoé Chalifoux;
- CAA-Québec (CAA) représentée par M^{me} Paula Landry;
- Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) représenté par M^e Louis P. Bélanger;
- Option Consommateurs (OC) représentée par M^e Éric Fraser;
- Pétro-Canada représentée par M^e Éric Dunberry et M^e Sophie Perreault;
- Pétrolière Impériale représentée par M^e Paule Hamelin;
- M^e Pierre Rondeau et M^e Jean-François Ouimette pour la Régie de l'énergie.