

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2002-262

R-3416-98

25 novembre 2002

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., présidente
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M^e Marc-André Patoine, B. A., LL.L.
Régisseurs

**Regroupement national des Conseils régionaux de
l'environnement du Québec (RNCREQ)**

et

Union des consommateurs (UC)
Demandeurs

et

Hydro-Québec
Mis en cause

*Décision sur le fond et relativement aux frais des
demandeurs*

Surveillance des opérations d'Hydro-Québec afin d'assurer un
approvisionnement suffisant d'énergie

1. LES FAITS

Le 16 février 1999, dans sa décision D-99-20, la Régie de l'énergie (la Régie) conclut que la *Requête relative à la surveillance des opérations d'Hydro-Québec afin d'assurer un approvisionnement suffisant aux consommateurs québécois*, déposée par les demandeurs le 3 novembre 1998, est prématurée et elle suspend l'étude du dossier R-3416-98.

Le RNCREQ s'adresse à la Cour supérieure et demande la révision judiciaire de la décision interlocutoire de la Régie ainsi qu'une ordonnance en *mandamus* pour que la Régie exerce sa juridiction. Le 22 novembre 1999, l'honorable juge Barbeau accueille la requête en *mandamus*, casse et annule la décision de la Régie et lui ordonne d'exercer entièrement sa compétence prévue à la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

La décision du juge Barbeau est portée en appel par Hydro-Québec. Le 10 mai 2001, la Cour d'appel rejette la demande en appel d'Hydro-Québec.

Le 6 juin 2001, la Régie adresse une correspondance au procureur du RNCREQ pour l'informer qu'elle était disposée à procéder à l'étude de sa requête.

Le 14 août 2001, la Régie reçoit signification d'une *Requête réamendée relative à la surveillance des opérations d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution afin d'assurer un approvisionnement d'énergie suffisant aux consommateurs québécois*.

À la suite d'une lettre de la Régie du 28 septembre 2001, Hydro-Québec, dans sa correspondance du 12 octobre 2001, réitère ses objections formulées sur la requête initiale du mois d'août 1998, allègue l'irrecevabilité en faits et en droit de la requête réamendée et demande à la Régie de déclarer, d'office et de façon définitive, que la requête est irrecevable et, en conséquence, de la rejeter.

Dans une correspondance du 31 octobre 2001, la Régie fait état de nombreux changements survenus depuis le dépôt de la requête en novembre 1998, dont les modifications législatives à la Loi, notamment en matière de production et d'exportation, ainsi que de la modification substantielle de la requête.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

Elle demande à Hydro-Québec de formuler une requête écrite en irrecevabilité et prévoit la contestation par argumentation écrite avec droit de réplique pour Hydro-Québec. La Régie y invite les parties à traiter de l'incidence du décret 1277-2001 *Concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale*, adopté le 24 octobre 2001, ainsi que du plan d'approvisionnement déposé par Hydro-Québec auprès de la Régie le 25 octobre 2001.

Le 19 novembre 2001, Hydro-Québec dépose sa requête en irrecevabilité ainsi que l'argumentation écrite à son soutien.

Le 27 novembre 2001, M^c Claude Tardif adresse une correspondance à la Régie au terme de laquelle il demande de le substituer à M^c Charles O'Brien comme procureur de la demanderesse UC, nouvelle appellation d'Action réseau consommateur et de la Fédération des associations coopératives d'économie familiale (ARC/FACEF). En cette qualité, il formule une demande de suspension d'instance jusqu'à ce que la Régie se soit prononcée sur l'étendue des sujets à débattre dans le cadre du dossier R-3470-2001 sur le plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec.

Dans une lettre du 28 novembre 2001, le procureur du RNCREQ informe la Régie de l'accord de son client à la suspension du dossier R-3416-98 et demande à ce que lui soient réservés ses droits en raison du dossier R-3470-2001 sur le plan d'approvisionnement qui se déroulait parallèlement.

Dans une lettre du 3 décembre 2001, Hydro-Québec conteste la demande d'UC et demande à la Régie de ne pas suspendre le traitement de sa requête en irrecevabilité.

Dans sa décision du 7 décembre 2001, la Régie accueille la requête en suspension, pour une période de trois mois à compter de la décision pour permettre aux parties de répondre à sa demande du 31 octobre. Elle invoque, de plus, la saine administration de la justice et l'absence de préjudice pour Hydro-Québec.

Les 6 et 8 mars 2002, le RNCREQ et UC demandent à la Régie de prolonger la suspension décrétée, étant donné que le dossier R-3470-2001 n'est pas terminé. Hydro-Québec s'y oppose.

Dans sa décision D-2002-67 du 27 mars 2002, la Régie accueille la demande de prolongation de la suspension d'étude du dossier et en suspend l'étude jusqu'au 27 juin 2002.

Dans une correspondance du 31 juillet 2002, la Régie demande au RNCREQ et à UC de donner suite à la décision D-2002-67 et de produire la documentation appropriée pour que la Régie connaisse leur position quant à la demande d'irrecevabilité produite par Hydro-Québec.

Le 2 août 2002, la décision D-2002-169, dans le dossier R-3470-2001, est rendue.

Le 12 septembre 2002, le RNCREQ demande à la formation désignée de prendre acte du fait que vu la décision D-2002-169, le dossier est réglé et de l'autoriser à déposer une demande de paiement de frais.

Le 13 septembre 2002, UC demande également à la Régie de constater que la poursuite du dossier est devenu inutile compte tenu de la décision D-2002-169 rendue au terme de l'examen du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec dans le dossier R-3470-2001. De même, elle réclame l'autorisation de déposer une demande de remboursement des frais encourus dans le dossier R-3416-98.

Le 26 septembre 2002, Hydro-Québec s'oppose à ces demandes de remboursement de frais.

Le 23 octobre 2002, la Régie informe les parties qu'elle prendra le dossier en délibéré le 31 octobre 2002.

Le 25 octobre 2002, le RNCREQ réplique à la réponse d'Hydro-Québec.

La présente décision vise à disposer du dossier R-3416-98 et à statuer sur les demandes d'autorisation à déposer une demande de paiement pour les frais encourus.

1.1 POSITION DU RNCREQ

Le RNCREQ soumet que les principales questions soulevées, tant par la requête du 10 novembre 1998 que par la requête réamendée du 13 août 2001, ont été traitées lors de la phase 2 dans le dossier R-3470-2001. Il soutient que les principales conclusions recherchées dans le présent dossier ont déjà été accueillies par la Régie et que le dossier est réglé.

Le RNCREQ souligne que sa preuve développée au présent dossier a été soumise à la Régie dans le cadre de l'audience du dossier R-3470-2001 et qu'elle a été manifestement utile. Il précise qu'en ce qui concerne la réclamation des frais, dans le dossier R-3470-2001 il n'a pas été possible d'y demander le remboursement des frais encourus dans le cadre du dossier

R-3416-98 tout comme il était impossible de prévoir que ces questions seraient traitées dans l'étude du plan d'approvisionnement. Le demandeur soumet que si la demande avait été entendue lors de son dépôt, ces frais auraient été exigibles pour remboursement à la fin de la présente audience.

Enfin, le RNCREQ soumet que le dossier R-3416-98 précède la décision sur les normes et barèmes contenus au *Guide de paiement des frais des intervenants*, de sorte que la présente décision sur les frais ne pourrait servir de jurisprudence pour les dossiers à venir.

1.2 POSITION D'UC

Pour sa part, UC rappelle qu'elle avait avisé la Régie qu'elle jugeait tout à fait inapproprié d'entreprendre l'étude de la requête en irrecevabilité présentée par Hydro-Québec en date du 12 octobre 2001, dans la mesure où l'ensemble des points soulevés dans le dossier R-3416-98 feraient vraisemblablement partie des sujets à débattre dans le cadre du dossier R-3470-2001. La demanderesse souligne également que la Régie a accepté de suspendre l'étude du dossier R-3416-98 au motif qu'il était prématuré de le plaider tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas terminé l'étude du dossier R-3470-2001.

UC ajoute qu'à la suite de l'audience de la deuxième phase du dossier R-3470-2001, la Régie a, dans sa décision D-2002-169, discuté, analysé et tranché les conclusions recherchées au dossier R-3416-98 en ce qui concerne certains aspects de la sécurité des approvisionnements et du plan d'approvisionnement.

La demanderesse soumet que dans l'intérêt d'une saine administration de la justice, la Régie doit constater que la poursuite de l'étude du dossier R-3416-98 est devenue inutile.

Par ailleurs, UC soutient que la Régie peut, en vertu de sa loi constitutive, payer des frais lorsque l'intérêt public est en jeu, comme en l'espèce. Pour elle, la requête et son soutien par une association représentant les intérêts des consommateurs étaient essentiels pour l'intérêt public et il est également dans l'intérêt public de la compenser pour les frais encourus.

1.3 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Dans un premier temps, Hydro-Québec s'objecte à la caractérisation que font les demandeurs de la requête du 10 novembre 1998, telle que réamendée le 13 août 2001, à la façon dont ils confondent les objets des dossiers R-3416-98 et R-3470-2001 ainsi qu'à leur prétention à l'effet que les principales conclusions recherchées par leur requête amendée ont été accueillies par la Régie par sa décision D-2002-169.

En second lieu, elle conteste les demandes de paiement de frais dans le dossier R-3416-98 qui n'a donné lieu qu'à des décisions interlocutoires, d'abord, sur la prématurité de la requête et, ensuite, sur les demandes de suspension présentées par les demandeurs.

Hydro-Québec souligne les différences entre les conclusions de la requête initiale du 3 novembre 1998 et la requête réamendée du 13 août 2001 et soutient que les conclusions recherchées dans ces deux procédures visaient, de façon manifeste, la production d'électricité et les exportations.

Hydro-Québec souligne avoir soulevé l'irrecevabilité de la requête réamendée le 19 novembre 2001 et, à ce jour, les moyens invoqués au soutien de cette irrecevabilité n'ont pas été contestés. Plutôt, les demandeurs ont réclamé à deux reprises que le traitement de leur requête réamendée soit suspendu aux motifs que les points soulevés dans le dossier R-3416-98 feraient vraisemblablement partie des sujets à débattre dans le dossier R-3470-2001 et que les conclusions recherchées pourraient être entendues dans le cadre de ce dernier dossier.

Hydro-Québec soumet que dans l'exercice de sa compétence exclusive de surveiller les opérations du Distributeur² et des pouvoirs que lui accordent les dispositions de l'article 72 de la Loi, la Régie ne s'est prononcée sur aucune des conclusions spécifiques recherchées par les demandeurs dans leur requête réamendée du 13 août 2001. Pour Hydro-Québec, il est faux de prétendre que la décision D-2002-169, rendue dans le dossier R-3470-2001, a réglé le dossier R-3416-98 ou qu'elle a tranché les conclusions recherchées dans ce dernier dossier.

Elle demande à la Régie de prendre acte de l'intention des demandeurs de ne plus poursuivre leur recours entrepris en novembre 1998, dans le dossier R-3416-98, et de confirmer que le dossier est clos et, en conséquence, de leur désistement.

² Hydro-Québec dans ses activités de distribution.

Quant aux demandes de remboursement de frais, Hydro-Québec rappelle que l'article 36 de la Loi accorde à la Régie la discrétion d'ordonner le paiement de frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

Dans le cas présent, dans la mesure où la requête faite par les demandeurs ne relève pas de sa compétence ou qu'elle a été abandonnée par les demandeurs avant même que les moyens préliminaires aient été décidés, Hydro-Québec soumet que leur participation, tout comme leurs procédures, expertises, demandes d'accès et recours judiciaires n'auront pas été utiles aux délibérations de la Régie.

Enfin, Hydro-Québec soumet que, tel que mentionné à la décision D-99-20, l'article 25 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*³ (le Règlement) prévoit qu'une demande de frais doit être présentée lors de l'argumentation finale. Tout comme les frais ne pouvaient être octroyés lorsque la Régie a rendu sa décision D-99-20, ils ne peuvent pas plus l'être maintenant, les demandeurs ayant eux-mêmes abandonné leur requête à un stade préliminaire du dossier, n'ayant même pas plaidé sur la requête en irrecevabilité déposée par Hydro-Québec le 12 novembre 2001.

1.4 RÉPLIQUE DU RNCREQ

En réplique, le RNCREQ soumet qu'Hydro-Québec dénature la position énoncée par la Régie dans sa décision D-99-20. Il rappelle que la Régie a choisi, à tort selon lui, de suspendre le dossier R-3416-98 suivant la demande d'Hydro-Québec, mais qu'elle n'a pas pris position quant à sa capacité d'étudier la question de la sécurité des approvisionnements d'Hydro-Québec advenant une modification de sa loi constitutive.

Le demandeur ajoute que si la position d'Hydro-Québec s'était avérée vraie, il aurait été impossible pour la Régie d'aborder la question de la sécurité des approvisionnements dans le dossier R-3470-2001 et d'exiger du Distributeur qu'il démontre la capacité d'Hydro-Québec Production de fournir l'électricité patrimoniale. Selon le RNCREQ, la décision D-99-20 n'empêche aucunement la Régie d'examiner les questions reliées à la sécurité des approvisionnements.

De plus, même si Hydro-Québec avait raison quant à son interprétation de la décision D-99-20, cela n'affecterait en rien la requête réamendée du 13 août 2001 dans le dossier R-3416-98. Le RNCREQ soumet que les amendements incorporés dans la requête

³ (1998) 130 G.O. II, 1245.

réamendée la rendent complètement compatible avec les compétences de la Régie, telles que modifiées par la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*⁴ et que le fait que la décision D-2002-169 reprenne l'essentiel des conclusions recherchées le démontre.

Quant à la contestation par Hydro-Québec de son allégation suivant laquelle les principales conclusions recherchées par sa requête réamendée avaient été accueillies par la décision D-2002-169 dans le dossier R-3470-2001, le demandeur soumet qu'en tenant l'audience dans le dossier R-3470-2001 et en acceptant d'inclure parmi les sujets à débattre la sécurité des approvisionnements de l'énergie patrimoniale, la Régie a convoqué une audience telle que requise par la conclusion principale de la requête amendée du dossier R-3416-98.

Selon lui, la Régie a traité en grande partie les sujets proposés dans la requête réamendée. Elle a entendu une preuve sur l'évolution des réserves d'eau du fournisseur principal, elle a tranché sur le critère de fiabilité énergétique qui va s'appliquer au fournisseur principal et elle a mis en place un mécanisme pour veiller à l'application de ce critère. Ce faisant, la Régie, selon le RNCREQ, sera en mesure de s'assurer que des activités marchandes d'Hydro-Québec ne soient pas susceptibles de compromettre un approvisionnement suffisant aux consommateurs québécois.

La Régie n'a pas retenu toutes les conclusions recherchées, mais elle a cependant tranché. Et parmi les questions soumises par les demandeurs, il n'en reste aucune en suspens.

Selon le RNCREQ, la seule différence réside dans le fait que l'audience dans le dossier R-3470-2001 a été convoquée non en vertu de l'article 25, mais de l'article 72 dont le règlement d'application n'avait pas été promulgué lorsque la requête réamendée a été déposée. Comme la Régie dispose maintenant de tous ses pouvoirs en vertu de l'article 72, elle n'a plus besoin d'avoir recours à l'article 25 qui aurait pu faire l'examen de l'ensemble de ces questions dans le cadre de l'étude du plan d'approvisionnement.

Le demandeur ajoute que si la Régie décidait de convoquer une audience publique, telle que celle décrite dans le dossier R-3416-98, il n'y aurait pratiquement rien à débattre qui n'a pas encore été tranché dans la décision D-2002-169.

Quant à sa demande de remboursement de frais, le RNCREQ soumet que sa preuve développée dans le présent dossier a été utile aux délibérations de la Régie, quoiqu'il s'agisse de délibérations entretenues dans un autre dossier, soit le dossier R-3470-2001.

⁴ L.Q. 2000, chapitre 22.

Le demandeur rappelle à cet égard que dans le dossier R-3470-2001, Hydro-Québec n'a jamais contesté sa preuve à l'égard de la sécurité des approvisionnements patrimoniaux, que la Régie a reconnu le statut d'expert à son témoin M. Philip Raphals, malgré les objections d'Hydro-Québec, et que son témoignage se basait largement sur des preuves déjà déposées dans le présent dossier. Enfin, le RNCREQ réitère que dans sa décision D-2002-169, la Régie a en grande partie suivi les orientations proposées par le témoin Raphals.

Pour le demandeur, les frais dans le dossier R-3416-98 représentent des dépenses qui ont été engagées « *relatives aux questions qui lui sont soumises* » et que sa participation a été utile aux délibérations de la Régie.

En ce qui a trait à l'argument fondé sur l'article 25 du Règlement, qui prévoit qu'un participant doit présenter une demande de frais lors de son argumentation finale, le RNCREQ soutient qu'une interprétation stricte de cette disposition mènerait à des conclusions clairement inéquitables comme, par exemple, dans le cas où un distributeur retirerait une demande tarifaire en cours d'audience avant que les demandeurs puissent présenter leurs argumentations finales. Selon l'interprétation d'Hydro-Québec, les demandeurs ne pourraient réclamer le remboursement des frais encourus.

Le RNCREQ soumet que, conformément à l'article 31 du Règlement, la Régie peut déroger à la procédure prévue afin d'accélérer ou faciliter le paiement des frais, d'ailleurs, comme l'a autorisé la Régie en permettant le dépôt d'une demande de frais sans qu'il y ait eu présentation d'une argumentation finale.

Dans l'éventualité où la Régie ne considérerait pas que la demande de prendre acte du fait que les principales conclusions recherchées dans le présent dossier, déjà accueillies dans le dossier R-3470-2001, peut s'assimiler à une argumentation finale, le RNCREQ demande à la Régie d'exercer sa discrétion et de lui accorder le droit de réclamer des frais dans le présent dossier.

Enfin, le RNCREQ précise que la demande de remboursement de frais déposée dans le cadre du dossier R-3470-2001 n'inclut aucune dépense reliée au présent dossier.

Le RNCREQ soutient que le moment approprié est arrivé pour faire sa demande de paiement de frais, alors que la Régie a disposé de la question de la sécurité des approvisionnements patrimoniaux de façon à répondre à la majorité des préoccupations soulevées dans sa requête. Les efforts du RNCREQ, à plusieurs étapes du présent dossier, ont été utiles aux délibérations de la Régie dans le dossier R-3470-2001. Sans ces efforts, la Régie n'aurait pas eu en main la vaste majorité des informations lui ayant permis de disposer adéquatement de

cette question, alors qu'Hydro-Québec n'a jamais présenté de preuve sur cette question, malgré l'insistance de la Régie.

Finalement, le demandeur soumet que la Régie est amplement justifiée à faire appel à sa discrétion en matière d'attribution de frais pour reconnaître l'utilité des travaux entrepris par le RNCREQ dans le présent dossier.

2. OPINION DE LA RÉGIE

La Régie note, en premier lieu, que les deux demandeurs ont indiqué que le présent dossier est réglé et qu'il est devenu inutile d'en poursuivre l'examen, compte tenu de la décision D-2002-169 rendue au terme de l'étude du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution, dans le cadre du dossier R-3470-2001.

Le RNCREQ précise que l'exercice de ses pouvoirs de surveillance par la Régie, dans le cadre de la décision D-2002-169, aux termes de l'article 72 de la Loi et son règlement d'application, dont l'entrée en vigueur s'est faite après le dépôt de la requête dans le dossier R-3416-98, et qui a tranché sur la majorité des conclusions recherchées par les demandeurs, dans le présent dossier, a fait en sorte que le dossier R-3416-98 n'a maintenant plus d'objet.

La Régie prend acte des déclarations des demandeurs à cet effet et déclare le présent dossier clos.

Quant aux demandes visant l'autorisation à déposer une demande de remboursement de frais encourus, et non réclamés dans le cadre du dossier R-3470-2001, la Régie est d'avis qu'une telle autorisation doit être précédée d'une détermination de la Régie sur le fond de la demande afin de lui permettre de délibérer. Dans le cas présent, ce sont les demandeurs eux-mêmes qui ont saisi la Régie de leur requête. Le seul fait pour la Régie de prendre acte du retrait de leur demande ne saurait constituer une détermination sur la base de laquelle la Régie, dans l'exercice de sa discrétion, pourrait autoriser le dépôt d'une demande de paiement de frais.

Les demandeurs invitent la présente formation à exercer sa discrétion pour accorder le remboursement des frais engagés dans le dossier R-3416-98 sans avoir entendu la preuve pour laquelle des frais sont réclamés, sur la base de la seule allégation que la preuve a été utile aux délibérations d'une autre formation, dans un autre dossier.

La Régie ne peut s'autoriser à exercer sa discrétion, tel que le souhaitent les demandeurs, alors qu'elle n'a pas eu à prendre connaissance de la preuve et encore moins à délibérer sur celle-ci en raison du retrait de leur demande avant même qu'ils argumentent sur la requête en irrecevabilité déposée par Hydro-Québec, et après qu'ils aient demandé la suspension du dossier R-3416-98 à deux reprises.

Quant à la prétention d'UC suivant laquelle il est dans l'intérêt public de les compenser, la Régie ne peut y souscrire en ce que ce n'est pas l'intérêt public qui guide la Régie dans le paiement des frais, mais bien l'utilité pour le délibéré dans chacun des dossiers. Or il n'y a pas eu de preuve ni de délibéré dans le présent dossier.

VU ce qui précède;

VU les déclarations des demandeurs à l'effet que le dossier est réglé et qu'il est inutile d'en poursuivre l'étude;

VU l'absence d'objet;

VU que la participation des demandeurs n'a pas été utile aux délibérations de la Régie, puisque cette dernière n'a jamais eu à délibérer et statuer sur les questions de fond dans le présent dossier;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁵, notamment les articles 36 et 72;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁶, notamment les articles 25 et 31;

La Régie de l'énergie :

PREND ACTE des déclarations des demandeurs à l'effet que le dossier R-3416-98 est réglé par la décision D-2002-169 et que sa continuation est devenue inutile;

⁵ L.R.Q., c. R-6.01.

⁶ (1998) 130 G.O. II, 1245.

CONSTATE et **DÉCLARE** le présent dossier clos;

REJETTE les demandes du RNCREQ et d'UC visant à être autorisés à déposer une demande de paiement de frais dans le dossier R-3416-98.

Lise Lambert
Présidente

Anthony Frayne
Régisseur

Marc-André Patoine
Régisseur

LISTE DES REPRÉSENTANTS

- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Charles O'Brien;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Claude Tardif.