

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2005-196

R-3570-2005

21 octobre 2005

PRÉSENTS :

M^e Benoît Pepin, LL.M.

M. Gilles Boulianne, B. Sc. (Écon.)

M. François Tanguay

Régisseurs

Union des municipalités du Québec (UMQ)

Requérante

et

Hydro-Québec

Intimée

Décision

Demande de révision de la décision D-2005-62 de la Régie de l'énergie rendue dans le dossier R-3541-2004 – Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2005-2006

1. CONTEXTE

La requérante demande la révision de la décision D-2005-62 (la Décision) portant sur les frais des intervenants pour leur participation aux délibérations de la Régie dans le dossier de la demande tarifaire 2005-2006 d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur)¹.

Pour les motifs exposés dans la Décision, la Régie a accordé à la requérante un facteur de 30 % d'utilité à ses délibérations.

Aux conclusions de sa demande en révision, la requérante demande à une autre formation de la Régie « *[d'accorder] un facteur d'utilité de 90 % aux frais de l'intervention de l'UMQ* » et « *[d'ordonner] au Distributeur de rembourser à l'UMQ la somme de 108 973,80\$, dans un délai de 30 jours de la décision à être rendue sur la présente demande* ».

La Décision a reconnu que les frais de la requérante admissibles à un remboursement étaient de 121 082,22 \$, ce qui n'est pas contesté en révision. Elle a appliqué un facteur d'utilité de 30 % et accordé un remboursement de 36 324,66 \$ à la requérante. En révision, la requérante veut que la Régie applique un facteur d'utilité de 90 % et un remboursement de 108 973,80 \$ (soit 90 % de 121 082,22 \$).

2. ARGUMENTATION DES PARTIES

Requérante

La requérante soutient essentiellement que la Décision comporte des vices de fond et est déraisonnable.

Elle allègue d'abord que l'appréciation de la preuve par la première formation est manifestement erronée. Plus particulièrement, l'erreur tiendrait au fait que la première formation aurait restreint son appréciation de la preuve à un échange de correspondance entre la requérante et Hydro-Québec faisant ainsi fi des deux mémoires soumis en preuve par la requérante.

¹ Dossier R-3541-2004.

La requérante soutient également que la Décision est mal motivée en ce que « *la motivation de la Régie quant aux frais à être accordés à l'UMQ est sans aucun lien avec la décision sur le fond autre que le rejet des demandes* »². La requérante se plaint ainsi du fait que le niveau d'utilité qui lui est accordé serait relié au rejet des modifications tarifaires qu'elle a demandées.

Finalement, la requérante tente de démontrer, en référant à la preuve et au déroulement du dossier, comment elle rencontre les critères du *Guide de paiement de frais des intervenants*³ portant sur le caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus et sur l'utilité de sa participation.

Distributeur

Le Distributeur rappelle que l'adjudication des frais en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴ (la Loi) est un exercice discrétionnaire qui implique un jugement sur la valeur globale de la prestation de chacun des intervenants. Le Distributeur cite la décision D-2003-54 de la Régie⁵ à cet égard.

Selon le Distributeur, la requérante n'a pas établi le caractère déraisonnable et arbitraire de la Décision. Il ajoute que la motivation principale de la Décision, quant au niveau d'utilité accordé à la participation de la requérante, tient au fait que la Régie a considéré manifestement déraisonnables les frais de plus de 100 000 \$ réclamés dans le contexte de l'importance relative des sujets traités dans l'examen de l'ensemble de sa demande tarifaire.

3. OPINION DE LA RÉGIE

La première formation a motivé comme suit sa décision d'accorder un niveau d'utilité de 30 % à la participation de la requérante à ses délibérations :

« L'UMQ a présenté une preuve sur les structures tarifaires. Toutefois, la demande de remboursement de frais présentée n'est pas raisonnable eu égard au degré de sa participation. La Régie s'étonne que la preuve de l'UMQ repose en bonne partie sur un échange de lettres avec Hydro-Québec sans avoir vérifié la

² Requête, par. 38.

³ Décision D-2003-183, dossier R-3500-2002, 2 octobre 2003.

⁴ L.R.Q., c. R-6.01.

⁵ Dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.

véracité des faits allégués pour justifier sa position; la convention visait à faciliter l'opération du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec et non une « activité spéciale » du client ou à un cas de force majeure. La Régie lui accorde donc un facteur d'utilité de 30 %⁶ (nos soulignés)

L'adjudication des frais est un exercice discrétionnaire basé sur l'article 36 de la Loi qu'il est utile de citer :

« 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. »
(nos soulignés)

Dans l'appréciation du niveau d'utilité de la participation d'un intervenant aux délibérations de la Régie, il y a inévitablement un degré de subjectivité relié au jugement sur la pertinence et la qualité de la preuve et des arguments soumis par un intervenant. La formation qui a entendu toute la preuve est la seule en mesure de porter ce jugement.

La lecture de la requête et de l'argumentation de la requérante montre que cette dernière cherche auprès de la formation en révision une autre opinion sur les sujets suivants :

- l'importance relative des sujets qu'elle a traités dans le contexte de l'ensemble des sujets faisant l'objet de la demande tarifaire du Distributeur;
- le lien entre sa preuve et la décision sur le fond;
- le degré d'utilité de sa preuve aux délibérations de la Régie.

La première formation est la seule capable de répondre à ces questions. Dans le cadre d'une demande en révision, il n'appartient pas à une seconde formation de la Régie de se former une autre opinion sur ces questions. En révision, il faut démontrer que la décision est affectée d'un vice de fond de nature à l'invalidier, d'un vice fatal.

⁶ Décision D-2005-62, p. 8.

Dans un arrêt récent, *Tribunal administratif du Québec c. Godin*⁷, la Cour d'appel du Québec précisait le concept de vice de fond de nature à invalider une décision et, surtout, le rôle d'une formation en révision. Cet arrêt implique le Tribunal administratif du Québec (TAQ) qui a des pouvoirs de révision semblables⁸ à ceux de la Régie à l'article 37 de la Loi. Le TAQ est dans la même situation juridique que la Régie, c'est-à-dire que les décisions de la Section des affaires sociales du TAQ sont finales et sans appel et que le TAQ est protégé par une clause privative à l'instar de l'article 41 de la Loi.

Les extraits suivants de cet arrêt méritent d'être cités :

« [37] [motifs du Juge Fish]... *section 154(3)* [l'équivalent de l'article 37 de la Loi sur la Régie de l'énergie] ... *connotes a limited jurisdiction to correct fatal or "invalidating" errors shown to have been committed by another panel of the Tribunal in rendering its earlier – and, in principle, final – decision.* [...]

[47] *Of this I am above all else convinced: Section 154(3) of the ARAJ was not intended to empower one panel of the TAQ to revoke or revise the decision of another panel of the TAQ simply because it takes a different view of the facts, the relevant statutory provisions, or the applicable regulations.*

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

[49] *And I would ascribe to the verb "invalidate", in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary: 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (an invalid argument).[...]*

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

[51] *Accordingly, the Tribunal commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its*

⁷ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490.

⁸ Article 154 (3) de la *Loi sur la justice administrative*, L.R.Q., c. J-3.

conclusions. Where there is room on any of these matters for more than one reasonable opinion, it is the first not that last that prevails. [...]

[74] Moreover, section 154(3) does not create a right of appeal to the second panel against a finding of fact or of law by the first. It provides, rather, for the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision – not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard.

(nos ajouts)

La Loi ne permet pas à une deuxième formation de la Régie de réviser la décision d'une première formation parce que la deuxième formation aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la Loi ou sur l'appréciation des faits.

S'il n'y a pas matière à révision lorsque différentes formations de la Régie ont des opinions différentes mais néanmoins défendables sur des questions de droit ou de faits, il s'ensuit qu'une deuxième formation de la Régie ne peut réviser l'opinion de la première formation sur une question aussi subjective que « le niveau d'utilité de la participation d'un intervenant aux délibérations de la Régie », délibérations auxquelles la deuxième formation n'a pas participé.

La requérante demande à une deuxième formation de la Régie de lui reconnaître un niveau d'utilité de 90 % contrairement à l'opinion d'une première formation voulant qu'elle ait été utile à ses délibérations à 30 %. Cela semble être l'exemple parfait de ce que la Cour d'appel, dans l'arrêt Godin, dit qu'on ne peut pas faire en révision.

La requérante n'a pas établi que la Décision était entachée d'un vice fatal. La Décision explique que le niveau d'utilité de la requérante aux délibérations de la Régie tient au fait que les sujets dont elle a traités avaient une importance relative dans l'ensemble des sujets sur lesquels la Régie devait se prononcer dans le cadre de la demande tarifaire 2005-2006 du Distributeur. De fait, les barèmes de frais admissibles sont fixés en fonction d'une participation à l'ensemble de ces sujets. D'ailleurs, pour qu'une décision essentiellement subjective et discrétionnaire soit entachée d'un vice fatal, il faut presque démontrer l'arbitraire ou la mauvaise foi. Nous sommes loin d'une telle situation.

VU ce qui précède;

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision.

Benoît Pepin
Régisseur

Gilles Boulianne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

La requérante représentée par M^e Steve Cadrin;
L'intimée représentée par M^e Éric Fraser.