

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2005-200

R-3582-2005

28 octobre 2005

PRÉSENTS :

M^c Benoît Pepin, LL.M.

M. Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA, FCA

M^c Louise Rozon, B. Sc. Soc., LL.L.

Régisseurs

**Stratégies Énergétiques et Association québécoise de lutte
contre la pollution atmosphérique (S.É.-AQLPA)**

Demandeur

et

Société en commandite Gaz Métro (SCGM)

Intimée

Décision

*Demande de révision de la décision D-2005-139 quant au
refus de la demande de frais de S.É.-AQLPA*

1. DEMANDE

Le 29 août 2005, le demandeur Stratégies Énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É.-AQLPA) dépose une demande de révision de la décision D-2005-139, rendue le 28 juillet 2005 par la Régie de l'énergie (la Régie) dans le dossier R-3572-2005. La demande est déposée en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

Les conclusions recherchées par S.É.-AQLPA sont les suivantes :

« **ACCUEILLIR** la présente demande de révision;

RÉVISER la décision D-2005-139 quant au refus de la demande de frais de S.É.-AQLPA. »

Le 23 septembre 2005, la Régie reçoit l'argumentation de S.É.-AQLPA. Le 7 octobre 2005, SCGM transmet son argumentation, à laquelle S.É.-AQLPA réplique le 12 octobre 2005.

2. ARGUMENTATIONS

2.1 S.É.-AQLPA

S.É.-AQLPA soumet que la décision D-2005-139 doit être révisée quant au refus de la demande de frais, car la Régie y a commis un vice de fond grave de nature à l'invalider. Il affirme que la Régie n'a pas exercé de façon judiciaire sa discrétion en matière de frais en ce que :

- a) Le motif pour lequel la demande de frais a été refusée ne correspond pas à l'objet et au contenu des observations écrites de S.É.-AQLPA;
- b) Les observations écrites de S.É.-AQLPA portent au contraire sur des éléments qui, objectivement, sont pertinents et utiles au dossier. La plupart de ces éléments étaient d'ailleurs soulevés par SCGM elle-même et faisaient donc déjà partie du dossier. De plus, la décision de la Régie a repris plusieurs des éléments soulevés par S.É.-AQLPA.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

S.É.-AQLPA allègue que le caractère raisonnable de l'exercice d'une discrétion judiciaire s'apprécie en tenant compte de l'ensemble des éléments au dossier. Il affirme que son intervention était intimement liée aux objectifs environnementaux que SCGM alléguait pour justifier son projet.

2.2 SCGM

SCGM affirme que seule la Régie est en mesure de déterminer si les représentations d'un intervenant ont été utiles à ses délibérations. Elle souligne qu'aucune autre personne que la Régie, incluant le distributeur, n'est en mesure de connaître l'analyse et la réflexion qui ont eu cours dans les délibérations de la Régie et, conséquemment, de savoir quels éléments lui ont été utiles.

SCGM soumet que la Régie a motivé son refus d'octroi des frais à S.É.-AQLPA. Et, considérant qu'elle a motivé ce refus en fonction du critère prévu à la Loi, soit celui de l'utilité de la participation à ses délibérations, SCGM voit mal comment la présente formation peut trouver un vice de fond de nature à invalider la décision D-2005-139, conformément à l'article 37 (3) de la Loi. Elle souligne enfin que le recours en révision prévu à cet article ne doit pas constituer un appel déguisé.

2.3 RÉPONSE DE S.É.-AQLPA

S.É.-AQLPA soumet que l'octroi de frais est effectivement une décision discrétionnaire. Toutefois, il affirme que c'est d'une discrétion judiciaire qu'il s'agit et qu'il existe certains cas où la formation en révision intervient et révisé la décision rendue, malgré son caractère discrétionnaire.

Selon S.É.-AQLPA, la formation en révision peut intervenir si elle en arrive à la conclusion que la discrétion n'a pas été exercée de façon raisonnable. S.É.-AQLPA affirme que la question consiste à déterminer s'il était raisonnable de n'accorder aucuns frais, alors que les observations soumises étaient pertinentes et ciblées sur des enjeux que SCGM soulevait dans sa preuve et que le premier banc a repris dans sa décision.

3. OPINION DE LA RÉGIE

S.É.-AQLPA demande la révision de la conclusion suivante de la décision D-2005-139 :

« REJETTE la demande de frais de SÉ-AQLPA. »

et s'attaque plus spécifiquement au passage suivant :

« Pour ce qui concerne la demande de frais de SÉ-AQLPA, la Régie juge que les commentaires de l'intervenant n'ont pas été utiles à sa délibération. La présente décision concerne un investissement en informatique et sa rentabilité ainsi que ses effets positifs ont été démontrés. Toute discussion ou étude de suivi sur des effets environnementaux difficilement quantifiables ne change rien à la valeur du projet. La demande de SÉ-AQLPA est donc rejetée. »

Pour qu'une demande de révision soit accueillie, la Régie doit déterminer si elle rencontre le critère de l'article 37 de la Loi, qui se lit comme suit :

« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Avant de réviser ou de révoquer une décision, la Régie doit permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations.

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

[nos soulignés]

Dans plusieurs décisions relatives à des demandes de révision, la Régie invoque l'arrêt clé en la matière rendu par la Cour d'appel dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux* pour conclure que le vice de fond, au sens de l'article 37 de la Loi, doit être sérieux et fondamental ainsi que de nature à invalider la décision.

« The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression «substantive[...] defect». In context, I believe that the defect, to constitute a «vice de fond», must be more than merely «substantive». It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the «vice de fond» must be «[...] de nature à invalider la décision». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a «vice de fond». The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision »².

L'arrêt plus récent de la Cour d'appel dans *TAQ c. Godin* précise :

« [43] 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).

[44] 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).

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

[nos soulignés]

Il est établi que l'énumération de motifs de réexamen à l'article 37 de la Loi implique une interprétation limitative des cas d'ouverture au pourvoi⁴. La demande de révision ne peut être un appel déguisé. Les erreurs de droit ou de faits, pour constituer un vice de fond de nature à invalider la décision, doivent être sérieuses et fondamentales. L'erreur simple ne

² [1996] R.J.Q. 608, pages 613-614, repris par la Cour d'appel dans *Société d'assurance automobile du Québec c. Hamel*, 500-09-006417-984, 26 avril 2001, paragraphe 22; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, REJB 2003-46650 (C.A.); et dans l'arrêt *Godin* cité ci-après.

³ *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

⁴ *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, [1996] R.J.Q. 608 et 612 (C.A.); *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et al.*, [2001] R.J.Q. 961, 963-964 (C.A.).

peut être retenue afin de respecter la volonté du législateur selon laquelle « *les décisions rendues par la Régie sont sans appel* »⁵.

L'article 36 de la Loi, en matière de frais de participation, accorde un pouvoir qui repose sur la discrétion reconnue à la Régie de juger de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

« [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 quantum.

[52] Ainsi, malgré l'utilité de son travail pour la Régie de l'Énergie, la requérante ne pouvait pas compter sur un remboursement complet des frais qu'elle engageait. La mesure des frais remboursables n'est pas ce que la requérante estime justifié d'avoir fait mais ce que la Régie décide d'accorder. En accordant des frais en partie, la Régie n'a pas contredit la loi. De plus, par l'expression, « tout ou partie des frais », le Tribunal estime que ces mots comprennent le critère de raisonnabilité. En accordant les frais en partie, la Régie a exercé le rôle qui lui a été confié par l'article 36 de la loi et par l'article 29 du règlement. En ce sens, il ne devait y avoir aucune surprise pour la requérante. La position de la Régie lui a été rappelée par les mises en garde nombreuses qui ont été faites par la Régie. La prétention de la requérante qu'elle était en droit de s'attendre au plein remboursement du moment que son intervention était considérée utile, n'est pas fondée »⁶.

[nos soulignés]

La Régie a déjà rappelé au demandeur le principe selon lequel la révision des décisions sur les frais doit se faire avec beaucoup de réserve⁷. De plus, l'article 36 de la Loi impose comme critère de remboursement de frais celui de l'utilité aux délibérations. C'est à la formation à qui est adressée la preuve de l'évaluer.

« L'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire relève de l'appréciation du premier banc, confronté à l'examen de l'ensemble des faits du dossier, qui doit alors user de ce pouvoir de bonne foi et de manière raisonnable, selon la Loi. L'auteur H. W. R. Wade écrivait sur cette question dans son traité de droit administratif que :

⁵ Article 40 de la Loi; *Béland c. C.S.S.T.*, J.E. 94-388 (C.S.), page 16.

⁶ *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c. Québec (Régie de l'énergie)*, REJB 2000-19921 (C.S.).

⁷ Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.

“ [...] on dit par exemple que le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de manière raisonnable et de bonne foi, qu’il ne faut tenir compte que des considérations pertinentes, qu’il ne doit y avoir absolument aucune malversation, ou que la décision ne doit pas être le fruit de l’arbitraire ou du caprice.”
[Traduction] »⁸.

Compte tenu de la nature du pouvoir exercé par la Régie, le fardeau de preuve du demandeur se révèle particulièrement exigeant.

S.É.-AQLPA allègue que le motif pour lequel sa demande de frais a été refusée ne correspond pas à l’objet et au contenu de ses observations et qu’il en résulte un vice de fond. S.É.-AQLPA affirme aussi que ses observations portaient sur des éléments pertinents au dossier.

La comparaison entre les idées soumises et les éléments retenus dans une décision n’est pas péremptoire quant à l’utilité de l’intervention. Le distributeur ou d’autres participants ont pu soulever les mêmes idées. Ces idées peuvent être élémentaires ou faire l’objet du bagage de connaissance de la Régie. De cette comparaison ne peut découler la démonstration convaincante de l’utilité de la participation de l’intervenant. Ce motif ne peut donc constituer un vice de fond de nature à invalider la décision.

Quant à l’argument que le motif invoqué par la Régie ne correspond pas à l’objet et au contenu des observations de S.É.-AQLPA, la Régie constate que les motifs invoqués dans sa décision D-2005-139 montrent son appréciation de l’absence d’utilité de la participation du demandeur. La Régie n’a pas retenu comme pertinentes la discussion et l’étude de suivi sur des effets environnementaux difficilement quantifiables, en regard de l’appréciation de l’investissement informatique qu’elle devait étudier dans le cadre de l’article 73 de la Loi. Ce motif n’est pas déraisonnable. En fait, il apparaît même comme raisonnable pour un régulateur économique.

En invoquant ce motif, le demandeur ne fait que démontrer que la première formation n’a pas la même opinion que lui quant à la possibilité de quantifier les effets environnementaux soulevés. Cette appréciation différente de la preuve n’est pas pertinente aux fins de la décision de la présente formation et ne constitue pas un motif de révision.

⁸ Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 6 et Wade, H.W.R., *Administrative Law*, 4^e éd., 1977, aux pages 336-337. Traduction tirée de l’arrêt de la Cour suprême du Canada dans l’affaire *Slaight communications inc. c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038, 1076.

En conclusion, le demandeur n'a pu établir que le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'utilité de sa participation aux délibérations de la première formation a été exercé de mauvaise foi, pour des considérations non pertinentes, par malversation, arbitrairement ou par caprice ou qu'il ait été, dans son ensemble, déraisonnable. Le demandeur n'a pas convaincu la Régie qu'elle devait intervenir pour changer l'appréciation de l'utilité de sa participation par la première formation.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision de S.É.-AQLPA.

Benoît Pepin
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

Louise Rozon
Régisseure

S.É.-AQLPA représenté par M^c Dominique Neuman;
SCGM représentée par M^c Jocelyn B. Allard.