

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LLL, Vice-présidente
M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)
M. Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)
Régisseurs

Dermond experts conseils inc. (Dermond)
Demandeur

et

Hydro-Québec
Intimé

et

**Liste des intéressés dont les noms apparaissent à la
page suivante**
Intéressés

*Décision sur la demande en révision de la partie de la décision
D-98-169 sur les frais du demandeur*

Liste des intéressés :

Association Canadienne d'Énergie Éolienne (ACÉÉ);

Association des industries forestières du Québec Ltée (AIFQ);

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER);

Association Québécoise des Énergies Renouvelables (AQER);

Forum Énergie Bas St-Laurent-Gaspésie;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD);

Option Consommateurs et Centre de recherche et d'information en consommation de Port-Cartier;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE);

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

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ);

Samrabec Inc.;

Syndicat des Technicien-ne-s d'Hydro-Québec (STHQ);

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ);

Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI).

INTRODUCTION

Le 8 mars 1999, Dermond experts conseils inc. (Dermond) introduit à la Régie de l'énergie (Régie) une demande de révision de la partie de la décision D-98-169 rendue le 21 décembre 1998 portant sur les frais adjugés en sa faveur au montant de 31 311,04 \$. La principale conclusion recherche une augmentation du montant octroyé à 55 786, 09 \$ de même que les frais sur le présent pourvoi.

La somme additionnelle de 24 475,05 \$ se compose de la différence entre les honoraires réclamés et ceux accordés à Messieurs Jacquelin Déry¹ et Laurent Mondou².

Le 30 mars 1999, Hydro-Québec conteste cette demande de révision alléguant principalement qu'il n'y a pas ouverture au pourvoi en révision en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³ « la Loi » et que la demande de révision constitue un appel déguisé.

Le 7 avril 1999, la Régie entend en audience publique le présent dossier, en même temps que deux autres dossiers⁴ qui soulèvent aussi une contestation des frais établis dans la décision D-98-169 suite à l'Avis de la Régie de l'énergie au Ministre d'État des Ressources naturelles concernant la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec.

LES MOTIFS DE RÉVISION

En droit québécois, les tribunaux ou organismes administratifs ne peuvent pas modifier leurs décisions sauf lorsque le législateur leur a reconnu cette faculté en termes explicites. La Régie possède ce pouvoir dont l'étendue a été circonscrite en ces termes :

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

¹ M. Jacquelin Déry, 29 160 \$ - 7 713,90 \$ = 21 446,10 \$.

² M. Laurent Mondou 10 600 \$ - 7 571,05 \$ = 3 028,95 \$.

³ L.R.Q., chapitre R-6.01.

⁴ R-3420-99, requête en révision de RNCREQ et R-3421-99 demande en révision du SPSI.

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. ».

Cette énumération confère une interprétation limitée à ces trois motifs. Le réexamen dans ce cadre étroit ne doit pas être une répétition de la procédure initiale, ni un appel sur la base des mêmes faits et arguments. De plus, la doctrine nous enseigne que « le recours en révision ne permet aux organismes administratifs de reconsidérer leurs décisions que lorsque celles-ci sont entachées d'erreurs ou d'irrégularités et non pas pour la seule raison qu'une décision plus juste aurait pu être rendue⁵ ».

Le demandeur allègue l'article 37 de la Loi, notamment le paragraphe 2 pour donner ouverture au pourvoi en révision et il expose en 20 paragraphes ses moyens que la Régie regroupe sous deux motifs majeurs :

1. Le manquement aux règles de justice naturelle;
2. L'iniquité de la décision à l'égard du demandeur.

Examinons chacun de ces deux thèmes à la lumière de l'article 37 de la Loi.

1. LE MANQUEMENT AUX RÈGLES DE JUSTICE NATURELLE

Position des deux parties

Dermond soutient qu'il n'a pas vraiment eu l'opportunité de se faire entendre et de présenter ses observations sur ses frais. «Les règles qui allaient prévaloir à la reconnaissance des frais n'étaient pas encore élaborées, Dermond ne pouvait s'y conformer d'avance, encore moins «plaider» quant aux raisons pour lesquelles une dérogation s'imposait dans son cas⁶ ».

⁵ M^e Jean Denis Gagnon, Recours en révision en droit administratif, paru dans la Revue du Barreau thème 31, numéro 2, mars 1971, page 202.

⁶ Résumé des arguments de Dermond en date du 26 mars 1999.

De plus, au cours de l'audience en révision, le procureur de Dermond a fait sien les arguments du RNCREQ que la Régie résume comme suit :

« Le RNCREQ affirme qu'il n'a pas été informé des principes limitant de quelque façon le montant qui serait remboursé aux intervenants pour leur participation. En outre, la Régie n'a pas le pouvoir de limiter les frais en adoptant des principes post-audiences et elle est forclosée⁷ de le faire dans le présent dossier. En effet, la Régie aurait modifié les règles du jeu après que le travail ait été complété par l'intervenant⁸. Par ses décisions, la Régie a créé une expectative légitime⁹ de paiement des honoraires professionnels et elle ne peut piéger un intervenant avec des critères inconnus. »

Pour sa part, Hydro-Québec prétend que la demande en révision « ne repose en rien sur l'article 37 de la Loi et constitue un appel de la décision de la Régie¹⁰ ». Non seulement la décision est bien fondée, mais encore elle s'appuie de plus sur un pouvoir discrétionnaire de verser tout ou une partie des frais. L'article 36 de la Loi, comme le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie¹¹ et la jurisprudence, « ne garantissent en rien le remboursement intégral des frais engagés par les intervenants pour participer à ce dossier¹² ».

Hydro-Québec conclut que les dispositions législatives et réglementaires applicables étaient en vigueur avant le début du dossier et que le demandeur pouvait se gouverner en conséquence.

Opinion de la Régie

Le demandeur a eu l'opportunité de présenter toutes les observations qu'il jugeait pertinentes et la procédure d'adjudication des frais a été respectée. Le demandeur a déposé sa réclamation pour frais sans y joindre de commentaires et il n'a pas fourni d'observations à la contestation d'Hydro-Québec. Pour qu'une personne ait été entendue, il faut seulement qu'elle ait eu l'opportunité de fournir des observations sur l'objet en litige, et non qu'elle ait effectivement exercé son droit. Le

⁷ Harel c sous-ministre du revenu (Québec) [1978] 1 R.C.S., p.851 et ss.

⁸ L'Académie de Musique de Québec c Payment [1936] R.C.S., p.323 et ss.

⁹ Metropolitan Separate School Board c Ontario, 64 O.R. (2d), p.730 et ss.

¹⁰ Réponse d'Hydro-Québec en date du 30 mars 1999, paragraphes 33 et 34.

¹¹ Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, G.O. II, 11 février 1998, p.1245 et ss.

¹² Réponse d'Hydro-Québec en date du 19 mars 1999, paragraphe 15.

demandeur veut une seconde chance de plaider parce qu'il a omis de le faire en temps opportun. Le demandeur ne peut invoquer l'article 37(2) pour se pourvoir à l'encontre de la décision.

Par ailleurs, les dispositions législatives et réglementaires applicables étaient en vigueur et elles avaient déjà été appliquées par la Régie. Le législateur confère à la Régie un pouvoir discrétionnaire pour adjuger les frais. Il s'exprime comme suit à l'article 36 de la Loi:

« 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. »

Ce principe de l'adjudication discrétionnaire des frais est renforcé par différentes dispositions du chapitre VII du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie. Une demande de paiement de frais doit être accompagnée d'un rapport détaillé des frais nécessaires et raisonnables occasionnés par sa participation à l'audience¹³. Des objections ou commentaires peuvent être transmis par le distributeur concernant les frais, leur admissibilité, leur montant, ainsi que sur tout autre objet visé par la demande de paiement¹⁴. Par la suite, le participant peut faire parvenir une réponse à la contestation du distributeur¹⁵. Toutes ces procédures de contestation ne seraient guère utiles si les participants devaient recevoir le montant des frais selon leur propre appréciation de l'utilité du travail accompli.

La jurisprudence illustre également qu'il s'agit là de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire. Dans sa décision D-94-12, la Régie du gaz naturel s'exprime ainsi : « Les règles donnent l'encadrement procédural quant au paiement des frais sans préciser les critères devant guider la Régie quant au montant à être accordé. La Régie jouit, en conséquence, d'une discrétion entière quant à la fixation des conditions et critères donnant lieu à l'évaluation des frais¹⁶ ». Dans cette décision, les régisseurs rappellent « qu'une coutume jurisprudentielle depuis 1989 rembourse à 50%, les honoraires légaux et 100% des déboursés et frais

¹³ Art. 26 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie.

¹⁴ Art. 27 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie.

¹⁵ Art. 28 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie.

¹⁶ Décision D-94-12 du 31 mars 1994, dossier R-3256-92, Recueil des décisions de la Régie du gaz naturel, 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994, page 504.

d'experts¹⁷ » et que « l'intervenant doit être conscient des coûts et s'efforcer de les minimiser¹⁸ ».

Ce pouvoir discrétionnaire d'accorder tout ou partie des frais des intervenants est réaffirmé par la Régie de l'énergie dès ses premières décisions. Elle adjuge partiellement les frais en se montrant préoccupée par leur ampleur avec l'arrivée de nouveaux intervenants¹⁹. « La Régie demeure préoccupée par l'ampleur des montants des frais prévus²⁰ » et la Régie poursuit un peu plus loin « en invitant les participants à faire preuve d'une grande modération dans l'engagement des frais²¹ ».

Cette mise en garde de parcimonie dans les frais est réitérée dès le 25 mars 1998 et avant que ne débute les travaux des participants dans le dossier R-3395-97 dans lequel la Régie a rendu la décision objet du présent pourvoi. « La Régie invite tous les participants à une grande prudence dans l'engagement des frais²² ».

De cette lecture de la Loi, du Règlement sur la procédure et de la jurisprudence, il se dégage que la Régie du gaz naturel exerçait et que la Régie exerce un pouvoir discrétionnaire dans l'adjudication des frais et qu'elles ont effectué, de fait, des coupures significatives dans les frais réclamés.

Les théories de l'expectative légitime et de l'estoppel, sur lesquelles le demandeur fonde ses prétentions, ne sont nullement applicables dans le présent cas. En droit québécois, les principes dégagés sont mis en lumière dans l'affaire Centre hospitalier Mont-Sinaï c Ministère de la Santé et des Services sociaux (1998) R.J.Q. 207 (C.A.).

L'application de ces deux théories exige en effet, une conduite antérieure du décideur ou des promesses non équivoques. Or, la Régie n'a jamais rien promis à quiconque relativement au remboursement des frais. Au contraire, elle a toujours

¹⁷ Décision D-94-12 du 31 mars 1994, dossier R-3256-92, Recueil des décisions de la Régie du gaz naturel, 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994, page 505.

¹⁸ Décision D-94-12 du 31 mars 1994, dossier R-3256-92, Recueil des décisions de la Régie du gaz naturel, 1^{er} avril 1993 au 31 mars 1994, page 508.

¹⁹ Décision D-98-20 du 25 mars 1998, dossier R-3398-98; décision D-98-66 du 6 août 1998 décision sur les frais des intervenants, page 6 et ss.; décision D-98-03 du 30 janvier 1998, dossier R-3366-96; décision D-98-07 du 30 janvier 1998, dossier R-3313-94; décision D-98-10 du 30 janvier 1998, dossier R-3323-95; décision D-98-11 du 30 janvier 1998, dossier R-3313-94 Phase II.

²⁰ Décision D-98-20 du 25 mars 1998, dossier R-3398-99, page 11.

²¹ Décision D-98-20 du 25 mars 1998, dossier R-3398-99, page 11.

²² Décision D-98-13 du 25 mars 1998, dossier R-3395-97, page 8.

exercé sa discrétion dans chaque décision rendue et invité les intervenants à la prudence.

L'équité procédurale n'exige pas de faire parvenir à l'avance les motifs d'une décision à caractère discrétionnaire et la Régie ne peut être forclosée d'exercer sa discrétion.

Le demandeur n'a donc jamais eu l'assurance d'un paiement de frais total, même si sa participation était jugée utile. En effet, l'absence d'utilité d'une participation entraîne aucun remboursement de frais et non un remboursement partiel. Le degré d'utilité doit être apprécié sur le montant réclamé pour que la Régie exerce vraiment sa discrétion.

En résumé, Dermond ne peut plaider l'ignorance de la Loi et des dispositions réglementaires applicables. La jurisprudence existante est constante et la méthodologie d'application des critères est semblable à celle déjà utilisée²³. Personne n'a eu de promesse de remboursement de frais. Comme la Régie a refusé dans plusieurs décisions une partie des frais réclamés et qu'elle a émis plusieurs avertissements de prudence dans l'engagement des frais, notamment dans la présente affaire, il ne peut être question d'un manquement aux règles de justice naturelle. La révision n'est pas une seconde chance de faire valoir ses prétentions. En conséquence, les motifs allégués par le demandeur à ce chapitre ne justifient pas la révision de la décision.

2. L'INÉQUITÉ DE LA DÉCISION À L'ÉGARD DU DEMANDEUR

Position des parties

Dermond a soutenu qu'il a minimisé les coûts de son intervention. Il n'a engagé aucun analyste ou procureur pour seconder ses quatre experts. De plus, les administrateurs de Dermond ont rédigé eux-mêmes leur mémoire en intégrant les apports de leurs experts externes.

²³ Décision D-98-20 du 25 mars 1998, dossier R-3398-98 et décision D-98-66 du 6 août 98, dossier R-3392-97 page 6 et ss.; décision D-98-03 du 30 janvier 1998, dossier R-3366-96; décision D-98-07 du 30 janvier 1998, dossier R-3313-94; décision D-98-10 du 30 janvier 1998, dossier R-3323-95; décision D-98-11 du 30 janvier 1998, dossier R-3313-94 Phase II; décision D-98-129 du 2 décembre 1998, dossier R-3398-98.

Le taux horaire réclamé par tous les ingénieurs experts impliqués dans la préparation et la rédaction de la preuve de Dermond est de 80 \$ de l'heure. Ce taux représente un rabais important sur les tarifs de l'Ordre des ingénieurs du Québec²⁴ et il a été doublement « pénalisé²⁵ » lorsque ses deux administrateurs ont été limités à un tarif journalier de 400 \$.

En considération l'ensemble de ces efforts, la Régie devrait accorder « un traitement spécial²⁶ » à Dermond et accueillir sa réclamation au complet.

Pour sa part, Hydro-Québec soumet que la demande est mal fondée en faits et en droit, et ne repose sur aucun des motifs de révision de l'article 37 de la Loi et constitue un appel²⁷ de la décision de la Régie.

Opinion de la Régie

La Régie peut réviser ses décisions pour les cas expressément prévus à l'article 37 de sa loi constitutive. Le demandeur reconnaît que son recours est « à la limite²⁸ » de l'article 37(2). Toutefois, la Régie ne partage pas cette opinion. Dermond a eu l'opportunité d'adresser, aux régisseurs qui ont rendu la décision D-98-169, toutes ses observations, mais il ne l'a pas fait. L'opportunité de faire valoir ses commentaires est suffisante pour satisfaire à l'obligation d'entendre les parties.

Dans les faits, Dermond tente d'en appeler de la décision en exposant toutes les conséquences inévitables de la décision, selon sa perception. Le demandeur souhaite que la présente formation apprécie à nouveau la réclamation et lui accorde un traitement spécial. Le demandeur sollicite une seconde chance pour administrer sa preuve.

Comme le demandeur a été entendu et que les règles de justice naturelle ont été respectées, la Régie ne peut apprécier à nouveau la réclamation et l'accueillir.

²⁴ Paragraphe 13 de la procédure de révision de Dermond.

²⁵ Paragraphe 14 de la procédure de révision de Dermond.

²⁶ Résumé des arguments de Dermond du 26 mars 1999.

²⁷ Landry c Commission d'appel en matière de lésions professionnelles par le juge Pierre Boily C.S. district de Saint-François dossier n° :450-05-00615-936; Service correctionnel du Canada c Luc Rivard □1998□ C.L.P., pp. 635 à 638; Manon Alarie c Gamebridge inc. □1994□ C.A.L.P., pp. 1398 à 1402; Lise Hébert c Air Canada □1993□ C.A.L.P., pp. 1306 à 1310.

²⁸ Résumé des arguments de Dermond du 26 mars 1999.

Même si la Régie évaluait à nouveau la réclamation, ce qu'elle n'a pas le droit de faire dans la présente instance, elle mentionne de manière incidente²⁹ que le montant octroyé pour les frais ne peut être augmenté compte tenu de l'utilité restreinte du mémoire du demandeur. En effet, la promotion d'une certaine technologie était accessoire au dossier et il faut rechercher avec beaucoup d'attention les références aux travaux des quatre experts dans l'avis de la Régie³⁰.

LES FRAIS

En ce qui concerne la demande d'adjudication des frais des procureurs pour la présente contestation, la Régie ne peut l'accueillir. L'article 36 de la Loi permet le remboursement de dépenses et frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations. Lorsqu'un intervenant introduit une demande de révision des frais qui lui ont été octroyés, ce participant ne soulève pas une question d'intérêt public. Une question de quantification de frais relève de la protection et de la défense de son intérêt personnel, même si la décision qui en découle peut aider éventuellement d'autres intervenants. La présente affaire ne contribue nullement aux délibérations de la Régie sur les questions énergétiques qui sont d'intérêt public. Seul l'intérêt privé d'un intervenant amène la Régie à statuer sur les frais de la présente affaire.

La Régie considère que seules les interventions d'intérêt public peuvent être rémunérées d'une manière quelconque. Selon le professeur Yves Ouellette, ce type d'intervention se caractérise comme suit « la participation active à une procédure de personnes qui n'y sont pas parties requérantes ou intimées, mais qui cherchent à influencer le développement des politiques ou les règles de droit, dans ce que ces personnes considèrent comme d'intérêt public³¹ ». Actuellement, en introduisant un pourvoi comme demandeur, Dermond ne s'occupe plus de l'intérêt public, mais de ses intérêts propres.

VU que la décision n'est affectée d'aucune cause de révision prévue à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*;

VU que les frais réclamés servent les intérêts privés du demandeur;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*, notamment les articles 36 et 37;

²⁹ Obiter dictum.

³⁰ A-98-02 du 30 septembre 1998, dossier R-3395-97.

³¹ Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve, Les Éditions Thémis, p.122.

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

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision du demandeur Dermond;

REJETTE la demande des frais de Dermond.

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

Pierre Dupont
Régisseur

Jean-Noël Vallière
Régisseur

Association Canadienne d'Énergie Éolienne (ACÉÉ) est représentée par M. Jean-Louis Chaumel;

Association des industries forestières du Québec Ltée (AIFQ) est représentée par M^e Pierre Tourigny;

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER) est représentée par M. Richard Legault;

Association Québécoise des Énergies Renouvelables (AQER) est représentée par M. Jean-Michel Plouffe;

Dermond experts conseils inc. (Dermond) est représenté par Lafleur Brown;

Forum Énergie Bas St-Laurent-Gaspésie est représenté par M. Jean-Louis Chaumel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD) est représenté par M^e Dominique Neuman;

Option Consommateurs et Centre de recherche et d'information en consommation de Port-Cartier est représenté par M. Éric Fraser;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE) est représenté par M^e Yves Corriveau;

Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) est représenté par M^e Yves Derome;

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ) est représentée par M^e Benoît Pepin;

Sambrabec Inc. Est représentée par M. Louis E. Beaulieu;

Syndicat des Technicien-ne-s d'Hydro-Québec (STHQ) est représenté par M. Mario Gervais;

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ) est représenté par M. Michel Lacharité;

Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI) est représenté par M^e Claude Tardif.

Hydro-Québec est représenté par M^e Nicole Lemieux.

La Régie est représentée par M^e Pierre Rondeau.