

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2005-29

R-3543-2004

15 février 2005

PRÉSENTS :

M^e Marc-André Patoine, B.A., LL.L.

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

M. Jean-Noël Vallière, B.Sc. (Écon.)

Régisseurs

**Moteurs Novalia 2000, ABGG Technologies et Granules
Combustibles Energex**

Requérantes

Hydro-Québec

Intimée

Décision

*Demande de révocation et/ou révision de la décision
D-2004-150 (R-3526-2004)*

1. CONTEXTE

En février 2004, le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (le Ministre) a demandé l'avis de la Régie de l'énergie (la Régie) sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements et la contribution du projet du Suroît (l'Avis).

La Régie a tenu une consultation publique du 3 au 20 mai 2004 en vue de formuler l'Avis.

Il est important de souligner au départ que le Ministre a sollicité l'avis de la Régie et ne lui a pas demandé de tenir une audience publique. L'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) permettait au Ministre de demander à la Régie de tenir une audience publique². Le Ministre ne l'a pas fait. La Régie a pris l'initiative de tenir une consultation publique comme le lui permet la Loi³.

Moteurs Novalia 2000, ABGG Technologies et Granules combustibles Energex (les requérantes) ont soumis leur position à la Régie et ont réclamé le remboursement de leurs frais. La décision D-2004-150 rejetait la demande de remboursement des frais des requérantes.

2. DEMANDE EN RÉVISION DES REQUÉRANTES

Le 11 août 2004, les requérantes ont déposé une demande de révision de la décision D-2004-150.

La décision D-2004-150 rejette la demande de frais des requérantes au motif que « *la contribution de ces participants n'a pas permis d'alimenter concrètement sa réflexion pour formuler l'Avis au ministre. Ces participants n'obtiennent aucun remboursement. Leur participation visait leurs intérêts personnels, la promotion de produits ou elle s'écartait des thèmes à débattre afin de présenter l'Avis au ministre* »⁴.

Les requérantes demandent à la Régie :

- a. **RÉVISER** le processus de discrimination de l'acceptation des participants aux audiences, sur lequel s'est par la suite appuyée la considération monétaire;

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 25 de la Loi.

³ Deuxième alinéa de l'art. 25.

⁴ D-2004-150, 22 juillet 2004, à la page 5.

- b. **RÉVISER** la politique contradictoire d'acceptation des dossiers en la matière;
- c. **RÉVISER** le principe de gestion à rebours des dits frais;
- d. **RÉVISER** le principe de gestion unilatérale des frais;
- e. **RÉVISER** le principe d'acceptation d'Hydro-Québec à titre de consultante à ce type de décision;
- f. **RÉVISER** les principes supportant les critères d'utilité, de pertinence et d'intérêt personnel utilisés pour discriminer les dossiers.

3. CONTEXTE JURIDIQUE

Article 37 de la Loi

Pour examiner le mérite de la demande, la Régie doit d'abord déterminer si elle rencontre au moins une des conditions d'ouverture au pourvoi selon 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. »

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, doit être sérieux et fondamental ainsi que de nature à invalider la décision⁵.

L'énumération de motifs précis de réexamen à l'article 37 de la Loi est limitative⁶. Il est reconnu que la demande de révision n'est pas un appel déguisé⁷.

Les erreurs de droit, pour constituer un vice de fond de nature à invalider la décision, doivent être sérieuses et fondamentales. L'erreur simple, de fait ou de droit, ne peut être retenue afin de respecter la volonté du législateur selon laquelle « *les décisions rendues par la Régie sont sans appel* »⁸.

L'étude d'une demande de révision se fait normalement en deux étapes : la recevabilité du recours et l'étude du bien-fondé des moyens invoqués.

Article 36 de la Loi

Les requérantes réclament le remboursement de leurs frais engagés dans le cadre du dossier R-3526-2004 aux termes de l'article 36 de la Loi qui se lit comme suit :

« 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. »

⁵ [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) du 26 avril 2001, paragraphe 22; *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, (C.A.), 500-09-009744-004, 18 août 2003, (j. Fish, Rousseau-Houle et Chamberland); *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, REJB 2003-46650 (C.A.), 28 mai 2003.

⁶ *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.).

⁷ Article 40 de la Loi.

⁸ Article 40 de la Loi; *Béland c. C.S.S.T.*, J.E. 94-388 (C.S.), page 16.

L'article 36 de la Loi accorde un pouvoir qui repose essentiellement sur la discrétion reconnue à la Régie de juger l'utilité de la participation de personnes à ses délibérations. Ce pouvoir a fait l'objet d'un jugement de la Cour supérieure qui précise :

« [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 justifiée 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 raisonnable. 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 »⁹. »

La Régie a déjà rappelé le principe voulant que la révision des décisions sur les frais se fasse avec beaucoup de réserve (D-2003-54¹⁰). Le critère de remboursement de frais suivant « l'utilité au délibéré » indique qu'il incombe à la formation qui a entendu la preuve d'en juger.

« 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 :

“ [...] 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] ” »¹¹.

⁹ *Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec (RNCREQ) c. Régie de l'Énergie*, REJB 2000-19921.

¹⁰ Dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.

¹¹ Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 6 et *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.

La Régie analyse la position des parties à la lumière de la Loi, du Règlement, de la jurisprudence des tribunaux supérieurs et de ses propres décisions.

3. POSITION DES PARTIES

Arguments soulevés par les requérantes

Les conclusions recherchées par les requérantes sont essentiellement basées sur les motifs suivants¹² :

- a. La Régie aurait tacitement accepté les budgets présentés par les requérantes;
- b. La Régie aurait dû se limiter à vérifier l'adéquation du budget final au budget prévisionnel et non pas se prononcer sur la pertinence des frais;
- c. La Régie ne pouvait unilatéralement mettre fin aux travaux des requérantes;
- d. La Régie devait signifier aux requérantes, avec diligence, qu'elle considérait leur participation partielle ou ne répondant pas aux critères édictés par le Ministre car cela est contraire à une bonne conduite commerciale;
- e. La Régie ne pouvait réduire le caractère contradictoire des audiences alors qu'il s'agissait d'une demande du Ministre visant des auditions publiques et se devait de mentionner en temps et lieu et avec diligence les conséquences négatives du type d'audience qu'elle aura choisi;
- f. La Régie n'avait pas le droit de réduire la participation orale des participants;
- g. La pertinence d'un mémoire doit s'analyser en fonction de critères objectifs comme les questions soumises par le Ministre et non selon un jugement arbitraire de la Régie;
- h. La Régie ne pouvait « *présumer de l'intérêt personnel d'un participant en considérant la nature de ses activités, à l'encontre de celle des solutions d'intérêt public qu'elle entend proposer* »¹³;
- i. La Régie devait refuser la participation d'Hydro-Québec au processus de révision des frais des participants car celle-ci viole la règle *audi alteram partem*;

¹² Demande de révision datée du 6 août 2004 mais déposée le 11 août 2004.

¹³ *Ibid.*, dixième page.

- j. La Régie a fait une lecture erronée de son mandat en le limitant et restreignant de ce fait la participation des requérantes pourtant d'intérêt public.

À l'audience, les requérantes ont ajouté que, selon elles, le gouvernement ne demandait pas l'opinion de la Régie mais de recueillir les « *mémoires des gens* » et que la Régie aurait dû suivre « *des critères d'utilité et de pertinence en fonction des attentes du ministre, et non des siennes [...]* »¹⁴.

Arguments soulevés par Hydro-Québec

À l'audience¹⁵, Hydro-Québec a soutenu que le débat en révision ne devait pas porter sur l'Avis ou la pertinence de son contenu, ni sur la question de savoir s'il était raisonnable ou non de choisir de ne pas entendre les requérantes. Elle souligne qu'en révision de la décision D-2004-150, la Régie doit plutôt se demander si la première formation a rendu une décision déraisonnable en n'accordant pas de frais aux requérantes.

Hydro-Québec allègue qu'il n'y a rien de déraisonnable à ce que la Régie, « *en exerçant son entière discrétion en la matière, en arrive à déterminer que des participations différentes ont eu des degrés d'utilité différents quant à ses délibérations dans la cause ou même que certaines d'entre elles ont été aucunement utiles ou pertinentes à ses travaux* »¹⁶.

Hydro-Québec affirme que toutes les insatisfactions et critiques relatées par les requérantes ne peuvent constituer « *un vice de fond ou de procédure qui est de nature à rendre non valable, annuler ou rendre sans effet la décision D-2004-150* »¹⁷.

4. OPINION DE LA RÉGIE

4.1 LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Il faut revenir aux conclusions¹⁸ recherchées par les requérantes :

- a) **RÉVISER** le processus de discrimination de l'acceptation des participants aux audiences, sur lequel s'est par la suite appuyée la considération monétaire;

¹⁴ Notes sténographiques (NS), volume 1, 8 septembre 2004, pages 28 et 29.

¹⁵ NS, volume 1, 8 septembre 2004, pages 67 et 68.

¹⁶ Commentaires d'Hydro-Québec déposés le 3 septembre 2004.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Supra*, note 5.

- b) **RÉVISER** la politique contradictoire d'acceptation des dossiers en la matière;
- c) **RÉVISER** le principe de gestion à rebours des dits frais;
- d) **RÉVISER** le principe de gestion unilatérale des frais;
- e) **RÉVISER** le principe d'acceptation d'Hydro-Québec à titre de consultante à ce type de décision;
- f) **RÉVISER** les principes supportant les critères d'utilité, de pertinence et d'intérêt personnel utilisés pour discriminer les dossiers.

Les conclusions **a**, **b** et **c** visent le processus de consultation publique ayant mené à l'Avis. Les conclusions **d**, **e** et **f** portent plus spécifiquement sur l'adjudication des frais.

Pour apprécier la recevabilité de cette demande en révision, il y a une distinction importante à faire entre des conclusions visant,

- la modification du processus de consultation publique ayant mené à l'Avis ou la révision de l'Avis; et
- les vices de la décision portant sur l'adjudication des frais aux requérantes.

Le processus de consultation publique a eu lieu et la Régie a donné l'Avis au Ministre. Il n'y a rien que la Régie puisse faire en révision pour changer cela.

Les requérantes prétendaient que le processus de consultation publique était vicié, qu'il leur causait un préjudice grave et que l'Avis n'aurait pas dû être donné au Ministre sans qu'elles aient été entendues comme elles le désiraient. Le recours qui s'offrait alors à elles était d'aller en révision interne des avis procéduraux, en temps utile, ou de demander une ordonnance à la Cour supérieure pour arrêter, en temps opportun, la consultation publique.

Les requérantes interprètent mal le mandat de la Régie. Le mandat donné par le Ministre à la Régie ne l'obligeait pas à tenir une audience publique à l'instar de ce qu'elle doit faire lorsqu'elle fixe des tarifs qui vont s'appliquer à l'ensemble des consommateurs. La Régie a toutefois choisi de permettre au public de participer à une consultation publique avec l'encadrement qu'elle a établi dans ses avis procéduraux.

Les conclusions **a**, **b** et **c**, portant sur les vices ou la modification du processus ayant mené à l'Avis, sont donc, à leur face même, irrecevables en révision parce que tardives.

La Régie doit donc se demander si les autres conclusions recherchées par les requérantes et les motifs les appuyant satisfont aux conditions de l'article 37 de la Loi.

Réviser la gestion unilatérale des frais

Les requérantes reprochent à la Régie la « gestion unilatérale des frais ». Elles prétendent que la Régie a accepté tacitement leur budget prévisionnel, qu'elle ne pouvait mettre fin unilatéralement aux travaux qu'elles avaient entrepris et que la décision aurait dû se limiter à vérifier la conformité des frais à ceux du budget et, enfin que la Régie ne pouvait revenir sur la pertinence des frais. En somme, les requérantes voient une sorte de contrat tacite entre elles et la Régie portant sur des travaux exécutés dans le cadre de la consultation publique.

Or, l'article 36 de la Loi accorde à la Régie un pouvoir qui repose essentiellement sur sa discrétion de juger la participation (des personnes) utile à ses délibérations. Dans le cadre du dossier R-3526-2004, la Régie a rappelé ce principe tant dans son premier avis public (procédural) du 10 février 2004 que dans l'avis public (procédural) amendé du 12 février 2004.

Le 20 février 2004, la Régie émettait un document intitulé « Instructions pour l'audience ». Au chapitre des frais de participation, elle émettait ses premières balises voulant que le budget de participation fasse valoir les coûts et les moyens requis en fonction des sujets abordés par le participant. Les requérantes ne doivent pas y voir une offre de service menant à un contrat et à des honoraires. Le droit au remboursement ne découle pas d'un contrat mais de l'article 36 de la Loi.

Réviser le principe d'acceptation d'Hydro-Québec à titre de consultante à ce type de décision

Les requérantes allèguent que la Régie n'aurait pas dû permettre à Hydro-Québec de participer au processus de révision des frais et que ceci violerait la règle *audi alteram partem*¹⁹.

Or, la Régie a appliqué les dispositions du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*²⁰ (le Règlement) qui permettent au distributeur appelé à payer des frais à des participants de soumettre à la Régie *toute objection ou commentaire sur le paiement des frais, sur leur admissibilité, sur leur montant ainsi que sur tout autre objet visé par la*

¹⁹ Demande de révision datée du 6 août 2004 mais déposée le 11 août 2004.

²⁰ (1998) 130 G.O.II., 1245.

*demande de paiement*²¹. Le statut d'Hydro-Québec dans le débat sur les frais n'était pas celui de consultante mais de débiteur des notes de frais.

Il n'y a donc aucune erreur ou vice de procédure à cet égard.

Réviser les principes supportant les critères d'utilité, de pertinence et d'intérêt personnel utilisés pour discriminer les dossiers

Sur la pertinence de leur participation, les requérantes soutiennent que la Régie aurait dû l'apprécier en fonction des critères objectifs comme les questions soumises par le Ministre et non selon un jugement arbitraire²².

La règle que la Régie applique lui est dictée par l'article 36 de la Loi qui veut qu'elle puisse ordonner, entre autres, au transporteur ou au distributeur d'électricité de verser des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

La pertinence des frais réclamés par les requérantes ne s'apprécie pas en fonction des questions soumises par le Ministre à la Régie mais en fonction du critère d'utilité à ses délibérations, tel que le prévoit l'article 36 de la Loi.

Dans le contexte particulier de la consultation publique qui a mené à l'Avis, la Régie avait une discrétion encore plus grande que celle dont elle jouit lorsqu'elle rend des décisions tarifaires puisqu'elle n'était pas tenue de consulter qui que ce soit au départ. Le Ministre n'avait pas demandé à la Régie de consulter le public et de lui faire part de l'opinion du public.

L'appréciation de l'utilité de la participation des personnes à cette consultation publique aux fins de l'Avis est discrétionnaire. C'est la formation qui a étudié toute la preuve et entendu tous les témoins qui est la mieux placée pour apprécier l'utilité des requérantes à ses délibérations.

Quant au grief des requérantes sur la position de la première formation sur leur intérêt personnel, la Régie, dès le début du processus, annonçait que le « *mémoire d'une entreprise ou d'un individu sur un produit dont il fait la promotion ou le commerce ne sera pas, à moins d'une démonstration contraire, jugé utile aux fins de l'attribution des frais de participation* »²³. Les requérantes qui avaient inventé et/ou offert différents produits ou

²¹ Article 27 du Règlement.

²² Demande de révision datée du 6 août 2004 mais déposée le 11 août 2004.

²³ Note transmise aux participants le 5 mars 2004 intitulée : note à tous les participants sur les budgets en date du 5 mars 2004.

méthode de travail, n'ont pas jugé opportun de saisir la formation par écrit dès la réception de cette note. C'est au cours du processus de consultation publique que les requérantes pouvaient faire changer la procédure et non pas en s'attaquant, plusieurs mois après la consultation, à la décision relative aux frais. La Régie comprend que les requérantes ont eu des difficultés avec leur système Internet et qu'elles n'ont peut-être pas pris connaissance de cet avis²⁴. Elles ne peuvent, toutefois, blâmer la Régie pour l'engorgement de leur boîte à courriels.

4.2 CONCLUSION

Pour que la Régie modifie en révision la décision sur les frais de la première formation, il aurait fallu que les requérantes identifient un vice de fond sérieux et fondamental de nature à invalider la décision²⁵, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Après l'analyse des motifs allégués par les requérantes, la Régie arrive à la conclusion que les requérantes n'ont pas relevé le fardeau de preuve que leur imposait l'article 37 de la Loi et n'ont pas établi la recevabilité de leur recours en révision. Les motifs invoqués par les requérantes ne démontrent pas que la décision D-2004-150 est entachée d'un vice sérieux et fondamental de fond ou de procédure l'invalidant.

Enfin, le but ultime des requérantes semble plutôt viser à rouvrir l'audience publique ayant mené à l'Avis de façon à leur permettre de présenter leur mémoire dans le but que l'Avis soit reformulé de façon à faire état de leur contribution²⁶.

Une telle demande est irrecevable dans le contexte d'une demande en révision de la décision D-2004-150 sur les frais. L'objet de la décision sur les frais n'est pas le même que celui sur l'Avis au Ministre. Pour des raisons déjà exposées, les requérantes ne peuvent aussi tardivement demander à la Régie de réviser le processus qui a mené à l'Avis puisque ce processus est terminé depuis plusieurs mois et que l'Avis est publié.

²⁴ NS, volume 1, 8 septembre 2004, pages 106 à 110.

²⁵ [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) du 26 avril 2001, paragraphe 22; *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, (C.A.), 500-09-009744-004, 18 août 2003, (j. Fish, Rousseau-Houle et Chamberland); *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, REJB 2003-46650 (C.A.), 28 mai 2003.

²⁶ NS, volume 1, 8 septembre 2004, pages 25 et 92 à 121 et plan d'argumentation déposé le 31 août 2004, page 3.

Pour l'ensemble de ces motifs,

La Régie de l'énergie :

DÉCLARE la demande en révision irrecevable.

Marc-André Patoine
Régisseur

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Jean-Noël Vallière
Régisseur

Moteurs Novalia 2000 est représentée par monsieur Normand Beaudoin;
ABGG Technologies est représentée par monsieur Gérard Gosselin;
Granules combustibles Energex est représentée par monsieur John W. Arsenault;
Hydro-Québec est représentée par M^e F. Jean Morel;
M^e Anne-Marie Poisson pour la Régie.