

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

<i>D-2005-40</i>	<i>R-3545-2004</i>	<i>2 mars 2005</i>
------------------	--------------------	--------------------

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

**Regroupement pour la responsabilité
sociale des entreprises (RRSE)**
Requérant

Hydro-Québec
Intimée

Décision

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

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. CONTEXTE JURIDIQUE.....	5
2.1 L'avis.....	5
2.2 Les frais.....	5
2.3 Pouvoir discrétionnaire	6
2.4 Le pouvoir de révision ou de révocation.....	7
3. POSITION DES PARTIES.....	9
3.1 Révocation de la décision	11
3.1.1 Position du RRSE	11
3.1.2 Position d'Hydro-Québec	11
3.2 Inobservation des règles de procédure (articles 26, 27 et 28 du règlement).....	12
3.2.1 Position du RRSE	12
3.2.2 Position d'Hydro-Québec	13
3.3 Insuffisance/absence de motivation	14
3.3.1 Position du RRSE	14
3.3.2 Position d'Hydro-Québec	14
3.4 Omission de prendre en considération la preuve soumise	16
3.4.1 Position du RRSE	16
3.4.2 Position d'Hydro-Québec	17
3.5 La Régie n'a pas reconnu pleinement l'utilité et la pertinence du RRSE.....	17
3.5.1 Position du RRSE	17
3.5.2 Position d'Hydro-Québec	19
3.6 Réplique du requérant	20
4. OPINION DE LA RÉGIE	21
4.1 La recevabilité du recours	21
4.1.1 La motivation.....	21
4.1.2 La violation du droit de réplique	25
4.1.3 La distinction entre le pouvoir de révision et celui de révocation.....	26
4.1.4 Conclusion sur la recevabilité du recours.....	29
4.2 Analyse sur le fond : l'appréciation de l'utilité	30
4.2.1 La réplique du 26 juillet 2004 du requérant	30
4.2.2 Les motifs d'omission et d'absence de reconnaissance	33
4.3 Conclusion.....	42

1. INTRODUCTION

Le 9 février 2004, le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs demande à la Régie de l'énergie de lui donner un avis en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

La Régie décide de tenir une audience publique d'une nature différente de celle qu'elle tient habituellement, c'est-à-dire une audience qui se rapproche davantage d'une consultation publique que d'une audience à caractère contradictoire qu'elle tient habituellement dans ses autres dossiers². « Elle n'envisage pas, dans le cadre du mandat consultatif qui lui est confié, de tenir une audience à caractère contradictoire au sens où elle doit trancher un litige. Les interrogatoires qui seront permis ne nécessitent donc pas, dans cette perspective, le recours à un avocat »³.

Le 13 mai 2004, elle avise les participants à l'audience publique qu'elle favorise un traitement rapide de leurs frais⁴.

Le 30 juin 2004, elle rend l'avis A-2004-01 (l'Avis) au ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs.

Le 22 juillet 2004, elle rend la décision D-2004-150 sur les frais des participants.

Le 23 août 2004, le requérant dépose une demande en révocation et/ou révision de la décision D-2004-150. Les conclusions recherchées par le requérant sont les suivantes :

« **D'ACCUEILLIR** la présente demande;

DE RÉVOQUER et/ou **RÉVISER LA DÉCISION** D-2004-150;

ANNULER la partie de la décision qui se lit comme suit :

“ La Régie estime que l'utilité de la contribution de l'avocat et de l'analyste du RRSE est marginale. Elle fixe leur utilité à 25%. Leur présentation fut complètement détachée de la représentativité du groupe qu'ils représentent. Le temps accordé à des enjeux mineurs et secondaires, leur analyse très superficielle

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Instructions pour l'audience, février 2004, page 3 : « La Régie procédera par voie allégée, sans processus formel d'audience ».

³ Avis procédural aux participants du 5 mars 2004, page 1.

⁴ Avis du 13 mai 2004.

des enjeux importants et l'absence de réalisme de leurs propositions en a limité grandement l'utilité. Pour l'expert, la Régie estime son utilité à 50%. Au moment du dépôt du budget du participant, la Régie s'était déjà prononcée sur la participation d'Hélimax au présent débat. La Régie est d'avis que l'apport des experts de RRSE représente un dédoublement du travail d'autres participants, tel qu'elle lui en avait fait part. Elle accorde 100% d'utilité au coordonnateur en raison des expertises communes. »

DE DÉCLARER que le RRSE a offert une contribution utile pertinente et à un coût raisonnable à la Régie et

D'ORDONNER le remboursement complet de sa demande de frais soit \$123,749.60, excluant les frais octroyés pour l'expertise en efficacité énergétique;

DE DÉCLARER que l'analyste a fait un travail utile et pertinent pour les réflexions de la Régie et de ses analystes et

DE FIXER son utilité à 100% et

D'ORDONNER en conséquence le remboursement des frais que réclame le RRSE pour SON ANALYSTE;

DE DÉCLARER que les experts du RRSE, dont Réal Reid, ing. ont offert une expertise de qualité, contenant plusieurs informations recherchées et uniques, pour un coût raisonnable, que ces expertises ont été utile à la Régie dans ses réflexions et

D'ORDONNER le remboursement à 100% des frais réclamés par le RRSE pour l'expertise offerte sur l'éolienne;

DE DÉCLARER que la procureure a offert une contribution utile et a suscité une réflexion sur des enjeux réglementaires, juridiques et politique pertinents et

DE FIXER son utilité à 100% et

D'ORDONNER en conséquence le remboursement des frais que réclame le RRSE pour sa procureure. »

2. CONTEXTE JURIDIQUE

2.1 L'AVIS

Le dossier R-3526-2004, dont émerge la décision D-2004-150 qui fait l'objet de la présente requête en révocation/révision, relève de l'article 42 de la Loi qui se lit comme suit :

« 42. La Régie donne son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet en matière énergétique ou, de sa propre initiative, sur toute question qui relève de sa compétence. »

L'Avis se caractérise, d'une part, par le court délai imparti à la Régie pour sa réalisation et, d'autre part, par son processus consultatif avec un nombre de participants qui a excédé de façon marquée sa moyenne habituelle. En effet, une cinquantaine de participants ont été entendus par la Régie dans ce dossier alors que la moyenne se situe aux environs de 10 intervenants par dossier.

2.2 LES FRAIS

Le requérant réclame le remboursement de ses frais engagés dans le cadre de ce dossier, tel que prévu à 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. »

2.3 POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

L'article 36 de la Loi accorde un pouvoir qui repose essentiellement sur la discrétion reconnue à la Régie de juger la participation (des personnes) utile 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 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 raisonabilité. 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 »⁵.

La Régie a déjà rappelé le principe selon lequel la révision des décisions sur les frais devait se faire avec beaucoup de réserve (D-2003-54⁶) et l'article 36, qui impose comme critère de remboursement de frais celui de « l'utilité au délibéré », indique que c'est à la formation à qui est adressée la preuve d'en évaluer l'utilité.

« 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,

⁵ *Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec (RNCREQ) c. Régie de l'Énergie, REJB 2000-19921.*

⁶ *Dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.*

ou que la décision ne doit pas être le fruit de l'arbitraire ou du caprice.»
[Traduction] »⁷

L'exercice de ce pouvoir est également balisé par les articles 25 à 31 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁸ (le Règlement) qui définissent les étapes du processus de remboursement.

C'est l'application de l'article 28 du Règlement qui est en jeu dans le présent dossier :

« Article 28 : Le participant qui réclame des frais peut, dans les dix jours qui suivent la date de réception de ces objections ou commentaires, faire parvenir une réponse écrite à la Régie avec copie au distributeur. »

La décision D-2004-150 sur les frais fut rendue avant la fin du délai accordé aux intervenants pour répondre aux arguments d'Hydro-Québec, soit le 22 juillet 2004, alors que le délai pour y répondre échouait le 26 juillet 2004.

Il faut signaler toutefois que l'article 31 du Règlement prévoit que la Régie peut « déroger à la procédure prévue au présent chapitre afin d'accélérer ou de faciliter le paiement des frais ».

2.4 LE POUVOIR DE RÉVISION OU DE RÉVOCATION

La présente demande est formulée sur la base de l'article 37 de la Loi :

« 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.

⁷ 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.

⁸ (1998) 130 G.O. II, 1245.

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 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 »⁹.

Aussi, la décision 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[22]:

***invalid** 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

⁹ [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; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, REJB 2003-46650 (C.A.), 28 mai 2003; et dans la décision *Godin* citée plus loin.

took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard.»¹⁰

Il est établi que l'énumération de motifs précis de réexamen à l'article 37 de la Loi implique une interprétation limitative des cas d'ouverture au pourvoi¹¹. Il est reconnu que la demande de révision ne peut être un appel déguisé. 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* »¹².

Ainsi, si les conditions prévues à l'article 37 de la Loi sont rencontrées, la Régie aura compétence pour réviser ou révoquer la décision rendue et y substituer sa décision¹³. Si les conditions prévues ne sont pas rencontrées, le recours sera rejeté.

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

C'est dans ce contexte juridique que se fera l'analyse des positions des parties.

3. POSITION DES PARTIES

Moyens soulevés par le requérant

Le RRSE demande que la Régie révoque ou révisé la décision et qu'elle ordonne à Hydro-Québec de rembourser 100 % des frais réclamés par le RRSE pour son analyste, sa procureure et l'expert Réal Reid¹⁴. Lors de l'audience, la procureure du requérant précise cependant qu'un remboursement de 75 % des honoraires d'avocat serait raisonnable compte tenu des pourcentages d'utilité accordés aux procureurs des autres intervenants¹⁵. La

¹⁰ *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, (C.A.), 500-09-009744-004, 18 août 2003, (j. Fish, Rousseau-Houle et Chamberland).

¹¹ *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.).

¹² Article 40 de la Loi; *Béland c. C.S.S.T.*, J.E. 94-388 (C.S.), page 16.

¹³ *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 et 964 (C.A.).

¹⁴ Requête, paragraphes 107 à 109.

¹⁵ Notes sténographiques (NS), volume 1, 14 septembre 2004, pages 156 et 157.

requérant demande également que les frais de la coordonnatrice soient ajustés en conséquence¹⁶.

Le RRSE expose plusieurs arguments à l'appui de sa requête. Il estime que la décision D-2004-150 est entachée de diverses erreurs et vices de fond ou procédure manifestement déraisonnables et graves qui portent un préjudice sérieux au RRSE et aux intéressés qui ont composé son équipe de travail. Il qualifie ces erreurs de vice de fond de nature à invalider la décision.

Le requérant allègue que la présente formation devrait révoquer la décision D-2004-150 et la remplacer par une nouvelle décision.

Quant aux erreurs soulevées par le requérant, celles-ci se regroupent sous quatre catégories¹⁷, que la Régie analysera :

- La Régie n'a pas respecté ses propres règles de procédure en empêchant le RRSE de présenter ses observations en réponse à la contestation d'Hydro-Québec¹⁸;
- La Régie a outrepassé ses pouvoirs et a manqué à ses devoirs en ne motivant pas sa décision¹⁹;
- La Régie a omis de prendre en considération la preuve soumise et la contribution du RRSE au dossier²⁰;
- La Régie n'a pas reconnu pleinement la pertinence et l'utilité de l'ensemble de la preuve du RRSE²¹.

Le requérant demande à la Régie « *de révoquer et/ou réviser* » la décision D-2004-150 et demande d'annuler un passage de celle-ci. La Régie devra statuer sur la nature du recours.

¹⁶ Requête, paragraphe 109.

¹⁷ Requête, paragraphes 26 à 29.

¹⁸ Requête, paragraphes 30 et 35 à 64.

¹⁹ Requête, paragraphes 31 et 65 à 70.

²⁰ Requête, paragraphes 32 et 100 à 104.

²¹ Requête, paragraphes 33 et 71 à 104.

3.1 RÉVOCATION DE LA DÉCISION

3.1.1 POSITION DU RRSE

Le RRSE demande la révocation et/ou la révision de la décision D-2004-150 et l'annulation d'un passage de la décision. Il allègue que dans le cas où la Régie annulerait une partie de cette décision, la nouvelle décision devrait être rendue par la présente formation. Le RRSE est d'avis que le dossier ne devrait pas être retourné à la première formation puisque cette dernière s'est déjà exprimée sur l'utilité du RRSE à ses délibérations. Il cite un extrait de l'affaire *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*²² :

« L'appelant a prétendu que la Cour supérieure avait erré en ordonnant que la tenue d'un nouvel arbitrage se fasse devant un autre arbitre, puisqu'il n'existait aucun motif sérieux et objectif de douter de l'impartialité de l'arbitre mis en cause.

Sur ce point, à mon avis, l'appelant n'a pas réussi à démontrer que la Cour supérieure avait erré dans l'exercice de sa discrétion, de manière à justifier l'intervention de notre cour. Quoiqu'il ne l'ait point mentionné, le juge Lebrun fut probablement d'avis que l'on peut fort raisonnablement douter de la capacité d'un arbitre de griefs à entendre objectivement une preuve qu'il a déjà estimé dépourvue d'intérêt au point de la déclarer non pertinente. »

Le RRSE allègue que si la première formation était saisie du dossier, un observateur indépendant ne pourrait pas conclure qu'il y a apparence de justice.

Le RRSE ajoute que l'adjudication des frais n'est pas une norme purement subjective au point où personne d'autre que la première formation ne pourrait en disposer.

3.1.2 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Si la Régie devait révoquer une partie de cette décision D-2004-150, Hydro-Québec soumet que seule la première formation pourrait rendre une nouvelle décision puisque c'est elle qui a pris connaissance de la preuve du RRSE et qui peut se prononcer sur l'utilité de la participation du RRSE à ses délibérations.

²² *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque* [1993] 1 R.C.S. 471, aux pages 493-494.

À l'appui de sa prétention, Hydro-Québec cite des extraits de l'affaire *Arthur c. Canada*²³ :

« Cependant, à mon sens, un juge qui participe aux deux décisions est mieux à même d'apprécier et d'expliquer les résultats distincts qui découlent de preuves distinctes, ou de manières distinctes de les présenter et de plaider qu'un juge qui n'a pas participé à l'instance antérieure. Je ne veux pas dire par là qu'à mon avis, le même juge devrait toujours instruire les deux affaires. Je veux plutôt dire qu'à mon sens, une telle situation ne cause pas nécessairement de préjudice à la partie qui a le fardeau d'arriver à un certain résultat, dans la seconde affaire, résultat qui est apparemment en conflit avec la décision antérieure.

[...]

Dans son ouvrage « Administrative Law », 1 C.E.D. (Ont. 3rd), §54, titre 3, aux pages 3-130 et 3-131, le professeur David Mullan énonce la règle de droit en ces termes:

[TRADUCTION] De par la nature permanente de leurs fonctions, la plupart de ceux qui sont légalement chargés de rendre des décisions auront, dans plusieurs cas, à statuer plus d'une fois dans des dossiers intéressant les mêmes personnes et portant sur des questions identiques ou liées. Cela ne constitue pas en soi un motif pour alléguer une crainte raisonnable de partialité. »

3.2 INOBSERVATION DES RÈGLES DE PROCÉDURE (ARTICLES 26, 27 ET 28 DU RÈGLEMENT)

3.2.1 POSITION DU RRSE

Le RRSE prétend avoir été privé de son droit de réplique aux commentaires d'Hydro-Québec. Le 15 juillet 2004, cette dernière fait parvenir à la Régie et aux participants une lettre dans laquelle elle commente et conteste certaines demandes de frais, dont celle déposée par le RRSE. En vertu de l'article 28 du Règlement, les participants disposent de 10 jours, soit jusqu'au 26 juillet 2004, pour faire parvenir une réponse écrite auxdits commentaires. Or, la Régie a rendu la décision D-2004-150 le 22 juillet 2004. Le

²³ NS, volume 1, 14 septembre 2004, page 219, *Arthur c. Canada* (Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration) 1992 CarswellNat 616 (C.F.A.) en ligne : eCARSWELL <http://ecarswell.westlaw.com>.

RRSE est d'avis qu'il a donc été injustement privé du bénéfice de ce délai légitime et nécessaire afin de répondre aux commentaires d'Hydro-Québec²⁴.

Le RRSE allègue que si la Régie avait voulu déroger aux règles de procédure, tel que le lui permet l'article 31 du Règlement, elle devait informer les participants que le délai de 10 jours à l'intérieur duquel ils pouvaient déposer leurs commentaires était écourté ou annulé.

Ce défaut de respecter le délai prescrit au Règlement lui a causé un préjudice sérieux parce qu'il n'a pas présenté ses observations²⁵. Il produit sous l'onglet 10 la réponse qu'il avait préparée et qu'il aurait produite le 26 juillet 2004.

Le requérant soutient que les remarques faites par Hydro-Québec sur la demande de remboursement de frais du RRSE étaient mal fondées et méritaient une réponse.

3.2.2 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec allègue que le RRSE ne peut invoquer un manquement à la règle *audi alteram partem* à l'égard de sa demande de frais puisqu'il a eu l'opportunité de déposer sa demande et ses représentations, comme tous les autres participants, avant que la décision ne soit rendue. La Régie a donc pris connaissance des représentations du RRSE en temps utile.

De plus, Hydro-Québec soutient que l'application de la règle *audi alteram partem* n'emporte pas obligatoirement le droit à une réplique et ce, particulièrement dans le présent dossier. Elle affirme que ses commentaires et remarques du 15 juillet 2004 ne comportaient aucune nouvelle preuve ainsi qu'aucun argument de droit auquel le participant aurait pu répondre.

Enfin, Hydro-Québec souligne que l'article 31 du Règlement permet à la Régie de *déroger à la procédure prévue au présent chapitre afin d'accélérer ou de faciliter le paiement des frais*. Contrairement aux prétentions du RRSE, Hydro-Québec prétend que la Régie s'est prévaluée de cet article qui n'exige aucun avis préalable. Selon Hydro-Québec, l'article 31 donne une indication des fins pour lesquelles la Régie pourrait déroger à la procédure prévue, soit d'accélérer ou de faciliter le paiement des frais, mais n'impose aucune condition préalable à cette dérogation à la procédure.

²⁴ Requête, paragraphes 35 à 43.

²⁵ Requête du RRSE, paragraphe 44.

3.3 INSUFFISANCE/ABSENCE DE MOTIVATION

3.3.1 POSITION DU RRSE

Pour le requérant, la Régie n'a pas motivé sa décision sur l'utilité de sa participation. L'inexactitude des conclusions de fait et des allégués en lieu de motifs est telle qu'elle constitue une erreur de fait manifestement déraisonnable. De plus, l'insuffisance et l'irrégularité des motifs sont telles qu'elles amènent le RRSE à conclure à l'inexistence de motifs²⁶.

Pour le RRSE, cette omission a des conséquences sur le traitement et les frais accordés. Ce manquement aux règles de la justice naturelle et au respect de sa propre loi constitutive constitue un vice de fond de nature à invalider sa décision²⁷.

Le RRSE considère que l'absence de représentativité soulevée par la Régie ne saurait constituer un motif en fait et en droit afin de satisfaire la notion de décision motivée²⁸. Pour lui, la Régie a outrepassé ses pouvoirs et sa juridiction en se prononçant sur la représentativité de l'avocat et de l'analyste puisqu'il ne lui appartient pas de décider de la représentativité mais au client de l'avocat. Le client a endossé les représentations et documents soumis par l'analyste, la procureure et les experts²⁹.

3.3.2 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec affirme que l'allégation du RRSE sur l'insuffisance de motivation est mal fondée en fait et en droit. Il souligne que le requérant ne peut demander à la Régie d'expliquer en détails en quoi chacune de ses multiples interventions en audience sur chacun des thèmes concerne ou non ses intérêts. La motivation des décisions de la Régie doit cibler le concept d'utilité sans toutefois comprendre une comparaison entre les participants ou les sujets traités. Hydro-Québec cite à cet effet un extrait de la décision D-2003-54³⁰ qui énonce ceci :

²⁶ Requête du RRSE, paragraphe 66.

²⁷ Requête du RRSE, paragraphes 67 et 68.

²⁸ Requête du RRSE, paragraphes 69f et 69 h.

²⁹ Requête, paragraphe 69.

³⁰ Dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 9.

« L'obligation de motiver n'impose pas à la Régie de répondre à chacun des arguments de l'intervenant, mais bien d'exprimer les considérations essentielles sur lesquelles la décision se fonde. Les motifs doivent traiter du critère d'utilité prévu par la Loi et il n'est pas nécessaire de commenter et de répéter tous et chacun des arguments avancés par les avocats.

Selon la présente formation, la Régie a motivé sa décision de façon précise, claire et intelligible en fonction du critère d'utilité énoncé par la Loi. »

Hydro-Québec cite aussi un extrait de l'ouvrage du professeur Ouellette qui énonce que « [l]e degré de précision de la motivation en fait pourra varier en fonction de divers facteurs, comme la complexité des questions débattues, et le caractère plus ou moins rapide de la procédure envisagée »³¹. Le professeur ajoute que « les motifs devraient révéler que la commission a pris en considération tous les critères spécifiques et pertinents qu'exige la loi pour fonder la décision »³².

Hydro-Québec porte à l'attention de la Régie une citation du professeur Garant « Cette motivation peut être exprimée en termes généraux conformément à la nature administrative des décisions et à l'ampleur du pouvoir discrétionnaire conféré au décideur »³³.

Hydro-Québec souligne les extraits suivants d'une autre décision :

« La trame de fond de l'analyse effectuée par la Régie est intelligible et les motifs invoqués sont en relation rationnelle avec l'objet de la décision qui est d'approuver les coûts de fourniture de l'électricité patrimoniale pour les années 2001 et 2002 selon les prescriptions de la Loi³⁴.

[...]

Le décideur n'a pas à divulguer chaque détail de son raisonnement, n'a pas à examiner en détail tous les éléments de la preuve ou à énumérer “ tous les éléments imaginables qui peuvent avoir influencé sa décision ” »³⁵.

³¹ NS, volume 1, 14 septembre 2004, pages 208 et 209 où il cite la décision D-2000-122 du 22 juin 2000, dossier R-3437-2000, pages 13 et 14.

³² Décision D-2000-122, 22 juin 2000, dossier R-3437-2000, page 15.

³³ NS, volume 1, 14 septembre 2004, page 211, décision D-2000-122, 22 juin 2000, dossier R-3437-2000, page 15.

³⁴ NS, volume 1, 14 septembre 2004, page 212, décision D-2003-117, 11 juin 2003, dossier R-3503-2002, page 16.

³⁵ NS, volume 1, 14 septembre 2004, page 213, décision D-2003-117, 11 juin 2003, dossier R-3503-2002, page 17.

De l'avis d'Hydro-Québec, le RRSE peut être insatisfait de la décision et qualifier les motifs d'irrationnels, ce qui ne signifie pas toutefois que les raisons soient pour autant insuffisantes au point de donner ouverture à la révision sous l'article 37 de la Loi.

3.4 OMISSION DE PRENDRE EN CONSIDÉRATION LA PREUVE SOUMISE

3.4.1 POSITION DU RRSE

Le RRSE formule certains commentaires concernant l'évaluation faite par la Régie de la contribution de l'expert Reid.

D'une part, le requérant croit que la Régie a commis une erreur de fond de nature à invalider la décision en omettant de prendre en considération dans son Avis des portions importantes de la preuve des experts du RRSE. C'est le cas notamment lorsqu'elle affirme que « *Par ailleurs, l'étude d'Environnement Canada basée sur le modèle WEST montre qu'il y a des gisements importants dans la région du complexe La Grande, Charlevoix, Manicouagan et en Montérégie, sans toutefois quantifier ce potentiel en termes de MW* »³⁶. Le RRSE prétend que, contrairement aux motifs énoncés par la Régie dans sa décision, les experts Reid et Benoît ont quantifié à diverses reprises le potentiel³⁷.

D'autre part, le RRSE estime que la Régie s'est directement basée sur la preuve et le témoignage de l'expert Reid notamment en ce qui a trait à la fiabilité de la filière éolienne, au coût du réseau collecteur et au jumelage des productions hydraulique et éolienne et leur complémentarité.

Le RRSE ajoute que l'expert Reid est le seul participant à avoir fourni à la Régie les coûts pour des projets éoliens d'envergure. Il est également le seul à avoir analysé le potentiel éolien dans l'optique du développement d'une politique éolienne qui assure la pérennité et la rentabilité d'Hydro-Québec tout en contribuant à créer une industrie, de l'activité économique et des emplois au Québec dans ce domaine³⁸.

³⁶ Page 90 de l'Avis et requête, paragraphe 100 a) i.

³⁷ Requête, paragraphe 100 a) i, ii, iii et iv.

³⁸ Requête, paragraphes 102 et 103.

3.4.2 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Malgré les critiques ou insatisfactions du RRSE à l'égard du fait que l'Avis ne refléterait pas adéquatement ou suffisamment la preuve présentée par le RRSE, Hydro-Québec soumet qu'aucune preuve ou démonstration n'a été faite que le RRSE n'a pas eu l'opportunité de présenter sa preuve.

Hydro-Québec rappelle que ce n'est pas l'Avis qui est en cause ici, mais bien la décision D-2004-150 sur l'octroi des frais aux participants. Il soumet que le RRSE utilise cet argument indirect pour dire qu'ayant écarté sa preuve, la Régie n'a pu l'apprécier à sa juste valeur et ainsi, l'octroi des frais n'est pas juste et raisonnable. Hydro-Québec dit comprendre la réaction du RRSE mais ses suppositions ne sont supportées par aucune preuve ou aucun élément sérieux.

3.5 LA RÉGIE N'A PAS RECONNU PLEINEMENT L'UTILITÉ ET LA PERTINENCE DU RRSE

3.5.1 POSITION DU RRSE

Le travail de la procureure

Pour le RRSE, la Régie a commis une erreur de fait manifestement déraisonnable et a agi de manière arbitraire, abusive et sans fondement en qualifiant le travail de la procureure de « *marginal et très superficiel* » et en stipulant que les solutions qu'elle a véhiculées et proposées au nom du RRSE sont empreintes « *d'absence de réalisme* »³⁹.

Selon lui, la procureure a été directement impliquée dans la préparation de l'ensemble du travail de l'équipe du RRSE. Elle a participé à diverses discussions et rencontres avec les représentants, l'analyste et les experts du RRSE. Son travail est venu appuyer les solutions préconisées par les experts du RRSE⁴⁰. Elle a produit un rapport sur certains aspects légaux.

De plus, la Régie a inclus dans son Avis plusieurs des sujets dont la procureure a traité et y a même retenu certains de ses commentaires et recommandations⁴¹.

³⁹ Requête, paragraphe 76.

⁴⁰ Requête, paragraphes 71, 72 et 74.

⁴¹ Requête, paragraphe 73.

Le travail de l'analyste

Selon le requérant, il est mal fondé en fait, abusif et manifestement déraisonnable de qualifier le travail de l'analyste de « *très superficiel* » et d'intimer que les solutions qu'il a proposées étaient « *absentes de réalisme* ». Une telle erreur constitue un vice de fond et de procédure de nature à invalider la décision. La Régie a retenu plusieurs des suggestions et éléments traités par son analyste pour formuler son Avis.

Pour illustrer son propos, le RRSE présente une comparaison de son mémoire avec certains sujets abordés par la Régie dans son Avis. Selon le requérant, les conclusions retenues par la Régie et celles présentées par le RRSE comportent plusieurs éléments communs et, dans leur ensemble, convergent.

Le RRSE soumet également que son analyste a contribué de façon importante à chacune des étapes de l'examen du dossier⁴².

Le travail de l'expert Reid

Pour le RRSE, la Régie a erré en fait et en droit en déclarant que le travail du RRSE dédoublait celui fait par d'autres participants et en affirmant « *tel qu'elle lui en avait fait part* ».

D'une part, la Régie n'a jamais fait part au RRSE que son travail représentait un tel dédoublement⁴³.

D'autre part, le RRSE souligne que les experts Reid, Benoît et Yu ont offert une carte des vents ayant des caractéristiques qu'aucun autre intervenant n'a présentées. Les données ont été présentées à partir du système West alors que le participant Hélimax a utilisé le système Truwind. De fait, l'expertise de monsieur Benoît se basait sur des données canadiennes et couvrait le territoire du Québec au-delà du 53^e parallèle, soit une région non couverte par l'étude d'Hélimax⁴⁴.

Pour le RRSE, il apparaît clairement que la Régie n'a pas pris en considération sa prestation totale dans l'attribution des frais et a estimé de manière isolée la contribution de chaque membre de l'équipe⁴⁵.

⁴² Requête, paragraphe 77.

⁴³ Requête, paragraphe 78.

⁴⁴ Requête, paragraphes 82 à 87.

⁴⁵ Requête, paragraphe 95.

3.5.2 POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec rappelle que la Régie, en cours de processus, a précisé que « *les frais de participation sont sujets à l'évaluation finale tant de l'admissibilité au paiement de frais que de leur montant, qu'elle fera à l'issue de l'audience en regard de l'utilité, de la participation à ses délibérations et en regard de l'intérêt public* »⁴⁶. Ainsi, la Régie a réitéré la règle générale à l'effet qu'en matière de frais de participation, elle n'offre aucune garantie de remboursement.

Dans la décision D-2004-150, la Régie a jugé que le quantum des frais réclamés par le RRSE n'était pas raisonnable en relation avec l'apport du participant aux enjeux du dossier. Pour Hydro-Québec, les frais octroyés au RRSE ont été fixés en fonction de l'utilité de sa participation aux délibérations de la Régie, tel que le prévoit l'article 36 de la Loi. L'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire relève de l'appréciation de la formation confrontée à l'examen de l'ensemble des faits du dossier.

Hydro-Québec cite la décision D-2003-54⁴⁷ qui énonce que :

« L'adjudication des frais est un exercice qui ne repose pas sur l'application d'un seul critère ou d'une formule mathématique de quantification ».

Hydro-Québec ajoute :

« Quelle qu'elle soit qui peut être, ou qui ne devrait pas être, comme on vous le soumet, le nombre de fois que, dans une décision ou dans un avis, on a cité un intervenant ou le nombre de fois qu'on a repris ou conclu ou atteint des conclusions semblables à celles de l'intervenant »⁴⁸.

Et Hydro-Québec revient à la décision D-2003-54 :

« Elle implique que la formation doit exercer un jugement de valeur global sur l'ensemble de la prestation de chacun des intervenants [...] »⁴⁹.

Pour Hydro-Québec, il n'y a rien d'injuste, de déraisonnable ou d'illégal 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. Elle ajoute que le

⁴⁶ NS, volume 1, 14 septembre 2004, pages 165 et 166.

⁴⁷ Dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 7.

⁴⁸ NS, volume 1, 14 septembre 2004, pages 192 et 193.

⁴⁹ Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 7.

lien entre les recommandations faites par le RRSE et les conclusions/recommandations de la Régie dans le cadre de l'Avis ne fonde pas à lui seul l'appréciation d'utilité du participant.

3.6 RÉPLIQUE DU REQUÉRANT

Le RRSE mentionne que, s'il avait eu l'opportunité de produire une réponse à la position d'Hydro-Québec, il aurait expédié la lettre qu'il produit à l'onglet 10 de sa requête et qu'il date du 26 juillet 2004⁵⁰.

Quant aux commentaires généraux d'Hydro-Québec, le RRSE répond que :

- Il a pris en considération les commentaires de la Régie dans son avis procédural du 5 mars 2004 en réduisant son budget prévisionnel initial, notamment pour les honoraires de la procureure;
- Il a obtenu sans frais la participation du Dr. Benoît d'Environnement Canada;
- Son budget prévisionnel révisé n'a reçu aucun commentaire de la part de la Régie;
- Quant à la participation de sa procureure, il soumet qu'elle a été utile au délibéré de la Régie par ses réflexions. Elle a travaillé en étroite collaboration avec les experts et l'analyste du RRSE ainsi qu'avec le RNCREQ et le ROEE pour la présentation de la preuve conjointe de monsieur Dunsky;
- En conséquence, la demande de remboursement respecte le budget prévisionnel révisé et est conforme aux directives de la Régie.

Quant à la lettre de la Régie du 18 mars 2004, il soumet :

- Qu'il appartenait à la Régie d'informer le RRSE si l'un des mandats donnés ne lui paraissait pas nécessaire ou utile aux fins du dossier;
- Il en est de même concernant la nature des expertises de messieurs Reid, Benoît et Yu. La Régie aurait dû prévenir s'il y avait dédoublement. Au contraire, la Régie, par son secrétaire-adjoint, a reconnu qu'un certain dédoublement était inévitable;
- Enfin, le RRSE constate qu'une partie importante des recommandations émises par la Régie au ministre vont dans le sens des représentations faites par le RRSE.

⁵⁰ Requête du RRSE, paragraphe 78 d).

Quant aux prétentions d'Hydro-Québec à l'effet que les commentaires spécifiques faits à l'endroit de l'AQLPA/S.É./G.S. s'appliquent au RRSE, Hydro-Québec n'a pas précisé quels sont les commentaires ni en quoi ils s'appliquaient au RRSE.

4. OPINION DE LA RÉGIE

4.1 LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Le requérant invoque principalement quatre moyens :

- l'absence de motivation;
- la règle *audi alteram partem* et le vice de procédure;
- le défaut de prendre en considération la preuve soumise;
- les erreurs de fait et de droit dans l'appréciation de la preuve.

4.1.1 LA MOTIVATION

La décision D-2004-150 expose la position de la formation sur la demande de remboursement de frais en ces termes :

*« La Régie estime que l'utilité de la contribution de l'avocat et de l'analyste du **RRSE** est marginale. Elle fixe leur utilité à 25 %. Leur présentation fut complètement détachée de la représentativité du groupe qu'ils représentent. Le temps accordé à des enjeux mineurs et secondaires, leur analyse très superficielle des enjeux importants et l'absence de réalisme de leurs propositions en a limité grandement l'utilité. Pour l'expert, la Régie estime son utilité à 50 %. Au moment du dépôt du budget du participant, la Régie s'était déjà prononcée sur la participation d'Hélimax au présent débat. La Régie est d'avis que l'apport des experts de RRSE représente un dédoublement du travail d'autres participants, tel qu'elle lui en avait fait part. Elle accorde 100 % d'utilité au coordonnateur en raison des expertises communes.*

Pour le RRSE, puisque le participant n'a pas établi son statut fiscal, la Régie ne peut permettre le remboursement des taxes à la consommation. Toutefois, s'il le désire, le participant pourra en demander le remboursement sur présentation des informations requises dans un délai de 60 jours des présentes. Également, les honoraires de coordonnateur ont été réduits puisque le nombre d'heures réclamées

dépasse le maximum permis établi à 5 % de l'ensemble des heures admissibles. Pour ce qui est d'un montant de 868 \$ servant à couvrir les coûts d'impression de cartes, la Régie estime qu'ils sont couverts par l'allocation forfaitaire »⁵¹.

Ce motif de révision met en cause l'application de l'article 18 de la Loi qui soumet la Régie à une obligation de motivation. À ce sujet, la jurisprudence de la Régie s'est établie depuis un certain nombre d'années à partir des enseignements de la Cour suprême, en particulier l'arrêt Baker, et de la doctrine.

Le professeur Ouellette enseigne également :

« La motivation doit être réelle, mais adaptée à chaque cas d'espèce. [...]. En pratique, pour être considérés comme suffisants, les motifs doivent être raisonnablement précis en fait et en droit, en plus d'être clairs et intelligibles »⁵².

La Régie a déjà mentionné qu'elle considérait l'attribution de frais comme étant étroitement liée à sa compétence spécialisée⁵³. Le texte de la loi réfère à cette compétence spécialisée en imposant comme critère de remboursement des frais « *l'utilité pour les délibérations* ». Il importe de préciser également que l'appréciation de l'utilité ne repose pas uniquement sur des considérations strictement juridiques. Une des particularités des organismes de régulation économique se situe précisément dans leur habilité à « *décider de questions plus ouvertes, en tenant compte d'un contexte factuel plus large et sur la base de règles qui ne sont pas toutes des normes juridiques [...]* »⁵⁴.

Outre l'obligation de motiver, l'article 18 de la Loi exige aussi que les décisions soient rendues avec diligence. Ce motif de diligence diminue le degré de précision de la motivation que doivent comporter les décisions de la Régie⁵⁵.

Quant à la nécessité d'avoir un motif pour chaque élément que réclame le requérant, aucune jurisprudence n'exige une motivation explicite sur chacun des points soulevés par un requérant. Il faut analyser la décision dans son ensemble et y constater si un raisonnement intelligible et cohérent soutient le dispositif.

⁵¹ D-2004-150, page 12.

⁵² Y. Ouellette, *Les tribunaux administratifs du Canada : Procédure et preuve*, Montréal (Qc), Éd. Thémis, 1997, à la page 443.

⁵³ Décision D-2000-122, 22 juin 2000, dossier R-3437-2000, page 12.

⁵⁴ P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale*, Précis de droit des institutions administratives, Éd. Blais, 1997, page 348.

⁵⁵ Décision D-2000-122, dossier R-3437-2000, 22 juin 2000, page 14.

« [16] Les décisions du T.A.Q. se doivent d'être motivées⁵⁶. Encore faut-il cependant distinguer entre une absence totale de motivation et une motivation succincte ou abrégée, c'est-à-dire de la nature de celles qui ne discutent pas de toutes les questions soulevées par les parties lors de l'audition. Comme l'exprimait la Cour suprême dans l'affaire Blanchard⁵⁷:

“(…) Il n'y a pas absence totale de motifs. Même si, selon l'intimée, la formulation de la sentence n'est pas des plus heureuses, les motifs de l'arbitre sont intelligibles et permettent de comprendre les fondements de sa décision. Cette formulation est loin d'équivaloir à une violation des règles de justice naturelle.”
(La soussignée souligne)

[...]

[18] Comme le précisait le juge Landry dans l'affaire Gravel⁵⁸, le T.A.Q. a lu la décision dans son ensemble:

“ Les membres du Tribunal administratif ont procédé par approche globale. Tel que déjà souligné, leur décision repose principalement sur une appréciation de la crédibilité des témoins entendus, notamment celle de monsieur Gravel. Cela se dégage des paragraphes 41 à 47 de la décision.

Le Tribunal rappelle qu'il n'est pas un tribunal d'appel au Tribunal administratif du Québec. Il est saisi d'une demande en révision judiciaire dont l'un des motifs est l'absence de motivation.

Dans le cas sous étude, le processus décisionnel et le raisonnement juridique suivi permettent à monsieur Gravel de comprendre pourquoi la décision lui est défavorable.

La motivation aurait pu être plus élaborée mais il n'y a certes pas absence totale de motivation tel que l'affirme monsieur Gravel.”

(La soussignée souligne) »⁵⁹.

La décision D-2004-150 comporte principalement trois sections : les demandes n'obtenant aucun remboursement, les demandes obtenant le remboursement de la totalité des frais

⁵⁶ Société des services Ozanam inc. c. Commission municipale du Québec, J.E. 94-31.

⁵⁷ Supra, note 11, page 476, Blanchard c. Control Date Canada Ltée (1984) 2 RCS 476, page 501.

⁵⁸ Gravel c. Tribunal administratif du Québec, C.S. Québec, n° 200-05-016841-020, 20 janvier 2003, j. Landry.

⁵⁹ Auger c. Ministère de la solidarité sociale et TAQ, C.S.M. 500-17-018160-039, 5 juillet 2004, j. Poulin, rapporté à Azimut AZ-50261110.

admissibles et les demandes obtenant un remboursement partiel des frais admissibles. Chacune des sections est appuyée d'un tableau donnant le détail des frais réclamés, les frais admissibles, le facteur d'utilité et les frais octroyés. De plus, pour chaque participant, le tableau donne le détail des frais pour chacune des catégories de personnes qui œuvre au sein de chaque groupe.

Participants et Catégories de professionnel	Frais réclamés	Frais admissibles	Facteur d'utilité	Frais octroyés
RRSE				
Avocat	44 790,74	38 940,00	25%	
Expert	43 230,00	43 230,00	50%	
Analyste	29 755,00	29 755,00	25%	
Coordonnateur	1 501,50	1 062,60	100%	
Allocation forfaitaire	3 604,36	3 389,63	100%	
Autres dépenses	868,00	-	0%	
Total	123 749,60	116 377,23		43 240,98 \$

Outre ces motifs distinctifs, la Régie a indiqué l'orientation générale qu'elle avait suivie dans l'attribution des frais. Ainsi, en plus des balises et normes prévues au *Guide de paiement de frais des intervenants*⁶⁰ (le Guide) dont elle s'est inspirée pour les adapter au contexte particulier de ce dossier, la Régie fait état des paramètres d'appréciation qu'elle s'était donnés et dont elle avait avisé préalablement les participants.

Si l'obligation de motiver est prévue à l'article 18 de la Loi, le degré de motivation, quant à lui, est relatif. La Régie est d'avis qu'il n'était pas opportun de dissenter sur chacun des motifs invoqués. Il suffisait de mentionner les éléments dont on avait tenu compte et de les qualifier pour en exprimer le degré d'appréciation de l'utilité. C'est à cet exercice que s'est consacrée la Régie eu égard au RRSE en élaborant tant les paragraphes de la décision qui le concernent que le détail du tableau ci-dessus.

Ces motifs, exprimés succinctement, exposent les éléments retenus par la première formation pour attribuer les frais au requérant. Ces motifs sont pertinents et en relation rationnelle avec la décision concernant l'utilité de son intervention pour le délibéré de la première formation. La première formation n'a pas été arbitraire ni déraisonnable dans le

⁶⁰ Décision D-2003-183, dossier R-3500-2002, 2 octobre 2003.

remboursement des frais. La motivation existe, elle est suffisante et ne démontre pas de mauvaise foi. La requête en révocation/révision ne peut être accueillie sous ce motif.

4.1.2 LA VIOLATION DU DROIT DE RÉPLIQUE

La Régie n'a pas respecté la prescription de l'article 28 du Règlement qui se lit ainsi :

« 28. Le participant qui réclame des frais peut, dans les dix jours qui suivent la date de réception de ces objections ou commentaires, faire parvenir une réponse écrite à la Régie avec copie au distributeur. »

Le délai de dix jours pour répondre aux objections ou commentaires d'Hydro-Québec se terminait le 26 juillet 2004, or la décision D-2004-150 est datée du 22 juillet 2004.

Le droit de répliquer est une composante, selon la jurisprudence, de la règle *audi alteram partem*. Cette règle n'est toutefois pas absolue. Elle est relative en ce sens qu'une partie peut y renoncer explicitement⁶¹ ou implicitement par son comportement⁶². Le législateur peut aussi encadrer ou exclure les règles de common law⁶³.

« Comme l'affirmait le juge en chef Laskin : “ lorsque la procédure à suivre est précise, la Cour est dispensée de déterminer les exigences de la justice naturelle⁶⁴ ”. Dans le même esprit, le juge Estey écrit que, dans l'analyse des précédents, “ Il faut se rappeler que ce qui importe par-dessus tout, ce sont les lois elles-mêmes⁶⁵”»⁶⁶.

L'article 31 du Règlement confère à la Régie le pouvoir de déroger à la procédure du chapitre VII du même Règlement relatif au paiement des frais « *La Régie peut déroger à la procédure prévue au présent chapitre afin d'accélérer ou de faciliter le paiement des frais* ». Cet objectif rejoint l'article 18 de la Loi qui exige que les décisions de la Régie soient rendues avec diligence.

⁶¹ P. Garant, *Droit administratif*, 5^e éd., Cowansville (Qc.), Éd. Yvon Blais, 2004, aux pages 723 et 724; *Laliberté c. CLP*, (C.S.) Mtl 500-05-045973-987.

⁶² *Fraternité des policiers de Lachute c. Dulude*, (C.A.) Mtl 500-09-000627-877.

⁶³ Jurisprudence et doctrine qui donnent préséance à la Loi sur la Common Law.

⁶⁴ *Martineau c. Comité de discipline des détenus de l'institut de Matsqui*, [1978] 1 R.C.S. 118.

⁶⁵ *Canton d'Inisfil c. Canton de Vespra*, page 168.

⁶⁶ *Supra* note 51, à la page 96.

Toutefois, même si l'article 31 n'exige pas spécifiquement que la Régie prévienne par avis préalable de son intention de déroger à la procédure du Chapitre VII du Règlement, comme le prétend le requérant, la procédure doit demeurer équitable en traitant tous les participants sur le même pied et en ne faisant pas en sorte que seuls certains participants puissent répliquer. Dans le cas présent, le requérant a notamment invoqué l'iniquité parce que certains intervenants ont eu l'opportunité de soumettre leur réplique avant le 22 juillet 2004.

Le recours par la Régie au pouvoir de déroger aux articles 25 à 30 du Règlement doit être exercé de façon claire pour tous les participants. En rendant la décision le 22 juillet 2004, la Régie a surpris les participants qui bénéficiaient encore du délai légal pour soumettre leur réplique. Comme le dit M^e Sicard :

« Si les intervenants avaient su d'avance qu'ils ne pourraient pas répliquer aux commentaires d'Hydro-Québec sur leurs frais, ils auraient accompagné leur demande de frais de commentaires plus étoffés afin d'anticiper toute attaque de la part d'Hydro-Québec »⁶⁷.

Le fait de ne pas appliquer le Règlement sur le droit de réplique est illégal et a entraîné dans le présent dossier un traitement inéquitable qui constitue un vice sérieux et fondamental de procédure de nature à invalider la décision en ce qui concerne le RRSE. La présente requête en révision et/ou révocation est donc recevable. Ce vice exige une étude du fond de la requête pour permettre au requérant de faire valoir les moyens dont il a été privé par ce vice de procédure et pour déterminer s'il y a lieu de redresser la décision sous étude.

4.1.3 LA DISTINCTION ENTRE LE POUVOIR DE RÉVISION ET CELUI DE RÉVOCATION

Dans la majorité des dossiers soumis à la Régie sous l'article 37 de la Loi, le requérant demande la révision de la décision. Dans la présente requête, on demande la révocation et/ou la révision de la décision D-2004-150. Le requérant demande l'annulation d'une partie de la décision qui le concerne.

La Régie doit-elle révoquer ou réviser ?

Le requérant n'a pas offert de jurisprudence sur la distinction entre la révision et la révocation.

⁶⁷ Lettre du 16 septembre 2004, page 9.

Toutefois, la Régie croit que la jurisprudence qu'elle a trouvée l'incite à une approche pragmatique de la distinction entre ces deux mots. C'est l'analyse des faits et du droit qui dictera l'emploi d'un mot plutôt que l'autre.

*« 25. L'intimé plaide en second lieu qu'une distinction doit être faite entre le pouvoir de **révision** d'une décision et le pouvoir de **révocation** d'une exemption.*

*26. Il est vrai que des pouvoirs **différents** peuvent être délégués aux organismes administratifs. Dans certains cas, la modification requise à une ordonnance ou à une décision peut impliquer la **révision** d'une décision et non la **révocation** du droit ou du privilège qui découle de la décision. Par exemple, s'il s'agit de modifier une décision fixant le montant d'une indemnité de remplacement du revenu en vertu de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (*supra*, par. 15), la modification pourra être qualifiée de **révision** ou de **révocation** selon que l'indemnité sera modifiée ou annulée. S'il s'agit de révoquer une licence attribuée en vertu de la Loi sur les courses (*supra*, par. 14), la modification pourra être qualifiée de **révocation**. Dans le cas de l'article 209 L.F.M., seul un pouvoir de **révocation** est prévu. La décision comme telle demeure valide pour tous les exercices financiers précédant la demande de **révocation** (article 209.1 L.F.M.). »⁶⁸*

Comme la Loi ne définit pas ces termes, il faut présumer que le législateur a voulu leur donner le sens usuel. Selon le Petit Robert, l'action de « réviser » consiste à examiner de nouveau pour changer ou corriger alors que l'action de « révoquer » consiste à annuler une décision pour remettre les parties dans leur état initial.

La Régie a pris connaissance d'une décision de la Commission des lésions professionnelles (la CLP) de la commissaire Pauline Perron qui fait une analyse des deux termes⁶⁹. L'article 429.56 de la *Loi sur les accidents du travail et des maladies professionnelles*⁷⁰ prévoit la révision ou la révocation pour des motifs presque identiques à ceux de l'article 37 de la Loi. Au paragraphe 37 de cette décision, la CLP fait référence à une décision de la Commission des affaires sociales⁷¹ :

« 37. Dans un deuxième temps, il convient de se demander si le remède approprié est la révision ou la révocation. La révision est indiquée lorsqu'il s'agit de corriger des erreurs de fait ou de droit, des défauts ou des déficiences de

⁶⁸ *Ville de Montréal c. Centre Immaculée Conception*, [1993] R.J.Q. 1376, page 1381.

⁶⁹ *Hôpital Ste-Justine c. Gravel*, 13 janvier 2000, n° 63157-62-9409-R rapporté dans SOQUIJ sous le numéro AZ-99304208.

⁷⁰ L.R.Q., ch. A-3.001.

⁷¹ Aide sociale – 29 (1982) C.A.S. 178.

l'audition initiale, par exemple en ce qui concerne l'application de la règle audi alteram partem ou encore d'évaluer les faits ou des éléments de preuve méconnus au moment de l'audition, etc.

Dans le présent cas, la situation est différente en ce qu'il n'y a pas eu d'audition. Il s'agit en effet, maintenant qu'il y a cause suffisante, de procéder à une audition où les parties auront pour la première fois, l'occasion de présenter leur preuve, d'interroger les témoins et de plaider leurs arguments respectifs. La révocation apparaît un remède plus approprié en ce qu'elle permet de remettre les parties dans le même état où elles étaient le 7 juillet 1981, lorsque la remise a été accordée »⁷².

Cette décision cite aussi deux décisions de la CLP. Dans la première, *Gaggiotti et Domaine de la Forêt*⁷³, on accorda une révocation puisque le travailleur n'était pas présent à l'audition et n'a pu se faire entendre. Dans *Mervilus et Skytex Knitting Mills et CSST*⁷⁴, on retrouve ce passage :

« Lorsque les décisions sont révoquées, cela a pour effet de remettre les parties dans l'état où elle étaient avant l'existence de ces décisions. Ces décisions n'existent plus. La doctrine et la jurisprudence reconnaissent cet effet de l'annulation d'une décision. Citons Yves Ouellette à ce propos :

“ Si la décision est déclarée nulle par la Cour parce qu'elle est ultra vires, on a affirmé qu'il s'agit d'une nullité absolue, équivalent en droit à une absence totale de décision (Chandler c. Alberta Association of Architects, [1982] 2 R.C.S. 848, 862 (j. Soprinka). ” »

À la lecture de cette jurisprudence, des définitions et de la doctrine, la commissaire Pauline Perron conclut :

« 41 – En effet, il apparaît que le vocable « révision », et son verbe « réviser », visent des situations où l'on veut modifier ou corriger la décision initiale sur la base de la preuve déjà consignée au dossier, en prenant en considération soit des éléments de preuve nouveaux inconnus au moment de l'audition, soit le vice de fonds ou de procédure (l'erreur de fait ou de droit) ayant pu entacher la décision du commissaire initial ou soit le défaut ou la déficience de la décision initiale relative à l'application d'une règle de justice naturelle, lequel défaut ou déficience pourra être corrigé sans que l'on ne reprenne toute la preuve.

⁷² *Ibid*, à la page 179.

⁷³ C.L.P., 86666-71-9703R, 22 janvier 1999, M^e Michel Duranceau.

⁷⁴ C.L.P., 90859-73-9708, 28 octobre 1999, M^e Anne Vaillancourt.

42 – Quant au terme « révocation », il fait plutôt référence aux situations où l'on doit annuler la décision et l'audience ayant conduit à cette décision. On pense notamment aux cas où une partie aurait été dans l'impossibilité de se faire entendre. Un manquement à cette règle de justice naturelle pourrait, dépendant du cas particulier, exiger que l'on reprenne l'audience pour permettre au justiciable de faire valoir sa preuve. Les définitions font d'ailleurs état de déclaration de nullité, de mise à néant, de suppression, d'abolition, d'abrogation, de dédit, d'invalidation »⁷⁵.

Dans le présent dossier, le requérant a eu l'occasion de faire valoir son point de vue en soumettant sa demande de remboursement de frais. Toutefois, il n'a pas eu l'occasion de répondre aux commentaires d'Hydro-Québec. La solution appropriée est de permettre au requérant d'exposer son point de vue sur les commentaires d'Hydro-Québec et de modifier en conséquence la décision, s'il y a lieu. En outre, la décision D-2004-150 s'adresse à l'ensemble des participants et la révoquer équivaldrait à annuler ses effets à leur égard, alors même que la grande majorité des participants ne contestent pas la décision et ont même eu l'occasion de répliquer. La stabilité de leur situation actuelle en serait affectée sans raison. Il s'agit donc d'un cas de révision pour le requérant et non d'un cas de révocation de la décision.

C'est d'ailleurs ainsi qu'a procédé la Régie dans une décision où le droit de réplique n'avait pas été alloué à l'intervenant⁷⁶.

4.1.4 CONCLUSION SUR LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

La Régie reconnaît l'existence d'un vice fondamental de nature à invalider la décision D-2004-150 en l'absence d'exercice du droit de réplique prévu à l'article 28 du Règlement. Elle ne reconnaît toutefois ni l'absence ni l'insuffisance de motivation.

Le requérant n'a pas indiqué clairement la limite, dans le cadre d'une révision, entre les arguments au soutien de la recevabilité du recours et ceux au soutien de la révision sur le fond. La Régie considère que les troisième et quatrième motifs du requérant sont plus compatibles avec son devoir de démontrer le bien-fondé de sa position une fois la révision déclarée recevable. Si le requérant invoquait ces motifs uniquement pour les fins de la recevabilité du recours, la Régie ne les analyserait pas puisqu'il suffit qu'un seul motif soit

⁷⁵ C.L.P., 63157-62-9409R, 13 janvier 2000, rapporté dans SOQUIJ – AZ-99304208.

⁷⁶ Décision D-2000-165, 14 août 2000.

reçu pour qu'il y ait révision. La Régie analysera ces motifs dans le cadre de son appréciation sur l'utilité.

La Régie remédie au vice affectant la décision D-2004-150 en permettant au requérant de produire sa réplique et analyse, à la lumière de celle-ci, le fond du dossier afin de vérifier s'il y a lieu d'intervenir pour modifier la décision sous étude.

4.2 ANALYSE SUR LE FOND : L'APPRÉCIATION DE L'UTILITÉ

Remarques préliminaires

La Régie est d'avis qu'en semblable matière, le fardeau de la preuve pèse sur le requérant qui doit démontrer en quoi l'appréciation de l'utilité par la première formation s'avère erronée. La Régie souligne que, compte tenu de la nature du pouvoir exercé par la Régie en semblable matière, tel que prévu à l'article 36 de la Loi, le fardeau se révèle particulièrement exigeant, et encore plus dans le cas du présent avis au Ministre où la Régie avait fait plusieurs mises en garde au début du dossier. Le requérant doit convaincre la seconde formation que, si elle avait été à la place de la première formation, une autre décision se serait imposée, compte tenu de l'ensemble de la preuve soumise à la première formation.

En premier lieu, la Régie évalue la portée de la réplique produite par le requérant le 26 juillet 2004 en réponse aux commentaires d'Hydro-Québec.

En second lieu, la Régie tient compte, dans son analyse de l'appréciation faite par la première formation de l'utilité, des arguments soulevés par la procureure du requérant, à savoir : l'omission de prendre en considération la preuve soumise, l'absence de reconnaissance de la pleine utilité et de la pertinence du RRSE, ainsi que certaines questions spécifiques traitées par le requérant.

4.2.1 LA RÉPLIQUE DU 26 JUILLET 2004 DU REQUÉRANT

Dans le contexte qui aurait dû prévaloir lors du rendu de la décision D-2004-150, cette réplique devait répondre aux commentaires soulevés par Hydro-Québec dans sa lettre du 15 juillet 2004. C'est donc dans cette perspective que la présente formation en abordera l'étude.

Hydro-Québec rappelait le 15 juillet 2004 les bornes maximales tant pour l'avocat que les analystes et experts et ajoutait qu'elle trouve excessif le temps d'audience réclamé. Quant à l'enveloppe commune, elle en comptait 422 heures de préparation pour l'analyste et le témoin expert, ce qui excédait de 180 la borne maximale prévue à l'article 35 du Guide. Quant au montant de coût d'impression des cartes de vent, Hydro-Québec soumettait qu'il devait être prévu au titre de l'allocation forfaitaire. Pour le coordonnateur, Hydro-Québec se référait à l'article 38 du Guide.

La réplique du RRSE aux commentaires d'Hydro-Québec rappelle certains faits pour chacun des experts, analyste et procureure :

- La procureure a limité sa présence aux jours de présentation de la preuve d'Hydro-Québec et du RRSE et a, de plus, réduit son budget prévisionnel en conséquence;
- La procureure a fourni une charge de travail plus grande que la majorité des procureurs a assumée;
- Le temps de la préparation de l'analyste est justifié puisqu'il a contribué aux demandes de renseignements et aux questions d'Hydro-Québec et les sujets abordés sont traités dans l'Avis en plus de fournir une expertise du bilan historique et prévisionnel de l'offre et la demande;
- Quant à l'expert Reid, son temps de préparation fut consacré à la rédaction de son rapport et il a collaboré avec les experts Benoît et Yu. Le RRSE explique de plus les mérites de l'expertise de monsieur Reid qui a bien identifié par zones le potentiel éolien. Plusieurs de ses recommandations se retrouvent dans l'Avis. Il a aussi clairement quantifié le potentiel éolien en MW des quatre cibles et déterminé leurs coûts respectifs.

Ces commentaires de la réplique sont d'ordre très général et la présente formation ne voit pas en quoi ils auraient pu changer l'évaluation de l'utilité faite par la première formation.

La Régie est d'avis que les commentaires d'Hydro-Québec sont d'abord et avant tout un rappel des positions prises par la Régie et ils reprennent les mises en garde de la Régie. Il y est allégué que la Régie aurait dû prévenir le participant qu'elle n'entendait pas utiliser ses rapports et qu'il y avait dédoublement. La Régie a plutôt choisi de responsabiliser l'intervenant en lui signalant : « *Il vous appartient en conséquence d'évaluer l'étendue et les balises de votre rapport d'expertise afin que celui-ci rencontre les critères d'utilité de la Régie, qui pourra alors reconnaître sa pertinence et sa nécessité, à l'instar de tous autres rapports d'expertise qui lui seront présentés* ». La Régie avait prévenu les participants le 5 mars 2004 qu'elle accordait un montant de 54 500 \$ à titre de dépenses à Hélimax et

qu'elle « *ne prévoit pas accorder à d'autres participants de frais pour une évaluation utilisant une méthode semblable* ». En choisissant de produire une expertise semblable (la carte du potentiel éolien), bien que comportant des éléments distinctifs et basée sur une méthode différente, le requérant s'exposait grandement à recevoir une évaluation de dédoublement⁷⁷.

Il est donc difficile de voir comment le projet de réplique du 26 juillet 2004 aurait amené la première formation à modifier son appréciation, d'autant plus qu'il ne s'agissait pas pour le requérant de contrer une absence totale de reconnaissance d'utilité mais seulement d'influencer la Régie sur les pourcentages retenus. Or, rien dans la réplique du 26 juillet 2004 ne permet de croire que ces pourcentages auraient été supérieurs.

En effet, la réplique du 26 juillet 2004 ne démontre pas spécifiquement en quoi la participation du RRSE avait répondu aux quatre critères énoncés par la Régie dans son avis procédural du 5 mars 2004 concernant le remboursement des frais et les autres critères énoncés au Guide et dans la Loi. Les critères qui se retrouvent dans l'avis procédural du 5 mars 2004 sont : la pertinence de l'expertise, de la représentativité des groupes, de la qualité des propositions, en particulier de leur caractère concret et réalisable.

Enfin, il est important de rappeler que la première formation a accordé un pourcentage d'utilité aux représentants du RRSE comme suit :

- Avocat : 25 %
- Expert : 50 %
- Analyste : 25 %
- Coordonnateur : 100 %

En conséquence, le requérant n'a pas réussi à convaincre la Régie de la nécessité d'intervenir pour modifier le dispositif de la décision D-2004-150 au motif que son projet de réplique n'aurait pas été de nature à influencer à la hausse l'appréciation de la première formation sur l'utilité de sa participation.

Toutefois, comme le requérant a soumis des motifs détaillés au soutien de sa requête dans le but d'obtenir une modification de la décision, la Régie, ayant déclaré recevable la requête en révision, croit opportun d'étudier les autres motifs soumis pour déterminer s'il y a lieu d'intervenir sur le remboursement des frais du RRSE.

⁷⁷ Voir aussi l'analyse dans la section 4.2.

4.2.2 LES MOTIFS D'OMISSION ET D'ABSENCE DE RECONNAISSANCE

La Régie précise que ces allégations d'omission et d'absence de reconnaissance de sa preuve doivent être démontrées et non seulement affirmées. En effet, le fardeau de celui qui allègue une telle omission ou une telle absence est de prouver, par preuve prépondérante, que l'absence de référence à sa preuve ou l'apparence d'ignorance de sa preuve et/ou de son utilité a empêché l'appréciation de son utilité ou que le pourcentage accordé résulte d'une appréciation arbitraire de cette utilité. Quelques principes ont par ailleurs guidé la Régie dans ses délibérations pour le présent dossier.

La Régie a analysé les exemples soulevés par le requérant. La Régie énoncera succinctement la position du requérant et exposera le résultat de son analyse quant au bien-fondé des prétentions du requérant afin de déterminer s'il y a lieu de modifier la décision D-2004-150. Les concepts sont techniques et font référence à l'Avis formulé par la Régie et adressé au ministre.

4.2.2.1 Les principes

- La première formation a attribué 25 % de facteur d'utilité à l'avocat et à l'analyste, 50 % à l'expert et 100 % au coordonnateur. Il y a donc eu reconnaissance d'une certaine utilité et exercice du pouvoir d'appréciation par la Régie. La Régie ne doute donc pas du travail qu'a pu faire la procureure du requérant. Le mémoire présenté par la procureure ne semble toutefois pas avoir été d'une grande utilité à la première formation. La présente formation doit faire preuve de retenue car c'est la première formation qui est la mieux placée pour en évaluer l'utilité. C'est le sens des mots utilisés à l'article 36 de la Loi et de la jurisprudence de la Régie⁷⁸;
- La preuve du RRSE a été comparée avec celles des 50 autres participants. Son apport concret et final en termes qualitatifs a été mesuré à la lumière de l'ensemble de la preuve soumise. La Régie rappelle le principe fondamental en révision selon lequel il ne s'agit pas de substituer son appréciation à celle de la première formation simplement parce qu'elle pourrait penser différemment de la première formation. Ainsi, celui qui prétend à la nécessité de modifier les pourcentages qui lui ont été attribués a le fardeau de démontrer l'erreur

⁷⁸ Voir la décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.

d'appréciation par rapport à la preuve de l'ensemble des participants et en quoi sa preuve méritait un meilleur pourcentage d'utilité;

- La Régie est un tribunal spécialisé dont les membres et le personnel technique possèdent une connaissance pointue de leur domaine d'activité. Son expertise en énergie lui permet et même l'oblige, pour rendre des décisions de qualité, d'évaluer le niveau qualitatif des preuves qui lui sont soumises selon des standards propres à son contexte : ainsi, la participation utile est celle qui apporte une valeur ajoutée à la réflexion de la Régie, l'éclaire par le partage d'une expérience particulière, un traitement original d'une idée ou d'une information nouvelle et pertinente. Cela n'enlève rien à la qualité de son auteur et à l'intensité de son travail, mais si aucune idée ou analyse nouvelle et/ou originale ne soutient le rapport ou si le savoir relève de la commune renommée dans le milieu de l'énergie, le document ne fera pas avancer la réflexion de la Régie. La notion d'utilité revêt donc, dans le contexte précis de la loi constitutive de la Régie, un sens particulier. Les propos énoncés par le président de la formation lors des audiences illustrent ce principe :

« Dans le cas qui nous est demandé, il existe une expertise en énergie à la Régie. On désire la compléter. Et c'est dans ce sens-là que la Régie a pris l'initiative de prévoir les audiences au mois de mai et une rencontre aujourd'hui. Par ailleurs, concernant la présence ou le recours à des avocats, ce n'est pas une question d'expectative dans le cas qui est présent, c'est plus une question d'utilité »⁷⁹.

(nos soulignés)

- L'ampleur et la complexité du mandat dans le présent dossier appelaient de la part des participants une analyse pointue et particulièrement bien ciblée sur les enjeux tels que définis par la Régie et non tels que souhaités par les participants;
- Si le nombre de documents soumis, la longueur des contre-interrogatoires ou le temps d'étude peuvent aider à démontrer l'utilité d'une participation, ils ne peuvent toutefois la garantir ni même la présumer. La Régie est d'avis que l'intensité ou l'ampleur du travail déployée pour la confection des mémoires doit se traduire dans les documents soumis ou la prestation orale pour rejoindre l'utilité du délibéré. Autrement dit, ces mémoires et cette prestation

⁷⁹ NS, 10 mars 2004, volume 1, page 73.

doivent rendre justice aux efforts et au nombre d'heures réclamé. À défaut de quoi, l'utilité sera appréciée en conséquence;

- La comparaison entre les idées soumises et les idées retenues dans l'Avis n'est pas péremptoire quant à l'utilité de l'intervention. D'autres participants ont pu soulever les mêmes idées ou ces idées peuvent faire l'objet du bagage de connaissance de la Régie.

4.2.2.2 Analyse particulière de certains sujets soulevés par le requérant

4.2.2.2.1 L'omission de prendre en considération la preuve

Les allégués 100 et suivants de la requête soutiennent que la Régie a négligé, dans son Avis, de prendre en considération des portions importantes de la preuve des experts du RRSE.

Le fait que l'Avis comporte des phrases, des sujets ou des commentaires similaires à ceux soumis par les experts du requérant ne prouve pas que le requérant était le seul à soutenir tel ou tel propos et donc *ipso facto*, l'utilité de ses propos. Prétendre que la totalité des frais ou une partie importante des frais devrait être reconnus parce que l'Avis aurait dû contenir des références à la preuve soumise est une prétention mal fondée qui ne tient pas compte du travail que doit effectuer la Régie. Elle possède un pouvoir totalement discrétionnaire de retenir une idée dans la logique de son opinion et son appréciation de la complexité de la réalité.

Par contre, les passages de l'Avis pouvant s'apparenter aux propos particuliers des experts du requérant peuvent expliquer les pourcentages accordés à l'expert du requérant qui réclame le remboursement de ses frais.

4.2.2.2.2 L'absence de reconnaissance de la pleine utilité

La requête comporte 44 pages. Chaque paragraphe et sous-paragraphe exigent un commentaire distinct. La Régie expose à titre d'exemple l'analyse d'une partie des sous-paragraphe de l'allégué 77 pour démontrer que chaque prétention ne peut être acceptée intégralement et empêche la présente formation de modifier le pourcentage d'utilité parce qu'il n'y a pas d'erreur d'appréciation de l'utilité justifiant la présente formation d'intervenir et révèle plutôt le bien-fondé de cette décision :

77a) Les références à l'Avis se retrouvent dans l'introduction du document, laquelle se réfère au texte de la Loi principalement. La Régie ne peut conclure à une quelconque valeur ajoutée de la participation des requérants.

77b) La Régie réfère au décret n° 1277-2001 concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale. Que la documentation du requérant se réfère aussi au décret est normal mais ne peut permettre d'en déduire une valeur ajoutée. Le fait que la preuve a permis de dévoiler un taux réel de pertes de 7,9 % au lieu de 8,4 % mentionné dans le décret démontre que le RRSE s'est préoccupé d'enjeux qui apparaissent moins importants eu égard à l'ensemble de la preuve.

77c) Le délaissement progressif, depuis 1980, de l'utilisation des combustibles pour l'électricité par les Québécois pour chauffer leur résidence est tellement bien connu qu'il est intégré dans les modèles prévisionnels d'Hydro-Québec. Cette dernière a même fourni une analyse de sensibilité de la demande aux variations de prix des combustibles. L'analyse plus pointue faite par la Régie démontre qu'Hydro-Québec utilise une croissance du prix du gaz et du pétrole qui semble trop faible et qui pourrait amener une croissance réelle de la demande. En somme, l'analyse du RRSE ne va pas suffisamment loin pour être utile à la Régie.

77d) La contribution de la consommation du secteur industriel à l'augmentation de la demande était publique dès le début du dossier. La rencontre du 10 mars 2004 y fait référence à plusieurs occasions⁸⁰. Le RRSE n'a rien apporté de nouveau sur cette question. Quant à la mise en garde au gouvernement sur ce sujet, cette suggestion est reprise par d'autres participants, soit l'ACEF-QC, la CCVK, la FCEI, la Coalition et l'AQLPA/S.É./G.S. Attirer l'attention de la Régie sur des points connus de tous ne fait pas augmenter l'utilité de l'intervention.

77e) L'accroissement des efforts en efficacité énergétique pour que le gouvernement initie une modification profonde des habitudes de consommation des Québécois est abordée par le RRSE comme par l'AQLPA/S.É./G.S., le GRAME et l'UC. L'analyste du RRSE ne développe cependant aucune idée importante ou nouvelle, il lance des pistes. Dans ses instructions pour l'audience de février 2004, la Régie invitait les intéressés « à *quantifier les coûts et les effets économiques, sociaux et environnementaux des mesures suggérées et de leurs propositions, dans le respect de l'environnement et du développement durable.* » Le fait de lancer diverses pistes ne suffit pas pour apporter un support utile aux délibérations de la Régie.

⁸⁰ Présentation d'HQD du 10 mars 2004 dans le dossier R-3526-2004, sur la prévision de la demande en énergie et puissance, pour la période 2003-2011, pages 35 et suivantes.

77f) Le principe de l'équité et de la libre concurrence qui doit prévaloir dans le processus d'appel d'offres prévu à la Loi, fait référence à un constat énoncé dans l'introduction de l'Avis et ne touchait aucun des enjeux réels du mandat de la Régie, tel que perçu par la Régie dans son délibéré.

77g) Relativement à la prévision de la demande, le RRSE suggère un faisceau plus restreint pour choisir les scénarios. Or, la Régie ne peut utiliser les croissances historiques moyennes comme le suggère le RRSE pour prévoir le niveau des ventes d'Hydro-Québec. Quant au bilan offre/demande qui va se resserrer au cours des prochaines années, la Régie ne voit pas la relation avec les citations mentionnées de l'Avis. La méthode suggérée par le RRSE est peu utilisée dans l'étude de la prévision de la demande.

77h) Le texte de la page 65 de l'Avis vise à démontrer que, dans des conditions normales en matière de demande et d'hydraulicité, le Québec ne dispose pas d'une marge de sécurité. Le recours aux importations apparaît inévitable contrairement au contenu du texte auquel réfère le requérant qui prétendait que, selon les scénarios de croissance de la demande, il pourrait y avoir besoin de ressources additionnelles, soit pour équilibrer l'offre et la demande, soit pour éviter que sa capacité d'exportation ne soit complètement résorbée. Certes, les deux textes parlent de sécurité de l'hydraulicité, mais la Régie se tourne vers les importations alors que le requérant y voit un impact sur les exportations. On ne peut parler de communauté de point de vue. La position du RRSE n'a pas été utile au délibéré.

77i) L'interrogatoire d'Hydro-Québec a rappelé un point qui avait été dévoilé bien avant le 4 mai 2004, dans une réponse aux demandes de renseignements de la Régie⁸¹. Hydro-Québec fait allusion au risque de devoir importer des quantités importantes d'électricité. Cette information était donc déjà en preuve.

77j) Les blocs d'énergie des alumineries furent traités au point 77d). Ce sujet fut soulevé par plusieurs participants et était connu de la Régie. La Régie a utilisé le revenu moyen par kWh du tarif L et le coût évité de fourniture établi dans le cadre du dossier R-3519-2003 et ces données ne proviennent pas du dossier du RRSE, d'où les différences de chiffres. Ces données n'ont donc pas été utiles au délibéré.

Quant à l'absence de réalisme et la superficialité des enjeux traités (expressions utilisées par la première formation), ils rejoignent les critères de la qualité des propositions ainsi que le caractère concret et réalisable exigés dans l'avis procédural du 5 mars 2004 de la Régie et ils

⁸¹ Voir la pièce HQD-1, document 1, pages 23 à 27.

expliquent le faible pourcentage d'utilité accordé au requérant. La première formation n'a donc pas outrepassé ses pouvoirs. Au contraire, elle exerçait pleinement sa compétence prévue à l'article 36 de la Loi.

Le travail de la procureure et sa contribution au dossier doivent se refléter dans ce que peut apprécier la Régie et l'appréciation de l'utilité se fait de façon relative puisque les participants sont évalués en fonction de l'ensemble de la preuve au dossier et au délibéré de la formation chargée d'évaluer le remboursement des frais. Donc, le requérant peut énumérer toutes les tâches effectuées par chacun des membres de son équipe pour préparer les mémoires, ces derniers n'auront de valeur que dans la mesure où la formation pourra les apprécier et que dans la mesure où ils se démarqueront des autres mémoires et seront, en conséquence, utiles au délibéré.

Chacun des points soulevés par le RRSE vise à démontrer la grande utilité des expertises et analyses des membres du RRSE. Toutefois, la revue de chacun des points révèle leur utilité relative. Il y a certes des cas de ressemblance car les documents traitaient tous du même sujet, mais cela ne convainc pas la présente formation du bien-fondé de la demande de révision.

4.2.2.2.3 Le dédoublement

Le requérant conteste le motif de la Régie disposant que sa preuve d'expert constituait un dédoublement de celle d'autres participants.

À une lettre adressée par le ROÉÉ lui demandant une avance de fonds de 54 500 \$ pour effectuer une étude du potentiel éolien au Québec, la Régie écrivit qu'elle « *ne prévoit pas accorder à d'autres participants de frais pour une évaluation utilisant une méthode semblable* ».

Le requérant ayant toutefois envisagé de faire une étude avec la participation d'Environnement Canada et de produire tant une carte des vents qu'une expertise sur le potentiel éolien, mais selon une méthode différente, s'ensuivit un échange de correspondance entre le requérant et la Régie.

Une première lettre, datée du 10 mars 2004, demandait à la Régie de lui confirmer son intérêt pour ces expertises que le RRSE avait l'intention de soumettre et d'en reconnaître a priori la pertinence et la nécessité.

Une seconde lettre, le 12 mars 2004, demandait à la Régie de reconnaître les qualifications professionnelles des membres de l'équipe du requérant et, plus précisément de Robert Benoît et Réal Reid, la pertinence et l'utilité a priori des sujets qu'il entendait traiter de même que le caractère raisonnable de son budget prévisionnel.

Le 18 mars 2004, la Régie répond que la demande du ROEE ne visait que les débours alors que le RRSE vise les honoraires et elle précise ceci :

« Ceci étant, la Régie comprend de votre lettre que vos experts n'aborderont pas seulement la question de la connaissance du potentiel théorique aménageable mais traiteront la problématique de l'intégration d'une quantité appréciable d'énergie dans le réseau hydraulique tout en respectant les contraintes de l'exploitation d'une façon notable ».

Par ce paragraphe, la Régie ne voulait que s'assurer de sa bonne compréhension et non s'engager à une quelconque reconnaissance. Le message sous-jacent vise seulement à indiquer au requérant que la question de l'intégration suscitait l'intérêt de la Régie. Dès lors, il s'agit de vérifier si cette question a été traitée par le RRSE de façon utile à la Régie.

Puisque les allégués 100 et suivants de la requête concernent principalement les expertises du requérant, une comparaison sommaire entre les rapports de monsieur Reid et de la société Hélimax amène la présente formation à conclure qu'il y a eu effectivement un dédoublement de la preuve entre ces deux rapports puisque les sections 2, 4 et 7 du mémoire de monsieur Reid ont été presque entièrement couvertes par la preuve d'Hélimax alors que les sections 3 et 9 l'ont été en partie.

Toutefois, monsieur Reid formule des recommandations précises sur la place de l'éolien dans le bilan énergétique québécois alors qu'Hélimax se concentre sur la production éolienne. Certains passages de la section 3 sur les mythes et de la section 9 sur la comparaison des coûts entre la filière éolienne et thermique semblent plus élaborés que ceux d'Hélimax correspondants.

C'est pour ces raisons d'ailleurs que la Régie a accordé 50 % d'utilité et cette pondération ne semble ni arbitraire, ni injustifiée et non plus mal fondée.

La présente formation ne voit pas de raison d'intervenir dans l'allocation des pourcentages d'utilité.

En outre, la Régie constate que la plus grande partie de la preuve d'expert du requérant s'adresse au potentiel éolien et non à l'intégration de l'énergie éolienne au réseau

hydraulique, contrairement à l'intérêt démontré par la Régie concernant cette problématique inhérente à la filière éolienne. Il y a donc bien un dédoublement sur la carte des vents et son analyse.

4.2.2.2.4 Acquiescement implicite de la Régie

Dans sa lettre du 18 mars 2004, la Régie n'a pas non plus endossé les représentations et documents soumis au nom du requérant par l'analyste, la procureure et les experts, nonobstant la demande expresse du requérant, dans sa lettre du 12 mars 2004, de voir la Régie pré-approuver, en quelque sorte, l'utilité et la pertinence de sa preuve. Or, le requérant prétend que cette lettre constituait un acquiescement implicite de la Régie à sa preuve. Voici un extrait de cette lettre :

« Il importe dans cette perspective de préciser que tout accord de la part de la Régie adressé à un participant pour engager certaines dépenses, ne garantit pas à celui-ci le remboursement de ces dépenses.

Ainsi, le principe selon lequel tout remboursement, en tout ou en partie, de toute somme engagée aux fins de participation dans ce dossier demeure soumis à l'appréciation discrétionnaire de l'utilité, demeure la règle applicable.

Nous vous précisons par ailleurs que, s'agissant du participant ROEE, la note du 9 mars ne vise que ses débours, ce qui diffère de votre demande qui elle, vise des honoraires.

Ceci étant, la Régie comprend de votre lettre, que vos experts n'aborderont pas seulement la question de la connaissance du potentiel théorique aménageable mais traiteront la problématique de l'intégration d'une quantité appréciable d'énergie dans un réseau hydraulique tout en respectant les contraintes d'exploitation d'une façon rentable.

Il vous appartient en conséquence d'évaluer l'étendue et les balises de votre rapport d'expertise afin que celui-ci rencontre les critères d'utilité de la Régie, qui pourra alors reconnaître sa pertinence et sa nécessité, à l'instar de tout autre rapport d'expertise qui lui seront présentés ».

En conséquence, la Régie ne s'était aucunement compromise sur la nécessité d'une expertise de la part du requérant et s'était réservé l'entière discrétion d'évaluer les textes soumis par le RRSE. Et, faut-il le répéter, un pourcentage de 50 % d'utilité a été accordé à l'expert Reid.

Le dernier paragraphe de cette lettre rappelle le risque que prennent tous les intervenants devant la Régie. Ils ne sont ainsi certains de l'utilité de leur preuve que lorsque le délibéré de la Régie est terminé. La Régie y précise également que, selon ce qu'elle comprend des intentions du RRSE, elle ne garantit pas le remboursement des dépenses. À aucun moment, la Régie n'a écrit quoi que ce soit susceptible de laisser croire au RRSE que son expertise ou son budget prévisionnel avait fait l'objet d'un acquiescement.

4.2.2.2.5 L'énoncé préalable des balises et l'application du Guide

Le nombre d'heures consacré à la préparation des documents est balisé par les directives de la formation ou par le Guide.

Le nombre d'heures d'assistance aux audiences a été prévu et annoncé dans l'avis procédural du 20 février 2004⁸² :

« La Régie établit comme borne maximale des frais de participation, les frais raisonnables de préparation des observations et ces frais relatifs à leur présence à l'audience lors de la première partie et, dans la seconde partie, le jour de la présentation de leur mémoire, le cas échéant. Les frais de participation sont sujets à l'évaluation finale, tant de l'admissibilité au paiement de frais que de leur montant, que fera la Régie à l'issue de l'audience en regard de l'utilité de la participation à ses délibérations et en regard de l'intérêt public. »

Le fait que la Régie n'ait pas commenté le budget prévisionnel « révisé » du RRSE est un argument qui ne peut être retenu car la Régie s'était engagée à ne commenter que le premier budget prévisionnel et c'est ce qu'elle a fait le 5 mars 2004.

Quant à la prétention que l'analyste et les experts doivent être remboursés à 100 % parce qu'ils ont collaboré les uns avec les autres, elle ne peut être retenue pour deux raisons :

- En premier lieu, le requérant n'a pas mentionné ce fait devant la première formation et les documents produits ne font pas état de la contribution de toute l'équipe pour faire les documents présentés⁸³;
- En second lieu, la Régie est d'avis que l'évaluation d'un rapport d'expert doit être distincte de celle du travail d'analyse. La différence des taux applicables

⁸² Page 5.

⁸³ Décision D-2000-51, 30 mars 2000. L'expertise mise en preuve faisait état de co-auteurs.

illustre également cette distinction. Le travail de l'analyste devrait consister à transmettre à l'expert tous les faits pertinents à son travail et à faire les analyses préliminaires. Mais l'expert doit être indépendant et son rapport doit refléter son indépendance. La Régie n'a aucune obligation de donner à l'analyste le même pourcentage d'utilité qu'à l'expert.

4.3 CONCLUSION

La Régie a accordé dans le présent dossier le droit de réplique au requérant afin que celui-ci réponde aux objections ou commentaires d'Hydro-Québec et pour qu'il convainque la Régie du bien-fondé de sa requête pour révoquer/réviser le montant des frais accordés dans la décision D-2004-150.

Le requérant avait le fardeau de convaincre la Régie, ce qu'il n'a pas réussi à faire. La Régie doit conclure au rejet de la requête puisque la réplique dont la première formation aurait dû attendre la production avant de décider sur les frais, n'aurait pas, de l'avis de la Régie, modifié la teneur de la décision D-2004-150.

La Régie tient par ailleurs à préciser que la jurisprudence soulevée par le requérant concerne des exemples dont les faits ne concordent pas avec le présent dossier. La preuve soumise dans le cadre d'un avis en vertu de l'article 42 de la Loi ne contraint pas la Régie car elle ne décide pas du droit d'un individu, elle ne traite pas de l'intérêt particulier mais de l'intérêt public et possède la connaissance interne d'un tribunal spécialisé.

En conclusion, il appert que le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'utilité du requérant par la première formation, lors de son délibéré, a été exercé de bonne foi, pour des considérations pertinentes, sans malversation ni arbitraire ou caprice et est, dans son ensemble, raisonnable. Le requérant n'a pas convaincu la Régie qu'elle devait intervenir pour changer l'appréciation de l'utilité de sa participation par la première formation.

ATTENDU ce qui précède;

ATTENDU la *Loi sur la Régie de l'énergie* et le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*;

La Régie de l'énergie :

DÉCLARE la demande en révision recevable, mais

REJETTE la demande de révision après étude de la requête sur le fond.

Marc-André Patoine
Régisseur

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Jean-Noël Vallière
Régisseur

Le requérant est représenté par M^e Hélène Sicard;
Hydro-Québec est représentée par M^e F. Jean Morel;
M^e Anne-Marie Poisson pour la Régie.