

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2003-209

R-3516-2003

11 novembre 2003

---

**PRÉSENTS :**

M. Normand Bergeron, M.A.P., vice-président

M<sup>e</sup> Marc-André Patoine, B.A., LL.L.

M. Michel Hardy, B.Sc.A., MBA

Régisseurs

---

**REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS  
RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC  
(RNCREQ)**

Requérant

et

**Hydro-Québec**

Intimée

---

*Requête en révision de la décision D-2003-110 rendue dans  
le dossier R-3473-2001*

**LISTE DES INTERVENANTS :**

- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil des industries forestières du Québec (AQCIE/CIFQ);
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAMÉ-UDD);
- Négawatts Production Inc. (Négawatts);
- Option consommateurs (OC);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM);
- Stratégies énergétiques et Groupe STOP (S.É./STOP);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

## 1. INTRODUCTION

Le 5 mai 2003, la Régie de l'énergie (la Régie) rend sa décision finale D-2003-110 relative au dossier R-3473-2001. Elle porte sur une demande d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) de mettre en place un Plan global d'efficacité énergétique (PGEÉ).

Les conclusions de la décision D-2003-110 se lisent comme suit :

« **La Régie de l'énergie :**

**ACCUEILLE** le PGEÉ déposé par le Distributeur, sous réserve des quatre ajustements suivants;

**DEMANDE** au Distributeur de développer des approches plus personnalisées dans le cadre de son programme de diagnostic énergétique;

**DEMANDE** au Distributeur, dans le cadre de son programme de promotion des thermostats électroniques, d'inclure les thermostats électroniques programmables, de développer des modalités d'installation ainsi que d'ajuster les modalités d'aide financière;

**DEMANDE** au Distributeur d'adapter les modalités du programme d'initiatives énergétiques à la réalité institutionnelle, notamment municipale;

**DEMANDE** au Distributeur, dans le cadre du programme d'initiatives énergétiques dans les bâtiments administratifs d'Hydro-Québec, de réserver l'éligibilité au soutien financier à ses seuls bâtiments;

**AUTORISE**, pour l'année 2003, le budget de 14,9 M\$ soumis par le Distributeur (requis pour la première année de la mise en place du PGEÉ);

**PERMET** au Distributeur de comptabiliser, à même le compte de frais reportés, les dépenses effectuées dans le cadre du budget ainsi autorisé pour l'année 2003;

**PREND ACTE** de l'engagement du Distributeur de lui déposer sa nouvelle méthodologie des coûts évités;

**DEMANDE** au Distributeur de procéder au suivi annuel de son budget ainsi que de l'application de son PGEÉ, selon les modalités prévues à la présente décision;

**PERMET** aux intervenants de soumettre leur demande de paiement de frais dans les délais légaux;

**RÉSERVE** sa décision sur le degré d'utilité de chaque intervenant de même que sur le montant des frais. »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Décision D-2003-110, dossier R-3473-2001, 5 juin 2003, pages 42 et 43.

Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la requête en révision de la décision D-2003-110.

## 2. DEMANDE DE RÉVISION

Dans une requête datée du 4 juillet 2003, le Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec (RNCREQ) demande la révision de la décision D-2003-110 aux termes de laquelle la Régie accueille le PGEÉ du Distributeur.

Par sa requête, le RNCREQ demande une réouverture d'enquête et la convocation d'une audience pour lui permettre d'être entendu. Le RNCREQ demande par ailleurs à la Régie de déclarer provisoire la décision D-2003-110 jusqu'à ce qu'il ait été entendu pleinement.

Essentiellement, le requérant demande la révision de la décision pour un motif<sup>2</sup> :

- la violation de la règle *audi alteram partem*, en ce que le requérant « *n'a pas eu l'opportunité de se faire entendre et sur ces jugements, opinions et vues ni d'éclairer la Régie, ni de suggérer l'adoption de certaines mesures rejetées* »<sup>3</sup>.

Les principales conclusions de la requête du RNCREQ sont les suivantes :

« **CONVOQUER** une audience pour permettre au requérant de se faire entendre et de faire entendre ses experts;

**RÉVISER** la décision D-2003-110;

**RÉFORMER** cette décision pour :

a) Remettre le requérant dans une situation où il peut avoir le bénéfice d'un processus de demande de renseignements et de preuve d'expert qui puissent faire bénéficier la Régie d'un point de vue autre que celui du seul distributeur;

b) Déclarer provisoire la décision d'accepter le plan global d'efficacité énergétique déposé par le distributeur jusqu'à ce que le requérant puisse avoir été entendu pleinement.

**ACCORDER** au requérant les frais de la présente requête. »

La demande de révision est entendue en audience formelle le 23 septembre 2003, avec la participation du RNCREQ et du Distributeur.

---

<sup>2</sup> Notes sténographiques (NS), volume 1, 23 septembre 2003, pages 7 et 8.

<sup>3</sup> Requête en révision de la décision D-2003-110 rendue dans le dossier R-3473-2001 demandée par le RNCREQ, 4 juillet 2003, paragraphe 26, page 7.

Par ailleurs, dans une correspondance du 29 septembre 2003, la Régie sollicite les commentaires des deux parties sur les mesures de redressement appropriées aux circonstances propres au cas, dans l'hypothèse où la Régie concluait à la recevabilité du recours en révision. En conséquence, le RNCREQ et le Distributeur échangent en vue de chercher les solutions possibles dans ce contexte.

### 3. CONTEXTE

Afin de bien situer la demande du RNCREQ, il importe de relater la chronologie des événements relatifs au dossier.

- **24 mars 2003** : réception, en soirée, par le requérant d'un document de 160 pages portant sur le potentiel technico-économique de toutes les mesures étudiées par l'expert mandaté conjointement par Hydro-Québec et l'Agence de l'efficacité énergétique du Québec pour mettre à jour les potentiels technico-économiques d'économie d'énergie au Québec<sup>4</sup>;
- **26 mars 2003** : en audience, la Régie annonce qu'elle permettra des requêtes en réouverture d'enquête jusqu'au 30 avril 2003<sup>5</sup>;
- **27 mars 2003** : demande par le RNCREQ d'un budget additionnel d'experts de 160 heures<sup>6</sup>;
- **28 mars 2003** : décision de la Régie qui réitère sa position du 26 mars 2003 et se prononce sur la demande de budget additionnel. Cette demande est rejetée mais la Régie permet la tenue d'une rencontre technique d'une journée, avant le 30 avril, ouverte à tous les intervenants et remboursée au taux maximal de 100 \$/heure<sup>7</sup>;
- **3 avril 2003** : lettre du Distributeur. annonçant la tenue d'une rencontre technique le 15 avril 2003;
- **3 avril 2003** : lettre du RNCREQ informant le Distributeur qu'il ne compte pas participer pas à la rencontre technique;
- **15 avril 2003** : tenue de la rencontre technique, à laquelle assistent des représentants du GRAME-UDD, de Négawatts Productions Inc., d'Option consommateurs, de STOP-S.É. et de l'Union des consommateurs;

---

<sup>4</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, page 6, paragraphe 18.

<sup>5</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 4, 26 mars 2003, pages 224 et 225.

<sup>6</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 5, 27 mars 2003, page 62.

<sup>7</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 6, 28 mars 2003, pages 6 et 7.

- **5 juin 2003** : décision finale D-2003-110. La Régie se prononce sur la pertinence relative des documents déposés en cour d'audience alors que le PGÉE ne correspond qu'à 9 % du potentiel identifié<sup>8</sup>;
- **4 juillet 2003** : requête en révision par le RNCREQ au motif que « *la situation anormale dans laquelle se sont retrouvés les intervenants, dont le requérant, constitue un vice de procédure (article 37, al. 3.) sérieux qui a effectivement empêché le requérant d'être pleinement entendu.* »<sup>9</sup>

### **3.1 DÉCISIONS RENDUES EN COURS D'AUDIENCE : DOSSIER R-3473-2001**

Le 26 mars 2003, le Distributeur spécifie en début d'audience qu'il n'a pas terminé ses discussions avec les participants concernés en ce qui a trait à la façon de traiter la preuve documentaire déposée, mais s'oppose à toute approche qui pourrait occasionner des délais additionnels. Le Distributeur n'a pas d'objection à ce que le RNCREQ complète sa preuve avec un expert indépendant, laquelle preuve ne porterait que sur le volet résidentiel. Le Distributeur demande cependant que le complément de preuve ne soit pas pris en considération dans le cadre de la présente audience, puisqu'il ne s'agit pas de réévaluer le potentiel en soi mais d'étudier l'ajout possible de mesures au PGEÉ. Seuls pourraient participer à cette étape les intervenants ayant démontré leur intérêt pour la question dans leurs demandes de renseignements. Le Distributeur suggère qu'un expert étudie les documents et en fasse rapport en temps et lieu; ledit rapport serait analysé ultérieurement hors du cadre de l'audience<sup>10</sup>.

Le 26 mars 2003, à la suite du dépôt de ces documents, la Régie sollicite les commentaires des intervenants sur les suites à donner au dossier. Elle reconnaît dans un premier temps que la preuve en question aurait normalement dû être déposée en décembre, en réponse aux demandes de renseignements. La Régie constate également que les intervenants ne peuvent préciser dans quelle mesure cette nouvelle preuve affecte leur démonstration. Tentant de réconcilier les diverses solutions proposées et d'assurer un traitement diligent du dossier, la Régie permet des questions sur la nouvelle preuve le lendemain, et autorise les intervenants à demander la réouverture de l'enquête jusqu'au 30 avril 2003<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Décision D-2003-110, dossier R-3473-2001, 5 juin 2003, page 35.

<sup>9</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, page 8, paragraphe 30.

<sup>10</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 4, 26 mars 2003, pages 8 à 13.

<sup>11</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 4, 26 mars 2003, pages 223 à 225.

Le 27 mars 2003, le RNCREQ informe la Régie que sans ouverture budgétaire, il est exclu que ses experts viennent éclairer la Régie à leurs frais. Quant au temps requis pour analyser les documents déposés, le RNCREQ l'estime à 160 heures<sup>12</sup>.

Le 28 mars 2003 au début de l'audience, la Régie rend une décision notamment, sur la demande du RNCREQ d'autoriser un budget additionnel. Considérant que 160 heures de préparation avaient déjà été allouées aux experts et analystes de chacun des intervenants, et que, si cette preuve avait été déposée en décembre plutôt qu'en mars, personne n'aurait disposé de ces 160 heures pour étudier cette seule question, la Régie juge que la demande est disproportionnée et permettrait d'accorder à un intervenant le double des moyens accordés aux autres intervenants. La Régie rejette donc la demande de budget additionnel, mais permet, par ailleurs, la tenue d'une rencontre technique ouverte à tous les intervenants au dossier, rémunérée aux taux de 100 \$ par heure<sup>13</sup>.

### 3.2 DÉCISION FINALE D-2003-110

Dans sa décision finale, la Régie se prononce sur la pertinence relative des données contenues aux documents en cause.

*« [...] La liste déposée en audience de l'ensemble des mesures évaluées par le Distributeur et l'AEÉ aux fins de l'établissement du potentiel technico-économique ainsi que les économies d'énergie associées à ces mesures permet à la Régie d'apprécier l'étendue, mais aussi les limites de l'étude de potentiel réalisée par le Distributeur. Même si l'évaluation du potentiel technico-économique constitue une donnée théorique importante, elle n'a toutefois, dans le présent dossier, qu'une pertinence relative, dans la mesure où le PGEÉ ne correspond qu'à 9 % du potentiel total identifié. »<sup>14</sup>*

---

<sup>12</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 5, 27 mars 2003, page 62.

<sup>13</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 6, 28 mars 2003, pages 6 et 7.

<sup>14</sup> D-2003-110, dossier R-3473-2001, 5 juin 2003, page 35.

## 4. ARGUMENTATION DES PARTIES

### 4.1 POSITION DU RNCREQ

Le requérant soutient que la décision D-2003-110 est entachée d'un vice de procédure de nature à l'invalider, puisque cette décision a été rendue sans qu'il puisse apporter une opinion contradictoire ou une contre-expertise à la liste déposée<sup>15</sup>.

Le RNCREQ soumet que le dépôt des documents en cause aurait dû être fait lors du dépôt initial de la preuve d'Hydro-Québec et qu'il n'a pu préparer adéquatement son analyse critique, en raison de son dépôt en fin d'audience<sup>16</sup>.

Les documents n'ont pu faire l'objet d'une analyse critique à la suite du refus de la Régie de lui accorder un budget additionnel. Selon le RNCREQ, le potentiel de chaque mesure devait faire l'objet d'un débat contradictoire<sup>17</sup>.

En réponse à une demande de la formation, le requérant indique qu'il n'a pas présenté de requête en réouverture d'enquête telle que l'avait autorisé la Régie, en raison du refus de la Régie de consentir une ouverture sur un budget additionnel pour lui permettre d'analyser la preuve documentaire en cause<sup>18</sup>.

Quant au budget, le requérant rappelle qu'il comptait prendre le risque de sa requête et qu'il ne cherchait pas à obtenir une garantie de paiement. Il souligne que le refus de la Régie aurait pu n'avoir en fait que peu de conséquence, si la décision finale n'avait été que provisoire. Pour le RNCREQ, le PGEÉ a été accepté par la Régie dans son ensemble et pour les trois années prévues à la demande du Distributeur.

Il s'agit selon le RNCREQ d'un accroc aux règles de justice naturelle que de ne pas sortir du « *carcan* » imposé par une ordonnance procédurale pour permettre de compléter une preuve pertinente et encore nécessaire. Le requérant note que la Régie, dans sa décision D-2003-110, a porté un jugement de valeur, sans entendre qui que ce soit sur le sujet<sup>19</sup>.

Le RNCREQ demande à la Régie de réformer la décision rendue en la déclarant provisoire et en lui permettant de présenter une preuve dans le cadre d'une autre instance.

---

<sup>15</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, page 7, paragraphe 24.

<sup>16</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, pages 7 et 8, paragraphe 29.

<sup>17</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, page 7, paragraphe 24.

<sup>18</sup> Requête du RNCREQ, 4 juillet 2003, page 6, paragraphes 21 et 22.

<sup>19</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, pages 17 et 47.



## 4.2 POSITION DU DISTRIBUTEUR

Selon le Distributeur, la demande de révision du RNCREQ doit être rejetée parce que le requérant a eu toutes les opportunités de se faire entendre, de contre interroger les témoins et l'expert du Distributeur et de présenter une demande de réouverture d'enquête, ce qu'il n'a pas fait dans ce dernier cas. Par ailleurs, le Distributeur s'interroge sur le fait que le RNCREQ n'ait pas assisté à la rencontre technique, qui lui aurait permis d'évaluer l'opportunité de faire sa requête en réouverture<sup>20</sup>.

Le Distributeur ajoute qu'il y a des contradictions entre la demande actuelle du RNCREQ et ses conclusions au terme du processus du dossier R-3473-2001. En effet, le Distributeur souligne qu'en plaidoirie, lors de l'audience du dossier R-3473-2001, le RNCREQ demandait le rejet du PGEÉ, vu sa piètre qualité, tandis que, dans le cadre de sa demande de révision, le RNCREQ souhaite bonifier le PGEÉ par de petites mesures. Il s'agit, de l'avis du Distributeur, d'un changement de cap important<sup>21</sup>.

Pour le Distributeur, le PGEÉ est d'intérêt public. Cependant, la notion d'équité procédurale est variable et de ce fait beaucoup moindre dans une décision où les droits de la personne ne sont pas en jeu. Le Distributeur rappelle qu'il s'agissait en l'occurrence du premier attendu à la décision refusant les frais au requérant. Le RNCREQ a été entendu et a déposé une preuve<sup>22</sup>. De plus, au RNCREQ, qui s'inquiète de ne plus pouvoir étudier le contenu du PGEÉ, le Distributeur rappelle que les approbations budgétaires de ce dernier se font sous l'article 49, tel qu'établi par la Régie dans son processus de suivi du programme. Ce suivi n'est pas purement administratif; il s'agit d'une procédure d'audience publique où les parties peuvent intervenir à tout sujet<sup>23</sup>.

De l'avis du Distributeur, le RNCREQ a été en mesure de faire une critique extensive du PGEÉ et disposait de suffisamment d'information pour conclure que ce dernier devait être rebâti à neuf<sup>24</sup>. Selon le Distributeur, c'est la question des frais qui est au cœur du litige. Or, la requête ne comporte aucun élément qui expose les fondements sur lesquels cette décision devrait être révisée. Il s'agit donc, selon lui, d'un appel déguisé, puisque le RNCREQ soulève une fois encore les arguments qui ont donné lieu aux deux décisions interlocutoires. Il ne peut donc s'agir d'un cas visé par l'article 37<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, pages 42 et 43.

<sup>21</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, pages 66 et 67.

<sup>22</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, page 32.

<sup>23</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, page 32.

<sup>24</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, page 34.

<sup>25</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, page 37.

Par ailleurs, le Distributeur rappelle que, bien que finale, la décision D-2003-110 établit clairement que le PGEÉ est évolutif et fera l'objet d'examen additionnels par la Régie. L'audience publique à venir permet au RNCREQ de poursuivre ses objectifs d'intervention dans ce contexte. Il n'y a donc pas de vice de procédure en l'instance<sup>26</sup>.

Enfin, le Distributeur s'interroge sur le fait que le RNCREQ ne se soit pas prévalu de toutes les mesures mises à sa disposition par la Régie. Le RNCREQ a eu toute opportunité de se faire entendre, de prendre connaissance de la preuve, de contre-interroger et le cas échéant de présenter une demande de réouverture d'enquête. La demande de révision doit être rejetée dans les circonstances<sup>27</sup>.

### 4.3 MESURES DE REDRESSEMENT

À la suite de l'audience, dans une correspondance datée du 29 septembre 2003, la Régie sollicite les commentaires des parties, sur d'éventuelles mesures de redressement applicables dans l'hypothèse où la Régie concluait à la recevabilité du recours.

Dans sa réponse du 10 octobre 2003, le RNCREQ répète que la Régie doit rejeter la première conclusion de la décision D-2003-110, qui accueille le PGEÉ pour trois ans. La Régie doit permettre au RNCREQ, dans le cadre de la prochaine requête, de compléter son étude du PGEÉ, de confectionner sa preuve et de la présenter à un banc qui puisse en disposer pour inclure ses suggestions au PGEÉ à partir d'une nouvelle décision.

Pour sa part, le Distributeur soumet que, selon lui, la recevabilité du recours en révision entraîne l'annulation de la décision D-2003-110 et, par voie de conséquence, la réouverture de l'enquête, ce qui pourrait mettre en péril la mise en œuvre du PGEÉ, irait à l'encontre de l'intérêt public et ne serait pas dans l'intérêt des parties. Il propose donc un processus parallèle qui aurait avantage de ne pas retarder la mise en œuvre du PGEÉ et de permettre au RNCREQ de rencontrer les objectifs de sa requête en révision.

Aussi, à titre de mesure de redressement, le Distributeur maintient son engagement à collaborer avec le RNCREQ, notamment en organisant une ou des rencontres entre les experts des parties, lesquelles rencontres porteraient sur le potentiel technico-économique et sur la liste des mesures déposées en audience. Ces rencontres devraient permettre au RNCREQ de formuler des propositions visant à bonifier le PGEÉ, le cas échéant. Et à cet

---

<sup>26</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, pages 39 et 40.

<sup>27</sup> NS, dossier R-3516-2003, volume 1, 23 septembre 2003, pages 42 et 43.

effet, le Distributeur s'engage à ne pas s'opposer au dépôt de telles propositions dans le cadre de l'une de ses demandes d'approbation budgétaire annuelles 2005 ou 2006.

## 5. QUESTION EN LITIGE

L'article 37 de la Loi se lit comme suit :

*« 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. »*

La question en litige dans le cas présent est la suivante : la décision D-2003-110 est-elle affectée d'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision au sens de l'article 37, premier alinéa, troisième paragraphe de la Loi?

## 6. OPINION DE LA RÉGIE

À titre de requérant, le RNCREQ a le fardeau de démontrer, à la satisfaction de la Régie, qu'une des causes d'ouverture à la révision, soit le vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision dans ce cas-ci, existe. Il est également reconnu que la demande de révision pour cause ne peut être un appel déguisé. Il ne peut donc s'agir seulement de reconsidérer le fondement de la décision qui a été prise pour apprécier à nouveau les faits et rendre une décision plus appropriée.

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 :

*« 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 section 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. »<sup>28</sup>*

Puisque l'objet du présent dossier vise principalement la procédure utilisée par la Régie, il y a lieu de se référer au *Règlement sur la procédure de la Régie*.

*« 7. Dans le cadre de l'étude d'un dossier, tout intéressé peut demander à la Régie d'intervenir auprès d'elle. Si le statut d'intervenant lui est accordé, il peut présenter une preuve écrite ou testimoniale ainsi qu'une argumentation. »*

*« 19. Lors d'une audience, un participant peut appeler et interroger des témoins, interroger les témoins des autres participants et présenter ses arguments et ses observations, selon les conditions déterminées par la Régie.*

*Sauf décision contraire des régisseurs, les témoins sont entendus de vive voix, sous la foi du serment, lequel consiste à faire l'affirmation solennelle de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité.*

*À moins que la Régie n'en décide autrement, un participant doit déposer par écrit, dans le délai fixé, le témoignage d'expert qu'il entend faire valoir au soutien de sa preuve. Une copie de celui-ci devra être envoyée aux autres participants dans le même délai. »*

*« 36. Les témoins de la Régie et du proposant peuvent être interrogés par tout participant. Les autres témoins peuvent être interrogés par la Régie, le proposant et le participant qui les a appelés, sauf instructions particulières de la Régie. »*

Le RNCREQ est reconnu comme intervenant par la décision D-2002-25 du 8 février 2002.

Il a un droit de présenter une preuve et il l'exerce : en effet, le 5 mars 2003, il dépose ses expertises après avoir fait une demande de renseignements au Distributeur le 12 février 2003.

---

<sup>28</sup> [1996] R.J.Q. 608, p. 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 et dans les décisions *Godin* et *Bourassa* citées plus loin.

Il a le droit, à l'audience, d'interroger ses témoins et de contre-interroger les témoins du Distributeur, de faire des représentations et argumentations<sup>29</sup>.

À la suite d'une demande d'un autre intervenant, Négawatts productions Inc., le Distributeur prend l'engagement de produire une liste des mesures évaluées dans le cadre de l'évaluation du potentiel technico-économique d'économie d'énergie au Québec (engagement numéro 1<sup>30</sup>) et il produit ces documents comme pièce HQD-7.

La Régie reconnaît que le Distributeur aurait dû produire ces documents au début du dossier. En conséquence, elle adopte, dans ce contexte, des mesures pour réconcilier les positions des participants permettant un traitement diligent du dossier et donnant ainsi aux intervenants l'occasion de se faire entendre, soit les mesures suivantes :

- elle a retardé le contre-interrogatoire des documents, auquel le RNCREQ participe le 27 mars 2003;
- elle a accordé un droit de participation à une réunion de travail rémunérée avec le Distributeur en vue d'une meilleure compréhension des documents déposés. Le RNCREQ préfère ne pas y participer;
- elle a permis la réouverture d'enquête. Le RNCREQ préfère ne pas y recourir.

Les mesures prises par la Régie respectent dans le cadre de la norme du droit d'être entendu.

Le requérant ne s'est pas prévalu de certaines mesures prises pour respecter le droit des intervenants d'être entendu, mais il a eu l'opportunité de se faire entendre. Il ne peut donc pas reprocher à la Régie son inaction.

Selon M<sup>e</sup> Denis Lemieux<sup>31</sup>,

*« La règle audi alteram partem signifie que toute personne susceptible d'être affectée par une autorité administrative qui a un devoir d'agir judiciairement ou équitablement doit, préalablement à cette décision, être informée des faits qui peuvent lui être préjudiciables et avoir la possibilité de faire valoir son point de vue.*

*Il s'agit d'une garantie procédurale qui se rapporte seulement au processus décisionnel et non au fond de la décision à être rendue.*

*La règle signifie que l'autorité doit "fairly listen to both sides". »*

<sup>29</sup> Par exemple le 28 mars 2003, NS, pages 11 et 14.

<sup>30</sup> NS, dossier R-3473-2001, volume 4, 26 mars 2003, pages 223 à 225.

<sup>31</sup> M<sup>e</sup> Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH, No 45-025.

Comme composantes à ce droit M<sup>e</sup> Lemieux énumère : l'avis, l'information, l'audition, la réponse (la possibilité de s'exprimer, la présentation des témoins et la production de documents le contre-interrogatoire), le délibéré. Évidemment chacune de ces grandes composantes comporte plusieurs sous composantes. Dans l'ensemble, la Régie respecte toutes ces composantes, y compris le délai raisonnable (un mois) pour faire valoir son point de vue. Le droit du requérant est encadré par l'article 19 du *Règlement sur la procédure* qui stipule que ces droits s'exercent « *selon les conditions déterminées par la Régie* ». La Régie s'est prononcée sur cet encadrement tout en respectant les règles de justice naturelle ou d'équité procédurale.

Dans les dossiers de régulation économique, les intervenants ne sont pas, à proprement parler, des « parties » au sens des tribunaux supérieurs, mais plutôt des « participants », qui ont comme but d'éclairer la Régie dans l'exercice de son mandat, qui est de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des distributeurs d'énergie ou du transporteur d'électricité. L'application de la règle d'*audi alteram partem* doit tenir compte de cette particularité. La Régie n'adjudge pas sur les droits des parties, elle « concilie » les différents intérêts. Les décisions prises font partie d'un processus de révision à intervalle régulier des dossiers des organismes soumis à sa juridiction.

La Régie n'accorde pas les frais additionnels demandés par le requérant, parce que le montant réclamé est disproportionné par rapport à l'ensemble du dossier, ce qui privilégierait un intervenant au détriment des autres.

Le RNCREQ se plaint de ce refus de paiement des frais, mais ne cite aucune jurisprudence à l'effet que le refus d'accorder des frais à ce stade des procédures le prive d'exercer ses droits. Les frais réclamés s'ajouteraient à ceux octroyés à titre de frais préalables<sup>32</sup>, de frais d'assistance aux réunions techniques et de frais eu égard à l'utilité du délibéré.

Le RNCREQ s'est déjà adressé aux tribunaux supérieurs qui ont reconnu le pouvoir discrétionnaire de la Régie au terme de l'article 36 de la Loi :

« **45** *Il est indéniable que personne mieux que la Régie ne peut évaluer l'utilité de l'intervention à son avis final. C'est déjà là un indice de la très grande réserve que doit avoir le Tribunal à l'égard de la décision de la Régie quant aux frais. La question est de déterminer si, en retenant un critère objectif pour fins de comparaison entre les différentes réclamations la Régie a excédé ses pouvoirs. [...]*

<sup>32</sup> Décision D-2002-258, dossier R-3473-2001, 21 novembre 2002, et dépôt du Budget prévisionnel révisé du RNCREQ, incluant des frais préalables, daté du 2 décembre 2002.

*49 Dans cette décision D-94-12 de la Régie du gaz naturel, la Régie référerait d'abord à ses règles de procédure et de pratique (section XII) lesquelles stipulaient elles aussi que les frais réclamés devaient être nécessaires et raisonnables et encourus à l'occasion de la participation à une audience. La Régie du gaz précisait que le quantum était analysé dans une étape distincte de celle de la discussion du principe du paiement. Les règles, indiquait la Régie du gaz, donnent l'encadrement procédural quant au paiement des frais sans toutefois préciser les critères devant guider la Régie quant au montant à être accordé. "La Régie jouit, en conséquence, d'une discrétion entière quant à la fixation des conditions et critères donnant lieu à l'évaluation des frais." L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire doit, estimait la Régie du gaz, être laissé à la discrétion des régisseurs qui entendent les parties. [...]*

*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. »<sup>33</sup>*

La Cour supérieur a reconnu, dans cette décision, que ce pouvoir prévu à la Loi d'accorder des frais est discrétionnaire et ne garantit pas les frais encourus ou à encourir pour faire sa preuve. L'article 36 de la Loi se lit comme suit :

*« 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. »*

La Régie a dernièrement eu l'occasion, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de révision, d'exprimer son point de vue à l'effet que l'allocation de frais est un pouvoir discrétionnaire qui s'exerce par la première formation et que la formation en révision doit

<sup>33</sup> *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c. Régie de l'énergie, C.S. n° 500-05-052648-993, REJB 2000-19921.*

faire preuve de réserves, à moins qu'il y ait un exercice déraisonnable, de mauvaise foi, non basé sur la Loi ou arbitraire, ce qui n'est pas allégué dans le présent dossier<sup>34</sup>.

« Il s'agit de l'exercice d'un pouvoir de nature discrétionnaire dévolu par la Loi<sup>35</sup>.

*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."<sup>36</sup> [Traduction]*

*En ce qui concerne le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires, la Cour suprême du Canada, sous la plume de l'honorable juge L'Heureux-Dubé, nous enseigne que :*

*"Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le principe est qu'on ne peut exercer un contrôle judiciaire sur les décisions discrétionnaires que pour des motifs limités, comme la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et l'utilisation de considérations non pertinentes [...]. À mon avis, ces principes englobent deux idées centrales – qu'une décision discrétionnaire, comme toute autre décision administrative, doit respecter les limites de la compétence conférée par la loi, mais que les tribunaux devront exercer une grande retenue à l'égard des décideurs lorsqu'ils contrôlent ce pouvoir discrétionnaire et déterminent l'étendue de la compétence du décideur. Ces principes reconnaissent que lorsque le législateur confère par voie législative des choix étendus aux organismes administratifs, son intention est d'indiquer que les tribunaux ne devraient pas intervenir à la légère dans de telles décisions, et devraient accorder une marge considérable de respect aux décideurs lorsqu'ils révisent la façon dont les décideurs ont exercé leur discrétion."<sup>37</sup>*

*Ce principe de grande retenue s'applique également à la Régie lorsqu'elle est appelée à réviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 36 de la Loi puisque personne n'est mieux placé que la première formation ayant entendu l'ensemble de la preuve et des arguments pour évaluer l'utilité des interventions à ses délibérations<sup>38</sup>.*

---

<sup>34</sup> Décision D-2003-54, dossier R-3500-2002, 19 mars 2003, page 7.

<sup>35</sup> *RNCREQ c. Québec (Régie de l'énergie)*, REJB 2000-19921 (C.S.).

<sup>36</sup> *Administrative Law*, 4<sup>e</sup> 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.

<sup>37</sup> *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)* [1999] 2 R.C.S. 817, 853.

<sup>38</sup> *RNCREQ c. Québec (Régie de l'énergie)*, REJB 2000-19921 (C.S.).



*La formation exerçant son jugement discrétionnaire sur l'utilité de la participation d'un intervenant doit agir de bonne foi, selon la Loi, et ce n'est que si cet exercice est déraisonnable, de mauvaise foi ou arbitraire qu'il peut y avoir ouverture à révision. »<sup>39</sup>*

La Régie conclut que le RNCREQ a eu l'opportunité de se faire entendre et que cette opportunité demeure raisonnable dans le cadre d'un tribunal de régulation économique qui reprend à intervalle régulier des dossiers similaires. La Régie ne décide pas des droits des « parties » comme un tribunal supérieur. La Cour d'appel recommande aux tribunaux qui jouissent d'un pouvoir de révision, comme stipulé à l'article 37 de la Loi, sans droit d'appel, de ne pas substituer sa propre vision de la situation lorsque la première décision n'est pas atteinte d'un vice sérieux et fondamental. (*Godin*<sup>40</sup> – *Bourrassa*<sup>41</sup>)

La Régie conclut aussi que le RNCREQ n'a pas réussi à démontrer que la première formation a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon déraisonnable de mauvaise foi, non basé sur la Loi ou arbitraire, en ce qui concerne l'octroi des frais dans ce dossier.

Pour ces raisons, la Régie conclut que la demande du RNCREQ doit être rejetée.

De plus, la Régie constate que la position du Distributeur est à l'effet de soutenir que même si la Régie avait adopté, à sa demande, un PGEÉ d'une durée de trois ans, les intervenants avaient l'occasion chaque année, d'intervenir sur l'approbation requise des budgets annuels du PGEÉ sur la base des documents produits en cours d'instance et d'apporter ainsi, au PGEÉ, les nuances nécessaires à sa mise en application compte tenu du fait que son adoption est faite en vertu de l'article 49 de la Loi.

La Régie constate aussi que la première formation a reconnu à ces documents une « pertinence relative » dans le cadre de ce premier PGEÉ.

Toutefois, la Régie prend acte du fait que le Distributeur s'engage à ne pas s'objecter au dépôt d'une preuve par le requérant, lors d'une demande annuelle d'approbation budgétaire en 2005 et 2006.

Compte tenu que la présente requête ne vise pas que les intérêts personnels de l'intervenant et qu'il a comme objectif l'intérêt public et que la présente requête a permis aux participants de se rencontrer et de cheminer vers une solution que la prochaine

---

<sup>39</sup> Décision D-2003-54, pages 5 et suivantes.

<sup>40</sup> *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, (2003-08-18) QCCA n° 500-09-009744-004; n° 500-05-051339-990.

<sup>41</sup> *Bourrassa c. Commission des lésions professionnelles et Hydro-Québec*, 28 août 2003 REJB 2003-46650.

formation aura à encadrer, selon les circonstances et sa discrétion, la Régie est disposée à accorder un remboursement des frais au RNCREQ pour la présente requête.

VU ce qui précède;

**La Régie de l'énergie :**

**REJETTE** la demande du RNCREQ, mais l'**AUTORISE** à présenter une demande de remboursement de ses frais.

Normand Bergeron  
Vice-président

Marc-André Patione  
Régisseur

Michel Hardy  
Régisseur

**LISTE DES REPRÉSENTANTS :**

- Hydro-Québec représentée par M<sup>es</sup> Éric Fraser et Simon Turmel;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M<sup>e</sup> Louis-A. Leclerc;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil des industries forestières du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par M<sup>e</sup> Nicolas Plourde;
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) représenté par M. Jean-Paul Thivierge;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAMÉ-UDD) représenté par M. Jean-François Lefebvre;
- Négawatts Production Inc. (Négawatts) représentée par M<sup>e</sup> Eve-Lyne H. Fecteau;
- Option consommateurs (OC) représentée par M<sup>e</sup> Yves Fréchette;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M<sup>e</sup> Pierre Tourigny;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M<sup>e</sup> Jocelyn B. Allard;
- Stratégies énergétiques et Groupe STOP (S.É./STOP) représenté par M<sup>e</sup> Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Claude Tardif;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M<sup>e</sup> Diane Simard
- M<sup>e</sup> Pierre Rondeau pour la Régie de l'énergie.