D-2001-98 R-3459-2001 9 avril 2001

PRÉSENTS :

M. André Dumais, B.A., B.Sc.A.
M[e] Marc-André Patoine, B.A., LL.L.
Mme Anita Côté-Verhaaf, M.Sc.(Écon.)
Régisseurs

Énergia Montwegan
Demanderesse

et

Hydro-Québec
Intimé

et

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

Décision sur la demande en révision de la décision D-2000-215 concernant la demande d'intervention de Énergia Montwegan à l'audience relative à la révision des conditions de fourniture de l'électricité d'Hydro-Québec

LISTE DES INTÉRESSÉS :

Action Réseau consommateur et Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (ARC/FACEF);

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec Ltée (AQCIE/AIFQ);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);

Gazifère Inc. (Gazifère);

Option Consommateurs (OC);

Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ);

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

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM).

INTRODUCTION

Le 21 décembre 2000, Énergia Montwegan introduit, auprès de la Régie de l'énergie (la Régie), une demande de révision de la décision D-2000-215 rendue le 27 novembre 2000. Dans cette décision, la Régie refuse à cette entreprise le statut d'intervenant dans le dossier R-3439-2000 portant sur la révision du *Règlement numéro 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité*[1] (le Règlement 634).

Énergia Montwegan prétend que, dans sa décision D-2000-215, la Régie a erré en droit dans ses motifs et conclusions quant à la qualification de son intérêt, l'absence de représentativité, la référence à ses frais et enfin quant à la tardiveté de sa demande d'intervention devant la première formation.

RAPPEL DES FAITS

Par sa décision procédurale D-2000-35 rendue le 3 mars 2000, suivie d'un avis public publié dans différents journaux à grand tirage[2] le 11 mars 2000, la Régie initie le dossier R-3439-2000 portant sur la révision des conditions normatives de fourniture d'électricité par Hydro-Québec inscrites au Règlement 634 adopté par le gouvernement du Québec. La procédure fixée par la Régie prévoit que le distributeur d'électricité, Hydro-Québec, lui soumettra des propositions de modifications après un processus de consultation, d'échanges et de concertation entre tous les intervenants reconnus.

Les 26 et 27 avril 2000, des rencontres préparatoires se déroulent afin de définir le cadre et l'objet de l'audience. Des rencontres techniques, tenues les 8, 12 et 19 juin 2000, ont permis aux participants de préciser et clarifier les problématiques reliées aux thèmes énoncés par la Régie dans sa décision procédurale. De façon ultime, ces rencontres visaient la détermination des sujets qui devaient faire l'objet du projet de propositions d'Hydro-Québec.

Le 29 septembre 2000, Hydro-Québec dépose un projet de proposition et une nouvelle rencontre entre les participants, visant à permettre au distributeur de finaliser sa proposition, est tenue le 5 octobre 2000.

---

1 R.R.Q. 1981, c. H-5, r. 0.2.

2 La Presse, le Soleil, Le Devoir et The Gazette, page 6 de la décision D-2000-35.

Le 3 novembre 2000, Hydro-Québec dépose à la Régie sa proposition finale, un premier projet ayant déjà été soumis et discuté entre les participants. Ce même jour, soit huit mois après le début des procédures, Énergia Montwegan demande la reconnaissance de son intervention dans le dossier ce à quoi Hydro-Québec s'objecte.

Le 27 novembre 2000, par sa décision D-2000-215, la Régie rejette, après étude du dossier, la demande d'intervention de Énergia Montwegan.

Le 27 décembre 2000, la Régie reçoit de Énergia Montwegan une demande de révision, datée du 21 décembre 2000, de la décision D-2000-215, en vertu de l'article 37, paragraphe 3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[3] (la Loi).

Le 17 janvier 2001, Hydro-Québec dépose sa contestation à l'égard de la demande de révision formulée par le demandeur.

Le 2 février 2001, Énergia Montwegan et Hydro-Québec ajoutent à leurs argumentations respectives.

Le 15 février 2001, la Régie reçoit la réplique d'Hydro-Québec à la réponse de Énergia Montwegan, de même que celle de la demanderesse à la lettre du 2 février 2001 d'Hydro-Québec. La Régie prend le dossier en délibéré à compter du 16 février suivant.

POSITION DE LA DEMANDERESSE

Énergia Montwegan prétend qu'elle n'a appris que le 24 octobre 2000 la tenue d'audience de la Régie dans le dossier R-3439-2000. La demanderesse soumet que la souplesse de la procédure de la Régie lui donne une latitude lui permettant d'accepter une intervention tardive. La demanderesse fait enfin valoir qu'elle entend respecter les délais de procédure fixés par la première formation.

Énergia Montwegan soutient être mandatée par plus de 200 entreprises du Québec à titre de représentante pour toute question touchant l'énergie au Québec. La demanderesse soumet également posséder l'intérêt requis pour intervenir devant la Régie, précisant que même si elle avait un intérêt privé à intervenir, ce qu'elle

[3] L.R.Q., c. R-6.01.

conteste toutefois, ce fait n'altérerait en rien l'intérêt public de son intervention auprès de la Régie. Enfin, Énergia Montwegan soumet que la Régie ne peut tenir compte des frais d'intervention à l'étape de la reconnaissance des statuts.

La demanderesse invoque quatre moyens de droit pour conclure que la Régie a erré en droit, soit :

- l'intérêt à intervenir;
- la représentativité;
- le motif relatif aux frais réclamés, et
- le motif de la tardiveté.

LE DROIT APPLICABLE

Énergia Montwegan fonde principalement sa demande en révision sur l'article 37, paragraphe 3, de la Loi qui prévoit le recours « *lorsqu'un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision* » peut être constaté. Toutefois, certains de ses arguments soulèvent l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 37.

La Régie a déjà rendu quelques décisions sur la portée de la notion de révision pour vice de fond. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour d'appel du Québec en la matière, *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools*[4], la Régie doit constater dans l'exercice de révision un « *vice sérieux et fondamental* » devant être « *de nature à invalider la décision* ». Il ne s'agit donc pas ici nécessairement et exclusivement du critère de droit applicable en matière de contrôle judiciaire, soit le caractère manifestement déraisonnable de l'erreur.

Il importe également de rappeler que la démonstration d'une simple erreur de fait ou de droit n'emportera pas systématiquement la qualification de vice de fond :

> « *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.*».[5]

Le critère de l'erreur simple de fait ou de droit ne saurait être retenu afin de respecter la volonté du législateur selon laquelle « *les décisions rendues par la Régie sont sans appel* »[6].

---

4 [1996] R.J.Q. 608 (C.A), 613
5 Id., page 613.
6 Article 40 de la Loi.

« Il arrive que le législateur choisisse de limiter le domaine de réexamen par une énumération des causes et circonstances donnant ouverture au réexamen. Ce régime légal de réexamen semble particulier au Québec.

D'abord, une telle énumération est évidemment interprétée de façon limitative et viserait à écarter l'erreur de droit comme motif de réexamen, même dans le cas de décisions ne pouvant faire l'objet d'un appel. [...]

À vrai dire, le réexamen dans ce cadre étroit ne doit pas être une répétition de la procédure initiale ni un appel sur la base des mêmes faits et arguments, ce serait trahir la volonté du législateur que de l'exercer sans motif de droit ou de fait nouveau ou sans raison sérieuse. [...] N'a-t-on pas affirmé que l'appel est « le recours tout indiqué au cas d'erreur de droit » (François Nolin Ltée c. Commision des relations de travail du Québec [1968] R.C.S. 168) ».[7]

L'objet du recours en révision porte sur la légalité de la décision et ne peut ainsi être confondu avec un appel statutaire. Ainsi la présente formation ne pourra réviser pour la simple raison « *qu'une décision plus juste aurait pu être rendue*[8] ».

Enfin, il importe de noter que selon une jurisprudence constante, le recours en révision doit demeurer exceptionnel[9].

L'article 37, paragraphe 3, de la Loi invoqué par le demandeur se lit comme suit :

« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :
[...]
3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision. »

La présente demande en révision met en jeu l'application des articles 7 et 8 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*[10] (le Règlement) qui se lit comme suit :

« 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. »

---

7 Décision D-99-117R, dossier R-3429-99, 19 juillet 1999, pages 29 et 30.
8 J.D. Gagnon, *Recours en révision en droit administratif*, Thème 31, numéro 21, Revue du Barreau, page 202, cité dans la décision D-2000-51, page 15.
9 S.(R) c. Legault, 96D-20 (T.P), page 15; Lemieux, P. *Droit administratif, doctrine et jurisprudence*, 2ième édition, Les Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, Sherbrooke, 1993, page 671.
10 R.R.Q. 1981, c. R-6.01, r. 0.2.

« 8. Une demande d'intervention doit être faite par écrit, signée par l'intervenant ou son représentant et transmise à la Régie dans les quinze jours qui suivent la date de la dernière publication de l'avis public ou dans le délai qui y est prévu. Copie de cette demande d'intervention doit être envoyée aux autres participants à l'intérieur de ce délai.

L'intervenant indique :
1° son nom, son adresse, ses numéros de téléphone et de télécopieur et, le cas échéant, son adresse électronique;
2° la nature de son intérêt et, s'il y a lieu, sa représentativité;
3° les motifs à l'appui de son intervention;
4° de façon sommaire, les conclusions qu'il recherche ou les recommandations qu'il propose;
5° la manière dont il entend présenter sa preuve et son argumentation de même que le temps d'audience estimé. »

Ainsi que celui de l'article 41 :

« 41. Il peut être remédié à tout retard ou vice de forme ou irrégularité de procédure. »

PRÉTENTIONS RESPECTIVES ET OPINIONS DE LA RÉGIE

A) L'INTÉRÊT À INTERVENIR

Énergia Montwegan allègue que la Régie a exercé de façon arbitraire son pouvoir discrétionnaire en matière de reconnaissance de statut en contrevenant à sa propre jurisprudence.[11] Selon la demanderesse, la Régie aurait erré en qualifiant, d'une part, son intérêt de privé et en rejetant, d'autre part, sa qualification d'intervenante d'intérêt public alors que ses activités publiques antérieures prouveraient le contraire.

Selon la demanderesse, « *Restreindre le droit d'être entendu à ces différents types de consommateurs serait une discrimination que la loi ne permet pas* ».[12]

Énergia Montwegan prétend également que l'article 8 du Règlement confère à la Régie une « compétence liée » de sorte que selon lui, « *le législateur attribut (sic) instantanément le statut d'intervenant dès l'instant où celui-ci expédie à la Régie une demande écrite, dûment signée et contenant les cinq informations demandées.*

[11] Requête de Énergia Montwegan, 21 décembre 2000, pages 7 et 8.
[12] Idem, page 10.

[...] Ce faisant, en édictant à sa décision D-1999-124 les critères supplémentaires exposés ci-dessus, la Régie ajoute aux dispositions applicables et commet une erreur de droit manifeste ».[13]

Pour sa part, Hydro-Québec soumet que la demanderesse n'a jamais précisé son intérêt particulier dans le dossier ou n'a jamais énoncé, même de façon sommaire, les conclusions qu'elle recherchait. Le distributeur « *s'interroge donc sur l'*« apport incontournable *»*[14] *que peut apporter un consultant qui a développé une expertise dans* « l'analyse des besoins énergétiques »[15] *en ce qui concerne les pratiques de crédit et de recouvrement* ».[16]

OPINION DE LA RÉGIE

Concernant le motif de l'intérêt, la décision D-2000-215 a statué comme suit :

> « *La Régie est d'avis que l'intéressée n'a pas l'intérêt requis ni la représentativité pour intervenir auprès d'elle dans le cadre du présent dossier. Cette dernière est une entreprise d'expert-conseils qui offre ses services à des clients contre rémunération. Son intérêt est privé et non public et elle ne peut prétendre intervenir dans l'intérêt public distinctement de son intérêt propre.* »[17]

Le pouvoir discrétionnaire de la Régie et la notion d'intérêt prévue à l'article 8 du Règlement

L'auteur Patrice Garant écrit ceci:

> « *La jurisprudence abondante relie essentiellement l'ampleur ou la portée du pouvoir discrétionnaire à une analyse serrée des objectifs poursuivis par le législateur. Suivant la Cour suprême:*
>
> > *On ne peut analyser un pouvoir discrétionnaire sans examiner les objectifs de la loi, et la question importante est de savoir si la présence d'un tel pouvoir se rattache rationnellement à ces objectifs.* »[18]

---

13 Réponse à la contestation d'Hydro-Québec, 2 février 2001, page 5.
14 Note de bas de page d'Hydro-Québec : *Réponse d'Énergia Montwegan, 2 février 2001, page 10.*
15 Supra note 11, page 3, note de bas de page numéro 6.
16 Réplique d'Hydro-Québec, 15 février 2001, page 3
17 Décision D-2000-215, page 5.
18 Patrice Garant, Droit administratif, volume 1, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 1996, page 351. Arrêt de la Cour suprême : *Young c. Young*, [1993] 4 R.C.S. 3, 73.

Déjà en 1972, la Cour suprême donnait cette brève définition du pouvoir discrétionnaire:

> « *Elle [la commission] peut fonder sa décision, non sur des règles strictes de droit, mais sur ce qu'elle considère être dans l'intérêt public. À mon avis, il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire.* »[19]

et en 1999, elle précisait :

> « *[...] l'interprétation de règles de droit comporte un pouvoir discrétionnaire étendu pour ce qui est de clarifier, de combler les vides juridiques, et de choisir entre différentes options.* »[20]

Les organismes spécialisés dits de réglementation, parce que le législateur leur a reconnu une expertise spécifique et conféré la mission de discerner l'intérêt public en leur matière, détiennent un pouvoir discrétionnaire pour évaluer et choisir le nombre et le type d'interventions propres à les éclairer dans leur recherche de la vérité. Ainsi, l'article 7, alinéa 2, du Règlement prévoit la possibilité qu'un statut d'intervenant ne soit pas accordé :

> « *Si le statut d'intervenant lui est accordé, il peut présenter une preuve écrite ou testimoniale ainsi qu'une argumentation.* » (nous soulignons)

Ainsi, les tribunaux administratifs peuvent autoriser des intéressés qui ne sont ni demandeur, ni défendeur, ni mis en cause dans les dossiers qu'ils traitent à y intervenir. Il s'agit d'une compétence implicite à l'exercice de leurs compétences expresses.[21] La présence de ces intervenants se justifie notamment « *pour éclairer le tribunal à cet égard par des arguments et des motifs fondés sur des faits* ».[22]

De plus, en raison de l'expertise qui leur est propre et parce qu'une des raisons d'être de tels tribunaux est l'efficacité et la célérité des procédures, se sont développés des critères que la doctrine identifie comme suit :

« *1. On accordera plus de poids à la qualité des activités antérieures du groupe et à son aptitude ou expertise pour apporter une contribution utile à la compréhension du dossier.*

2. Il convient aussi de prendre en considération les impacts négatifs de la reconnaissance de la qualité d'intervenant sur l'efficacité de l'audience et le risque de la paralyser.

---

[19] *Hretchka c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, [1972] R.C.S. 119, 129.

[20] *Baker c. Canada* (Ministre de la Citoyenneté et Immigration), 9 juillet 1999, n° 25823, Cour Suprême du Canada, page 34.

[21] *Canada (Dir. Eng ...) c. Newfoudland Telephone*, [1987] 2 RCS 466, 480; *CRTC c. London Cable T.V.*, [1976] 2 C.F. 621 (C.A); *Interprovincial Pipe Line c. ONE* (1978) 1 C.F. 601, 608.

[22] *American Air Lines c. Canada* (Tribunal de la concurrence) [1989] 2 C.F. 88, 99 (C.A).

3. *La nature de l'intérêt du demandeur dans la décision à venir ou la procédure constituent également des facteurs importants.* »[23]

L'article 8 du Règlement prévoit les critères et la Régie a développé, sur la base de ces critères, une jurisprudence constante réitérée ainsi dans le *Guide de paiement des frais des intervenants* adopté par la décision D-99-124 :

« *4. Les demandes d'intervention des intéressés se font conformément à l'article 8 du Règlement. A cet égard, la Régie examine une demande d'intervention en considérant, notamment, les éléments suivants :*

a) l'intérêt réel de l'intéressé dans le dossier;
b) la façon dont l'intéressé est affecté directement par les résultats du dossier;
c) son aptitude à offrir un éclairage nouveau à la Régie sur les questions essentielles à débattre. »[24]

Il importe de souligner que ces éléments viennent non pas ajouter à l'article 8, mais plutôt en préciser le contenu. L'article 8 exige l'indication de la nature d'un intérêt sans le qualifier : il peut s'agir d'un intérêt de nature privée ou publique ou d'une intervention servant l'intérêt public. Vu la nature du tribunal et la diversité des dossiers qu'il traite, le législateur lui a laissé la latitude nécessaire pour adapter la notion d'intérêt aux besoins de son mandat. Par analogie, l'article 55 du Code de procédure civile requiert l'existence d'un « intérêt suffisant ». Il n'a pas jamais été prétendu que les tribunaux ont ajouté à la loi en exigeant qu'il s'agisse d'un « intérêt réel, direct et personnel ».[25] L'argument de la demanderesse est donc mal fondé.

La nature de l'intérêt de la demanderesse

La qualification d'intérêt privé

L'intérêt doit s'analyser au regard de l'objet et de la nature du dossier concerné. La Régie note, dans la demande d'intervention de la demanderesse, l'absence des conclusions recherchées par celle-ci, telles qu'exigées par l'article 7 du Règlement. Ce défaut ne permettait pas à la Régie d'identifier une expertise particulière, ni un intérêt public spécifique devant être défendu par la demanderesse. La Régie considère qu'il ne suffit pas de « prétendre » pour démontrer et ce fardeau de la preuve incombe à la demanderesse.

---

[23] Yves Ouellette, Les Tribunaux administratifs au Canada, Procédure et preuve, Les Éditions Thémis, 1997, page 126.
[24] Décision D-99-124, R-3412-98, 22 juillet 1999, page 4.
[25] *Association générale des étudiants de l'Université du Québec à Rimouski Inc. c. Université du Québec à Rimouski*, J.E. 94-253 (C.S.).

Dans des dossiers dont la nature est aussi technique, complexe et spécifique, la pertinence et la précision des conclusions recherchées sont à la fois des indices de la nature de l'intérêt du demandeur ainsi que de son aptitude à éclairer utilement le tribunal. C'est d'ailleurs le but visé par les paragraphes 3 et 4 de l'alinéa 2 de l'article 8 du Règlement. Ceux-ci exigent, en effet, que le demandeur indique non seulement les motifs à l'appui de l'intervention, mais également, de façon sommaire, les conclusions recherchées ou les recommandations proposées.

Selon la preuve déposée, la demanderesse a agi à l'égard de ses clients privés, à titre de consultant en matière d'analyse des besoins en énergie. Ses intérêts réels, directs et personnels visent avant tout la recherche de profit et l'accroissement de son expertise. Ils ne peuvent être assimilés ou confondus avec ceux de ses clients et s'en distinguent aisément par l'existence d'un contrat de service par lequel la demanderesse offre, contre rémunération, une certaine prestation de service à ses clients consommateurs qui peuvent résilier le contrat à certaines conditions.

La Régie est donc d'opinion qu'elle n'a pas erré en droit en qualifiant de privé l'intérêt de la demanderesse. Même si la demanderesse veut se voir reconnaître la qualité d'un intervenant d'intérêt public, cela ne l'empêche pas d'avoir un intérêt privé, ni la Régie de rejeter cette demande. Il y a un pouvoir discrétionnaire de la Régie pour reconnaître un intervenant d'intérêt public. La Régie ajoute que certes, l'existence d'un intérêt privé n'interdit pas non plus la reconnaissance d'un statut, mais en autant toutefois que cet intérêt est directement lié à l'objet du dossier et serait réellement affecté par la décision du tribunal et dépendamment de la nature du dossier sous étude.

La qualification d'intervention servant l'intérêt public

Le fait d'agir en qualité de consultant en énergie n'accorde pas automatiquement le droit d'agir comme intervenant.[26] Il serait erroné de croire que chaque expert qui se produit régulièrement devant la Régie pour un intervenant aurait nécessairement l'intérêt pour intervenir personnellement devant elle. Une telle prétention rendrait vain et illusoire le fait d'exiger aux fins de l'article 8 du Règlement, le critère de l'intérêt et *ipso facto*, viderait la notion de l'intérêt de tout contenu. Elle aurait également comme conséquence d'assimiler la qualité ainsi que l'action d'un d'intervenant à celles d'un expert.

---

[26] Dans son contrat de service qu'elle dépose en révision, la demanderesse se qualifie comme « consultant ayant développé une expertise dans l'analyse des besoins énergétiques ».

La demande en révision soumise par Énergia Montwegan fait état d'un tableau intitulé « *Unité plaintes et réclamations, Plaintes de Énergia Montwegan en appel à la Régie au 23 novembre 2000* »[27]. La Régie y constate que la demanderesse n'a traité, dans le cadre de ses contrats de service, que du problème relatif à la périodicité de la facturation et, de façon sporadique, du changement de puissance. Or, la Régie note que la périodicité de la facturation ne constitue qu'un aspect de la phase 1 (thème 2) du dossier et que le changement de puissance n'est, quant à lui, nullement visé par la révision des conditions normatives. Dans ces conditions, l'aptitude de la demanderesse à éclairer utilement le tribunal n'a pas été démontrée.

Pour soutenir que son intervention relève à l'évidence de l'intérêt public, la demanderesse argue également de ses activités antérieures pour en faire foi. Or, ni sa demande d'intervention devant la première formation, ni les allégués de sa demande en révision sont de nature à prouver une action concrète auprès du distributeur d'électricité, à l'instar des autres organismes de défense des consommateurs[28], aux fins de faire valoir une ou des problématiques globales ou communes à ses clients. La demanderesse négocie et transige avec Hydro-Québec au cas par cas au nom de ses clients.

De plus, il n'est fait état d'aucune action concertée avec d'autres organismes ou entreprises poursuivant le même but, ni d'aucune publication de rapports, études, analyses, non plus d'aucune participation à des colloques, séminaires, ni même enfin d'une quelconque reconnaissance de la demanderesse sur la place publique par les principaux acteurs du marché. La demande d'intervention n'apporte aucune preuve à cet effet.

Même si la demande d'intervention de Énergia Montwegan avait fait état de ses démarches auprès de députés et autres instances politiques, mais sans préciser toutefois la nature des problématiques abordées, la Régie souligne que la demanderesse n'aurait pas fait une preuve suffisante de son aptitude à éclairer utilement le tribunal au regard de la spécificité du dossier en jeu.

Le fait d'être témoin de ce qu'elle qualifie être « *l'interprétation litigieuse du Règlement 634* » ne constitue pas non plus une garantie de son aptitude à éclairer utilement le tribunal particulièrement lorsque celui-ci traite un large spectre de questions complexes, techniques et très spécifiques. La demanderesse aurait dû

---

[27] Document déposé avec la réponse du 2 février 2001 dans les dossiers de révision.
[28] ARC/FACEF, ACEF de Québec, AQCIE/AIFQ, FCEI, OC et RCLALQ.

expliciter en quoi consistait cette interprétation litigieuse pour convaincre la Régie de l'existence et de la nature de son intérêt.

Enfin, la Régie est d'avis qu'un rôle réellement actif sur le marché québécois de l'énergie aurait certainement permis à la demanderesse de prendre connaissance d'une façon ou d'une autre, de l'avis public publié dans les journaux à grand tirage du Québec et/ou des étapes subséquentes du dossier, de la tenue de l'audience. La Régie constate plutôt qu'un délai de huit mois s'est écoulé et que plusieurs rencontres impliquant de nombreux intervenants du milieu se sont tenues entre la publication de l'avis public et la date de soumission de la demande d'intervention de Énergia Montwegan auprès de la Régie.

Ainsi, la Régie est d'avis que la motivation de la décision D-2000-215 laisse apparaître un examen adéquat de la preuve soumise par la demanderesse. La preuve de la demanderesse est insuffisante, tant devant la première formation qu'en révision.

En conséquence et sur le motif de l'intérêt, la Régie ne constate aucune erreur de droit sérieuse et fondamentale pouvant constituer un vice de fond au sens de l'article 37, paragraphe 3, de la Loi. D'ailleurs, la jurisprudence citée par la demanderesse ne trouve pas application dans le présent dossier qui vise à modifier le Règlement 634 et qui suit un processus qui lui est particulier.

B) LA REPRÉSENTATIVITÉ

Selon Énergia Montwegan, la Régie aurait erré en droit quant à la question relative à sa représentativité au motif qu'elle a exigé la preuve de cette représentativité. La demanderesse précise que « *nous croyons de façon subsidiaire que la Régie a également commis une erreur de droit manifeste en ne lui reconnaissant pas la représentativité et ce, sans avoir convoqué les parties à une audition. Rendant ici une conclusion de fait erronée tirée en l'absence de preuve constituant un vice de fond justifiant la modification de la décision initiale* ».[29] La demanderesse soumet également que la Régie se devait d'accepter la demande d'intervention de Énergia Montwegan « *sans égard à sa représentativité* ».[30] Sans l'identifier précisément, la demanderesse invoque donc le paragraphe 2 de l'article 37 de la Loi qui se lit comme suit :

---

[29] Réponse de Énergia Montwegan à la contestation d'Hydro-Québec, 2 février 2001, pages 7 et 8.
[30] Supra note 20, page 8.

> « 2. *Lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations*; »

Pour sa part, Hydro-Québec conteste l'argument soumis par Énergia Montwegan selon lequel le distributeur reconnaîtrait la capacité de la demanderesse à représenter des clients dans des négociations en cours dans d'autres dossiers. Au contraire, Hydro-Québec souligne que dans tous les dossiers que la demanderesse a initié devant la Régie, le distributeur a soulevé que Énergia Montwegan ne pouvait agir à titre de représentant devant la Régie, forçant ainsi la comparution d'un procureur au dossier.[31] Selon Hydro-Québec, « *Énergia Montwegan n'a jamais prétendu vouloir représenter ses propres intérêts en tant que cliente d'Hydro-Québec mais allègue être mandatée par ses clients* ».[32]

OPINION DE LA RÉGIE

Sur l'article 37 paragraphe 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie

La Régie rappelle qu'une audition *viva voce* n'est pas nécessairement requise pour satisfaire à l'équité procédurale. En effet, il suffit que les parties en présence aient eu l'occasion de faire valoir leurs moyens. Lorsque la Régie considère que la demande est suffisante pour lui permettre de faire son opinion, il n'y a pas lieu pour elle de requérir des informations additionnelles.

> « *Toutefois, on ne peut pas dire non plus qu'une audience est toujours nécessaire pour garantir l'audition et l'examen équitables des questions en jeu. La nature souple de l'obligation d'équité reconnaît qu'une participation valable pour se faire de différentes façons dans des situations différentes.*
> *[...]*
> *La possibilité qui a été offerte à l'appelante et à ses enfants de produire une documentation écrite complète relativement à tous les aspects de sa demande remplit les exigences en matière de droits de participation que commandait l'obligation d'équité en l'espèce.* »[33]

La demanderesse avait également la possibilité de répliquer à la contestation d'Hydro-Québec, comme elle le fit dans son recours en révision. Elle a eu l'occasion de faire valoir ses moyens lors de sa demande d'intervention en y ajoutant tous les éléments d'informations qu'elle jugeait nécessaires à la compréhension du tribunal. Ce dernier n'a pas l'obligation, lorsque le dossier à sa face même ne fait pas état

---

[31] Réplique d'Hydro-Québec à la réponse de Énergia Montwegan, 15 février 2001, pages 2 et 3.
[32] Supra note 31, page 2.
[33] Supra note 20, pages 21 et 22.

d'un intérêt suffisant, d'offrir au demandeur une audition verbale pour présenter ses arguments.

Le moyen de révision basé sur l'article 37, paragraphe 2, est donc rejeté.

Sur l'exigence du critère de la représentativité

L'article 8 du Règlement prévoit que le critère de la représentativité peut être indiqué, « *s'il y a lieu* ». Or dans le présent dossier, c'est la demanderesse elle-même qui a évoqué sa représentativité dans sa demande d'intervention, en faisant état du fait que non seulement elle « *représente et conseille sa clientèle auprès des distributeurs électriques ou organismes de réglementation* » mais aussi « *du nombre important des mandats de représentations qu'elle possède* », soit plus de cinquante devant la Régie.[34]

La demanderesse ne peut donc reprocher à la Régie d'avoir traité de ce critère. De plus, la Régie constate que Énergia Montwegan lie constamment sa représentativité à la qualification tant de son intérêt, que de son expertise. La Régie se devait donc d'analyser le tout, ce qu'elle fit.

Quant à savoir si la Régie a fait une erreur dans l'appréciation de la preuve, elle rappelle qu'il appartient au tribunal administratif d'évaluer la force probante et la suffisance de cette preuve. Les conclusions de fait ou la déduction que la première formation a tiré de la preuve de la demanderesse n'apparaissent pas être un vice de fond de nature à invalider la décision.

En outre, la demanderesse ne précise pas la catégorie de consommateurs et donc, la spécificité des intérêts qu'elle prétend représenter par rapport à tous ceux qui le sont déjà dans la cause R-3439-2000. En effet, la Régie note que plusieurs intervenants défendant les intérêts des consommateurs, qu'il s'agisse des consommateurs résidentiels, industriels ou commerciaux, sont représentés dans le présent dossier et qu'elle a même dû demander quelques précisions à certains d'entre eux pour éviter une duplication de représentativité.[35]

Enfin, la Régie considère que les contrats de service allégués par la demanderesse pour justifier de sa représentativité ne garantissent pas que celle-ci défendra un point de vue commun à l'ensemble de ses clients, puisqu'elle agit dans l'intérêt particulier de chacun d'eux.

---

[34] Demande d'intervention de Énergia Montwegan, 3 novembre 2000, Annexe A.
[35] Décision D-2000-69, dossier R-3439-2000, page 6.

La Régie ne constate donc, sur le motif de la représentativité, aucune erreur sérieuse et fondamentale telle qu'elle constituerait un vice de fond de nature à invalider la décision.

C) LE MOTIF RELATIF AUX FRAIS RÉCLAMÉS

Selon Énergia Montwegan, la Régie aurait erré en droit en basant sa décision sur un critère non pertinent et arbitraire, le critère des frais n'étant pas un critère d'admissibilité prévu à l'article 8 du Règlement.[36]

À cet effet, la demanderesse souligne un extrait de la décision D-2000-215 que l'on retrouve à la page 5:

> « [...] *la Régie ne peut cautionner qu'un montant de 94 376,63$ soit assumé par les clients du distributeur pour permettre à un consultant de faire valoir son point de vue* ».

Hydro-Québec réfère aux clauses 5 et 9 du contrat de service de Énergia Montwegan pour soumettre que la demanderesse exige du client des honoraires pour lui rendre certains services, dont celui de le représenter devant la Régie. Hydro-Québec ajoute qu'Énergia Montwegan demande à la Régie de lui rembourser ses frais de participation alors que ceux-ci seront « *ultimement assumés par l'ensemble de la clientièle d'Hydro-Québec, y incluant à nouveau les clients d'Énergia Montwegan.* »[37]

OPINION DE LA RÉGIE

La Régie est d'avis que le motif de la décision D-2000-215 relatif aux frais constitue une considération dont la pertinence peut être moins directement reliée à la reconnaissance de l'intérêt, mais qui peut également avoir son utilité pour prévenir un intervenant qui défend un intérêt qu'elle considère comme « privé » qu'il devrait prendre en considération le fait qu'il est déjà rémunéré par ses clients avant de demander que ses frais soient assumés par l'ensemble des clients d'Hydro-Québec. La double rémunération est difficilement cautionnable par un tribunal administratif

---

[36] Demande de révision de Énergia Montwegan, 21 décembre 2000, page 9.
[37] Réplique d'Hydro-Québec à la réponse de Énegie Montwegan, 15 février 2001, pages 4 à 6.

qui doit veiller à l'intérêt public. Les fonds publics doivent être dépensés avec prudence et la Régie se doit d'aviser les intervenants.[38]

Toutefois, si erreur il y a, celle-ci n'est pas de nature à invalider le fond de la décision en ce qu'elle ne rend pas nulle la décision. La Régie est d'avis que, même en l'absence de ce motif, la demande d'intervention aurait également été rejetée, la décision D-2000-215 faisant valoir un faisceau de motifs légaux convergents pour rejeter la demande d'intervention soumise par Énergia Montwegan. La Régie ne peut, non plus, invalider en partie la décision puisque celle-ci ne prévoit qu'un seul dispositif soit celui du rejet de ladite demande.

Selon la Régie, il s'agit là d'un *obiter* destiné à prévenir la demanderesse de l'ampleur de sa demande de frais, ce qui en soi ne change rien au dispositif final de la décision, vu l'ensemble des autres motifs invoqués.

D) LE MOTIF DE LA TARDIVETÉ

Selon la demanderesse, la Régie aurait agi de façon arbitraire et non judiciaire en violant sa propre jurisprudence et le mandat qui lui a été confié par le législateur. Énergia Montwegan soumet que, par son attitude privant l'ensemble du public d'information essentielle à la révision du Règlement 634, alors que les délais prévus à la demande d'intervention respectait les échéanciers, « *la Régie a erré en droit et commis une grave injustice* »[39]. Elle ajoute que la Régie aurait dû appliquer l'article 40 du Règlement et reconnaître qu'il était nécessaire de déroger aux règles procédurales.

Pour sa part, Hydro-Québec soumet qu'« *on ne saurait qualifier de déraisonnable la décision de considérer comme tardive une demande d'intervention formulée plus de huit (8) mois après les délais prescrits* ».[40] Le distributeur ajoute d'ailleurs que « *cette demande a été formulée après la tenue de plusieurs réunions techniques avec l'ensemble des intervenants et le dépôt de certaines propositions finales d'Hydro-Québec, soit après près d'un an de travail et d'échanges entre les parties* ».[41]

---

[38] *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c. Régie de l'énergie et Hydro-Québec*, l'Honorable Marie-Christine Laberge, Cour supérieure, n° 500-05-052648-993, 18 août 2000.

[39] Demande de révision de Énergia Montwegan, 21 décembre 2000, pages 13 et 14.

[40] Contestation d'Hydro-Québec, 17 janvier 2001, page 9.

[41] Réplique d'Hydro-Québec à la réponse de Énergia Montwegan, 15 février 2001, page 7.

OPINION DE LA RÉGIE

La motivation de la décision D-2000-215 quant à ce motif est la suivante :

> « *De plus, la Régie constate la tardiveté de la demande d'intervention ainsi que l'état avancé du processus alors que débuteront bientôt les audiences publiques. Ces dernières constituent la dernière étape du processus de travail entrepris en mars 2000 entre les intervenants et le distributeur concernant les thèmes 1 et 2.* »[42]

En matière de retard d'intervention, la Régie a dégagé un ensemble de critères jurisprudentiels pour traiter des demandes tardives d'intervention, soit[43] :

- la démonstration par le demandeur qu'il a des raisons valables et plausibles pour expliquer son retard;
- l'existence ou non d'objection des participants et particulièrement du demandeur principal;
- la facilité avec laquelle le demandeur retardataire pourra s'insérer dans le processus d'étude en cours;
- la mesure avec laquelle la célérité et l'efficacité du processus, critères essentiels en matière administrative, peuvent s'en trouver affectés;
- l'absence de préjudice.

Quant à l'article 40 du Règlement, la Régie est d'avis qu'elle conserve sa discrétion dans son appréciation du caractère nécessaire de l'intervention pour autoriser une telle dérogation[44] et qu'elle détient également, en vertu de l'article 41 du Règlement, le pouvoir discrétionnaire de remédier ou non « *à tout retard ou vice de forme ou irrégularité de procédure* ».

La Régie constate que la demanderesse a présenté sa demande huit mois après la publication de l'avis public dans les journaux à grand tirage annonçant l'ouverture du dossier.[45] Il a été impossible pour la Régie, et encore moins aujourd'hui pour la présente formation, d'évaluer les raisons pouvant justifier un tel retard, car à aucun moment la demanderesse ne les a évoquées ni traitées. Au contraire, Énergia Montwegan croit avoir fait diligence en invoquant qu'elle avait demandé à la Régie de la tenir au courant de ses intentions en la matière. Ce n'est pas la façon de faire. La Régie ne peut s'engager à prévenir tous les intéressés potentiels autrement que

---

42 Décision D-2000-215, dossier R-3439-2000, page 6.
43 Décisions : D-98-40, D-99-02, D-99-155, D-2000-52 et D-2000-226.
44 Article 40 du Règlement.
45 Décision D-2000-35, page 6 : La Presse, Le Devoir, Le Soleil et The Gazette. Texte de l'avis joint à cette décision.

par avis public et il revient à ceux qui prétendent avoir un intérêt dans les dossiers de la Régie de lire lesdits avis publics et d'agir en conséquence, dans les délais fixés.

Selon la Régie, la demanderesse avait le fardeau de prouver son impossibilité ou son incapacité d'agir, basée sur un motif sérieux, durant les huit mois précédents sa demande. Elle devait d'autant plus justifier son retard de façon convaincante qu'elle prétend avoir un rôle actif sur le marché de l'énergie au Québec. À cet égard, la Régie rappelle qu'elle a « *discrétion pour se prononcer sur la preuve et les déductions qu'elle en fait* ».[46]

Énergia Montwegan fait également valoir, d'une part, qu'elle « *entendait s'intégrer au cadre procédural déjà déterminé* », mais esquisse, d'autre part, ce qui aurait été sa preuve en intervenant :

- selon elle, les points 1 et 2, tels que balisés par la Régie, n'abordent pas les points litigieux qu'elle prétend avoir identifiés;[47]
- « *considérant qu'aucune des propositions d'Énergia Montwegan visant à modifier les interprétations litigieuses du règlement 634 n'a été faite par Hydro-Québec et les différents intervenants, la Régie de l'énergie en refusant la demande d'intervention d'Énergia Montwegan a manqué à son devoir de responsabilité édicté par l'article 5 de sa loi constitutive* »[48];
- « *aucune autre personne, intervenant ou groupe d'intervenant n'a soulevé les principaux points qu'Énergia Montwegan ferait valoir* »[49].

La Régie souligne tout d'abord que l'article 5 de sa Loi indique la mission générale et le cadre au sein duquel elle exerce ses fonctions. En outre, les préoccupations des consommateurs que la demanderesse prétend faire valoir sont très largement représentées par les cinq intervenants reconnus dans le dossier R-3439-2000, de sorte que la Régie s'estime suffisamment éclairée pour apprécier la composante « *protection des consommateurs* » de l'article 5.

La Régie est également d'avis que le fait de ne pas suivre la jurisprudence de son tribunal ne constitue pas en tant que tel un vice de fond. Bien qu'une certaine cohérence jurisprudentielle soit souhaitable[50], elle ne peut toutefois se faire au détriment d'une évolution visant sa perfectibilité ainsi que sa précision, d'autant

---

46 Décision D-99-117R, dossier R-3428-99, page 44.
47 Réponse de Énergia Montwegan, 2 février 2000, page 15.
48 Idem à la note 36.
49 Demande en révision du 21 décembre 2000, page 11.
50 *SITBA c. Consolidated Bathurst Packaging Ltd.*, (1990) 1 RCS 282.

plus que la Régie a mis en œuvre dans ce dossier spécifique un processus particulier parce qu'il vise un objet différent des autres dossiers et dans un contexte également différent des autres dossiers. La Régie considère qu'il ne s'agit pas là d'un motif suffisant pour constituer un vice de fond de nature à invalider une décision.

Finalement, la Régie note de deux choses l'une :

- soit, la demanderesse a réellement l'intention de « *s'intégrer au cadre procédural déjà déterminé* », auquel cas son intervention ne servira ni l'intérêt public, ni son intérêt, ni même ceux de ses clients puisque tous les thèmes identifiés par la Régie ont déjà été balisés, fixés, discutés et traduits en termes légaux dans la proposition d'Hydro-Québec; sa contribution serait en conséquence peu utile car elle se situe en fin de processus;
- soit, telle n'est pas son intention et alors son intervention aura un impact négatif certain sur la procédure pour les mêmes raisons, à savoir que la première formation devrait, à la lumière des allégués de la demande en révision, rouvrir la procédure à son début et recommencer tout le processus pour permettre à Énergia Montwegan de combler ainsi ce qui, selon elle, serait les lacunes des thèmes traités.

Selon la Régie, la motivation de la décision est claire et sans équivoque. Il est aisé de comprendre que la Régie a pris en compte la particularité de la procédure dans ce dossier qui se distingue des autres cas de jurisprudence de la Régie soulevés par le demandeur, les étapes du dossier ainsi que son avancement pour se forger son opinion. Ainsi, à la lumière des critères de reconnaissance du statut, la Régie a exercé de façon raisonnable sa discrétion en n'accordant aucune dérogation. En effet, le critère du préjudice pour l'ensemble des intervenants et de façon ultime, l'atteinte à l'efficacité et la célérité de la procédure constituent, particulièrement pour les tribunaux administratifs, des considérations pertinentes pour évaluer l'impact du retard et la mesure du préjudice qu'il occasionne.

En conclusion, la Régie ne constate au motif de la tardiveté, aucun vice de fond de nature à invalider la décision.

Sur le paragraphe 1 de l'article 37 de la Loi

Nonobstant le fait que la demande en révision du 21 décembre 2000 n'est fondée que sur le paragraphe 3 de l'article 37, il appert que la demanderesse a ajouté dans sa réponse à la contestation d'Hydro-Québec du 2 février 2001, sans toutefois

amender sa demande, des arguments relatifs au paragraphe 1 de l'article 37 qui se lit comme suit:

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

Selon elle, le dépôt de ses contrats de service, la décision D-2000-226 de la Régie émise le 21 décembre 2000 ainsi que la confirmation écrite par Hydro-Québec de la reconnaissance du statut de représentant d'Énergia Montwegan lors des négociations avec Hydro-Québec du 19 décembre 2000 constituent des faits nouveaux au sens de l'article 37, paragraphe 1, de la Loi.

Or, les deux contrats de service soumis par la demanderesse ont été signés l'un en septembre 2000 et l'autre en avril 1999. Il ne s'agit donc pas d'un fait dont la demanderesse n'a pu avoir connaissance avant sa demande d'intervention.

La décision D-2000-226 invoquée par la demanderesse pour prétendre que la Régie devait suivre sa jurisprudence en matière de reconnaissance de demande tardive, ne constitue pas non plus un fait nouveau dans la mesure où il s'agit d'une décision jurisprudentielle qui statue sur le droit applicable au moment où la décision D-2000-215 a été rendue. Pour qu'une jurisprudence soit applicable à un dossier, il faut que les faits ou les principes soient de même nature; or, le processus suivi dans le présent dossier est sans précédent.

Enfin, la Régie note qu'Hydro-Québec nie l'existence d'une quelconque reconnaissance de sa part:

> « *Quant aux négociations qui ont cours dans ces dossiers, les parties peuvent convenir des modalités qui leur conviennent. Ces ententes ne visent que les échanges dans le cadre de négociations qui ne sont et ne peuvent constituer d'aucune manière, une reconnaissance quelconque.* »[51]

Pour sa part, la Régie est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un fait nouveau : selon les documents qu'elle a déposés, les négociations auxquelles la demanderesse réfère ont cours depuis le 5 octobre 2000, dont deux règlements hors cours ont été conclus le 16 octobre 2000. Or, la demande d'intervention a été soumise le 3 novembre 2000.

La Régie souligne également que la demanderesse avait indiqué dans sa demande d'intervention l'existence de cinquante dossiers de plainte présentés par ses clients

---

[51] Réplique d'Hydro-Québec, 15 février 2001.

devant la Régie. Elle avait ajouté, dans sa réponse à la contestation d'Hydro-Québec, qu'elle avait réglé différents dossiers litigieux entre ses clients et le distributeur. Ces faits étaient acquis à la connaissance de la première formation qui en a valablement tiré sa conclusion.

Par ces motifs, il n'y a pas lieu de déclarer ouverture à la révision en vertu de l'article 37, paragraphe 1, de la Loi.

LE DÉPÔT D'OBSERVATIONS

La Régie tient à souligner que la décision D-2000-215 invite déjà la demanderesse à se prévaloir des dispositions de l'article 11 du Règlement de déposer des observations sur l'ensemble des sujets traités dans le dossier R-3439-2000.[52] Comme la demanderesse prétend avoir des positions d'intérêt public, elle pourra ainsi les faire valoir.

La Régie rappelle également que la partie intéressée qui dépose de telles observations peut être soumise à un interrogatoire par les autres intervenants ou par la Régie[53], selon l'évaluation que fera le tribunal de la force probante et de la pertinence de ces observations.[54]

Ainsi la demanderesse a l'opportunité de soumettre à l'appréciation de la Régie et de celle des intervenants son point de vue ainsi que sa connaissance de la matière.

CONCLUSION

Par ces motifs, la Régie rejette la demande en révision sur l'ensemble des moyens de droit soulevés par la demanderesse parce qu'elle n'a pas relevé le fardeau qui pesait sur elle de rencontrer les critères énoncés à l'article 37 de la Loi.

Considérant le défaut d'ouverture à la révision, la Régie est d'opinion qu'il n'y a pas lieu de conclure sur la demande subsidiaire.

---

52 Décision D-2000-215, page 6.
53 Dernier alinéa de l'article 11, articles 19 et 40 du Règlement.
54 Dans le dossier R-3395-97, la Régie a permis une telle procédure.

VU ce qui précède;

VU que la décision D-2000-215 n'est affectée d'aucun vice susceptible de révision selon l'article 37 de la Loi;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie,* notamment l'article 37;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie,* notamment ses articles 7, 8, 40 et 41;

La Régie de l'énergie:

REJETTE la demande de révision de la décision D-2000-215 soumise par Énergia Montwegan.

André Dumais
Régisseur

Marc-André Patoine
Régisseur

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

LISTE DES REPRÉSENTANTS :

Action Réseau consommateur et Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (ARC/FACEF) représentée par M[e] Eve-Lyne H. Fecteau;

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Vital Barbeau;

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée M[e] Pierre Huard;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ) représentée par M[e] Guy Sarault;

Energia Montwegan représentée par M[e] Mario Caron;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M[e] André Turmel;

Gazifère Inc. (Gazifère) représentée par M[e] Pierre Paquet;

Hydro-Québec représentée par M[e] Jacinte Lafontaine;

Option Consommateurs (OC) représentée par M[e] Éric Fraser;

Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) représenté par M. Denis Cusson;

Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M[e] Pierre Tourigny;

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M[e] Jocelyn B. Allard;

Régie de l'énergie représentée par M[e] Anne Mailfait et M[e] Philippe Garant.