

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3860-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ, personne morale de droit public légalement constituée, ayant son siège au 16, Place Décarie, Dorval, province de Québec, H9S 3J8 ;

et

CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée, ayant son siège au 1175, avenue Lavigerie, Bureau 200, Québec, province de Québec G1V 4P1 ;

Demandeurs

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5) ayant son siège social au 75, boulevard René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4,

Mise-en-cause

PLAN DE PLAIDOIRIE DU TRANSPORTEUR
(Demande de révision de la décision D-2013-128)

INTRODUCTION

[1] L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (l'**AQCIE-CIFQ**) demandent la révision des conclusions de la Régie de l'énergie (la **Régie**) relativement aux frais octroyés par la Régie dans la décision D-2013-128 (la **Décision**).

[2] Les paragraphes pertinents de la Décision se lisent comme suit :

[22] En ce qui a trait à l'AQCIE/CIFQ, la Régie considère que les honoraires réclamés pour le procureur et les analystes sont déraisonnables à ce stade préliminaire de l'étude du dossier, eu égard à son caractère, à ce jour, essentiellement juridique ainsi qu'à la teneur de sa participation dans son ensemble.

[23] En effet, même en prenant en considération que le statut de demandeur ait pu exiger un travail plus imposant à l'AQCIE/CIFQ, la Régie juge que le nombre d'heures réclamées, tant par son procureur que par ses trois analystes, excède clairement ce que la Régie juge utile pour cette phase préliminaire du dossier. Par exemple, la Régie constate que le nombre d'heures demandées par son procureur dépasse largement le nombre d'heures demandées par l'ensemble des procureurs des intervenants au dossier.

[24] Par ailleurs, l'AQCIE/CIFQ demande à la Régie d'ordonner au Transporteur de lui payer, en outre, les frais de 500 \$ versés pour le dépôt de la demande en plus des frais demandés en fonction du Guide. La Régie croit que ce montant de 500 \$ constitue une dépense afférente utile au présent dossier.

[25] La Régie considère raisonnable d'octroyer au demandeur un montant global de 25 000 \$, y incluant les frais de 500 \$ pour la présentation de la Demande. **En conséquence, la Régie fixe à 25 000 \$ le montant à rembourser à l'AQCIE/CIFQ à titre de frais intérimaires.**

[3] Aux fins du présent dossier, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le **Transporteur**) s'en remet à l'historique des événements relaté par la Régie aux paragraphes 1 à 12 de la Décision.

1. LES CONDITIONS D'OUVERTURE DU RECOURS EN RÉVISION

[4] L'AQCIE-CIFQ appuie sa demande de révision sur les paragraphes 2 et 3 de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01 (la **Loi**), lesquels se lisent comme suit :

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.

[5] L'article 37 de la Loi a fait l'objet de nombreuses décisions, desquelles l'on peut synthétiser les critères qui donnent ouverture à une révision comme suit, à savoir :

- L'article 37 de la Loi ne permet pas à une deuxième formation de la Régie de réviser la décision d'une première formation uniquement parce que la deuxième formation aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la Loi ou sur l'appréciation des faits ;
- La deuxième formation, en révision, ne peut que corriger les erreurs fatales qui invalident la décision de la première formation ;
- Il faut que la première formation ait tiré des conclusions en droit ou en fait qui soient insoutenables, qui ne puissent être défendues ;
- La notion de vice de fond de nature à invalider la décision doit être interprétée assez largement pour permettre la révocation d'une décision qui serait *ultra vires* ou qui ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier; il peut s'agir, non limitativement, d'une absence de motivation, d'une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à l'écart d'une règle de droit ou encore de l'omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente (Voir les décisions D-2006-135, p. 4 et suiv.; D-2005-216, p. 4 et suiv.; D-2005-132, p. 18 et suiv. et D-2003-117) ;

[6] Considérant ces éléments, le Transporteur souhaite faire les représentations en ce qui a trait au processus d'évaluation des demandes d'attribution de frais de participation.

2. LA POSITION DU TRANSPORTEUR

[7] Dans les paragraphes qui suivent, le Transporteur traite des arguments soulevés par l'AQCIE-CIFQ dans sa demande de révision, à savoir :

- (a) La présentation d'une demande de frais selon le formulaire diffusé par la Régie et les réponses aux questions posées par la Régie sur celle-ci constituent, pour un participant qui effectue demande de paiement de frais, l'opportunité d'être entendu ;
- (b) La Décision respecte le cadre réglementaire applicable à l'attribution de frais aux participants à une audience.

(a) L'OPPORTUNITÉ D'ÊTRE ENTENDU

[8] Le Guide de paiement des frais des intervenants (le **Guide**) est de connaissance d'office de la Régie et est utilisé par les participants aux dossiers de la Régie pour formuler leurs demandes de remboursement de frais.

[9] Le Guide fournit des informations précises aux participants, y compris en ce qui concerne les frais intérimaires dont le présent dossier est l'objet. Le Transporteur juge utile de reproduire ici les passages pertinents du Guide :

« FRAIS INTÉRIMAIRES

13. Lors d'une audience d'une durée ou d'une ampleur hors de l'ordinaire, un participant peut demander des frais intérimaires. Ces frais doivent être raisonnables et sont sujets au critère d'utilité de la participation et seront déduits des frais totaux accordés.

DEMANDES DE PAIEMENT DE FRAIS

14. Les demandes de paiement de frais soumises doivent faire état des arguments militant en faveur du remboursement de ces frais en soulignant, notamment, le caractère nécessaire et raisonnable de ceux-ci et l'utilité de l'intervention selon les critères des articles 15 et 16 du présent Guide.

CRITÈRES D'EXAMEN D'UN BUDGET OU D'UNE DEMANDE DE PAIEMENT DE FRAIS

15. Dans le cadre de l'examen d'un budget ou d'une demande de paiement de frais, la Régie pour juger du caractère nécessaire et raisonnable des frais ou du budget présentés par un intervenant, tient notamment compte des critères suivants :

- a. l'importance et les implications du dossier ;
- b. l'ampleur de la documentation à traiter ;
- c. la nature de la participation de l'intervenant ;
- d. le degré de complexité des questions traitées par l'intervenant ;
- e. l'expérience et l'expertise des ressources de l'intervenant ;
- f. le chevauchement ou la répétition des tâches avec les autres intervenants ;
- g. le budget global de l'intervenant ;
- h. l'enveloppe globale de frais nécessaires à l'étude du dossier.

16. Dans le cadre de l'examen d'une demande de paiement de frais, la Régie, pour juger de l'utilité de la participation, tient compte notamment des critères suivants :

- a. l'intervention apporte des éléments pertinents à prendre en considération lors des libérations de la Régie ;
- b. l'intervention est active, ciblée, structurée et, tant dans ses demandes de renseignements que dans les questions en contre-interrogatoire ou, le cas échéant, dans sa preuve, se limite aux enjeux du dossier retenus par la Régie pour étude ;
- c. l'intervention offre un point de vue distinct sur les enjeux du dossier retenus pour une étude et n'est pas indûment répétitive ;
- d. l'expertise, s'il y a lieu, sert à approfondir un enjeu retenu au dossier par la Régie ;
- e. l'intervenant agit de manière responsable dans le processus : il respecte les directives données par la Régie, incluant les délais ;
- f. lors de l'audience, l'intervenant agit avec diligence, tant dans la présentation de sa preuve que son contre-interrogatoire et son argumentation pour contribuer au respect du calendrier procédural. »

[10] Le Guide est particulièrement clair sur le fait que la demande de remboursement de frais doit contenir les arguments du participant qui appuient le caractère nécessaire et raisonnable des frais et démontrant que son intervention a été utile (para. 14). Il est également clair que les demandes de remboursement de frais intérimaires sont soumises au même processus (para. 13 du Guide).

[11] De plus, tous les critères d'appréciation sont énumérés de façon détaillée aux paragraphes 15 et 16 du Guide.

[12] Le Transporteur estime donc qu'il n'existe aucune expectative raisonnable pour un participant à une audience que la Régie posera des questions sur l'utilité d'une intervention si elle entend ne pas attribuer un facteur d'utilité de 100 %. À cet égard, le Transporteur est d'avis que la mention dans la lettre de transmission de la demande de remboursement de frais de l'AQCIE-CIFQ indiquant qu'elle est disposée à répondre aux questions de la Régie ne peut non plus créer une telle expectative légitime, considérant les éléments prévus au Guide.

[13] Il n'existe aucune étape préalable où la Régie doive demander des précisions supplémentaires à un participant lorsqu'elle n'entend pas attribuer 100 % des frais demandés. Selon les prescriptions claires du Guide, la démonstration requise du participant doit être faite à même la demande en présentant tous les arguments pertinents.

[14] Le fait que le Transporteur s'en remette à la discrétion de la Régie pour l'analyse d'une demande de remboursement de frais ne saurait être interprété comme une présomption de la raisonnabilité de la demande de frais et de l'utilité d'une intervention sur lesquelles la Régie est appelée à se prononcer, en fonction des critères énoncés précédemment.

(b) L'EXERCICE DE LA DISCRÉTION DE LA RÉGIE

[15] L'article 36 de la Loi établit la compétence de la Régie d'ordonner au Transporteur le remboursement des frais des intervenants. La rédaction même de cette disposition attribue à la Régie une large part de discrétion :

« 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. »

(Nos soulignements)

[16] Comme indiqué plus haut, la Régie a balisé sa discrétion prévue à l'article 36 de la Loi par la détermination d'un processus de formulation et d'étude des demandes de remboursement de frais et de critères d'appréciation de telles demandes. La Régie a également prévu qu'elle peut déroger en tout ou en partie au Guide.

[17] Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* (le **Règlement**) prévoit également comment la Régie doit recevoir et traiter les demandes de remboursement de frais aux paragraphes 35 à 38. L'article 35 du Règlement prévoit notamment que la demande du participant doit être « dûment complétée ». Le formulaire de la Régie et le Guide contiennent les informations requises pour qu'un participant soit en mesure de soumettre une demande de remboursement de frais dûment complétée.

[18] La question de l'attribution de frais aux participants aux travaux de la Régie a déjà été débattue devant la Cour supérieure dans le cadre d'un recours en révision judiciaire de la part d'un intervenant qui contestait la décision de la Régie à l'égard de ses frais de participation à un dossier. La Cour s'exprimait ainsi :

« Il résulte de l'examen de la loi et du règlement que la Régie jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder le remboursement des frais et aussi pour en

déterminer le quantum. Il résulte aussi de cet examen que les critères à retenir sont tant l'utilité aux débats que la raisonnable des frais.

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 raisonnable. En accordant les frais en partie, la Régie a exercé le rôle qui lui a été confié par l'article 36 de la loi et par l'article 29 du règlement. En ce sens, il ne devait y avoir aucune surprise pour la requérante. La position de la Régie lui a été rappelée par les mises en garde nombreuses qui ont été faites par la Régie. La prétention de la requérante qu'elle était en droit de s'attendre au plein remboursement du moment que son intervention était considérée utile, n'est pas fondée ».

(Nous soulignons)

- *RNCREQ c. Régie de l'énergie*, 2000 IJCan 18909 (QC C.S.)

[19] La décision, dans laquelle la Régie applique le critère d'utilité et apprécie la raisonnable des frais demandés se situe à l'intérieur du cadre établi par la Loi et le Règlement.

[20] L'article 36 de la Loi autorise une attribution « en partie » des frais sur la base des critères de raisonnable et d'utilité.

[21] Par ailleurs, une décision d'attribution de frais doit s'avérer intelligible, en permettant à sa lecture de saisir le raisonnement de la Régie quant à la raisonnable et à l'utilité des frais.

[22] Elle doit se montrer conforme aux exigences de la jurisprudence :

« Une décision motivée au sens de l'article 8 L.j.a. est, selon le T.A.Q., une décision qui contient des motifs appropriés, pertinents et intelligibles et qui est de nature à permettre d'évaluer la possibilité d'un recours ultérieur. En pratique, la lecture conjuguée des articles 4 (3) et 8 L.j.a. a conduit le T.A.Q. à conclure que la décision devait permettre à la personne concernée de comprendre « raisonnablement » les motifs qui justifient les conclusions du décideur. À ce titre, la personne concernée devrait pouvoir comprendre sur quelles dispositions législatives, sur quels critères et sur quels faits du cas à l'étude est fondée la décision. Toutefois, ce n'est pas parce qu'une décision administrative est motivée brièvement qu'elle est incomplète ou arbitraire. Comme on est en matière administrative, il faut donc faire preuve d'une certaine souplesse dans l'appréciation de ce qu'est une décision motivée¹. »

¹ VILLAGGI, Jean-Pierre, *École du Barreau du Québec, Droit public et administratif, Collection de droit 2012-2013, vol. 7, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2007: Chapitre I : La justice administrative p. 151; Baker c. Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada*, 1999 CanLII 699 (CSC), [1999] 2 R.C.S. 817.

[23] La Loi, le Règlement, le Guide et la jurisprudence n'imposent pas à la Régie, dans ses décisions relatives aux demandes de remboursement de frais, de présenter une analyse détaillée de l'ensemble des données fournies par un participant au soutien de sa demande.

[24] Le Transporteur demande à la Régie de tenir compte des éléments mentionnés dans la présente argumentation dans sa décision relative à la demande de révision de l'AQCIE-CIFQ.

Montréal, le 25 octobre 2013

(s) Affaires juridiques d'Hydro-Québec

Affaires juridiques d'Hydro-Québec
(Me Jean-Olivier Tremblay)
(Me Gourami Kakhadze)