

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2006-17

R-3588-2005

26 janvier 2006

PRÉSENTS :

M. Gilles Boulianne, B. Sc. (Écon.)
M^{ce} Louise Rozon, B. Sc. Soc., LL.L.
Régisseurs

Hugo Beaulieu
Demandeur en révision

et

Hydro-Québec
Distributeur

Décision

Demande de révision de la décision D-2004-127, telle que rectifiée, relative à la modification de certaines conditions de service d'Hydro-Québec liées à l'alimentation en électricité et des frais afférents

Dans la présente décision, la Régie statue sur la demande de révision du 5 octobre 2005 de M. Hugo Beaulieu de la décision D-2004-127 telle que rectifiée par la décision D-2004-127R. Cette dernière décision ne lui permettait pas d'obtenir des frais pour sa participation aux rencontres techniques du groupe de travail dont le Distributeur demandait d'autoriser la tenue. Ces rencontres visaient à permettre au Distributeur de recueillir les commentaires ainsi que les pistes d'améliorations que pourraient suggérer les intervenants dans le cadre du dossier portant sur les conditions de service liées à l'alimentation en électricité et aux frais afférents.

Le 25 octobre 2005, la Régie informe M. Beaulieu et le Distributeur qu'elle procédera à l'examen de la présente demande de révision sur dossier. Les parties sont invitées à soumettre leurs observations ou argumentations ainsi que la jurisprudence au soutien de leurs prétentions avant le 15 novembre 2005. À cette date, le Distributeur soumet son argumentation. Le 18 novembre suivant, le demandeur soumet son argumentation de même que sa réplique à l'argumentation du Distributeur.

Le dossier est pris en délibéré à compter du 18 novembre 2005.

Le 6 décembre 2005, la Régie informe les parties de l'empêchement d'agir d'un membre de la formation et que, conformément à l'article 17 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), les deux autres régisseurs procèderaient à rendre la présente décision.

1. LE CONTEXTE FACTUEL ET LA DÉCISION D-2004-127

Le 21 juin 2004, la Régie rend sa décision procédurale D-2004-127 sur la reconnaissance des intervenants au dossier R-3535-2004², le calendrier ainsi que le budget du groupe de travail.

Aux termes de cette décision, la Régie permet à M. Beaulieu de prendre part au dossier à titre d'intervenant, sur une base exceptionnelle puisqu'il le fait à titre personnel sans représenter l'intérêt d'une classe de consommateurs. Comme il désire intervenir à titre personnel, la Régie ne lui permet pas d'obtenir des frais de participation aux rencontres du groupe de travail constitué pour assister le Distributeur dans la formulation d'une

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Dossier R-3535-2004 : demande relative à la modification de certaines conditions de service d'Hydro-Québec liées à l'alimentation en électricité et des frais afférents.

proposition devant faire l'objet d'un examen par la Régie. Cette dernière réserve toutefois sa décision sur la question des frais pour le reste du dossier.

La première formation rend cette décision sur la base de la demande d'intervention que lui avait acheminée le demandeur dans le dossier R-3535-2004 le 7 juin et complétée le 16 juin 2004.

La demande d'intervention

Dans sa lettre du 7 juin 2004, M. Beaulieu formule sa demande d'intervention dans les termes suivants :

« Par la présente, je veux manifester à la Régie mon désir de participer à l'audience mentionnée en objet. Mon intérêt et mon expérience pratique à titre de citoyen et de justiciable face à l'application faite par Hydro-Québec du règlement 634 pourront être utiles à la Régie, notamment dans la compréhension des enjeux reliés au chapitre IV et aux frais liés à l'alimentation en électricité. Je recherche des conclusions équitables pour les abonnés et les abonnés potentiels d'Hydro-Québec.

J'aimerais assister aux audiences techniques et être entendu en audience par la Régie et être remboursé pour les frais occasionnés par ma participation dans la mesure de mes droits et de la Loi sur la Régie de l'énergie. Je m'en remets aux indications de la Régie quant au nombre de rencontres techniques, mais je précise que je désire y participer également.... »

À la suite des commentaires du Distributeur sur sa demande d'intervention, le demandeur complète sa demande d'intervention dans une correspondance du 16 juin 2004:

« Les motifs à l'appui de ma demande d'intervention sont exposés dans ma demande initiale. Par contre, je peux ajouter qu'ayant demandé à Hydro-Québec une estimation du branchement de ma propriété et ayant obtenu des estimations que je trouve exorbitantes, je considère que le règlement doit être revu pour être plus équitable envers les abonnés éventuels d'Hydro-Québec, distributeur d'électricité et monopole. (...) Ce n'est qu'après étude du règlement que je pourrai formuler plus précisément les conclusions recherchées suite aux propositions d'Hydro-Québec et estimer la preuve nécessaire pour ce faire. Toutefois, je désire présenter mon témoignage devant la Régie ainsi que je l'ai également mentionné dans ma demande d'intervention. »

La décision D-2004-127 du 21 juin 2004

Aux termes de la décision procédurale D-2004-127, la Régie statue sur la reconnaissance du statut d'intervenant, détermine le calendrier des rencontres de travail, donne certaines instructions quant au contenu des rencontres et fixe le montant des frais de participation au groupe de travail. Ainsi, eu égard au demandeur, la Régie lui reconnaît le statut d'intervenant :

« M. Hugo Beaulieu demande le statut d'intervenant sans représenter l'intérêt d'une classe de consommateurs, mais désire apporter son expérience personnelle au débat. Cette situation est une première dans l'histoire des groupes de travail mis en place par la Régie. Malgré cela, la Régie tente l'expérience et permet à M. Beaulieu de participer à titre d'intervenant. Ce faisant, la Régie lui rappelle qu'un tel statut ne lui confère pas que des droits, mais aussi la tâche de participer non pas dans son seul intérêt, mais dans celui de la collectivité des usagers. La Régie l'incite à coordonner son implication avec celle des groupes de consommateurs de sa classe, soit OC et UC. »

Par ailleurs, quant au calendrier et au contenu des rencontres :

« La Régie accepte la proposition de calendrier soumise par le Distributeur, sujet à l'ajout de la partie du thème de la production distribuée relative aux conditions de service. Au cours des présentes réunions du groupe de travail, la Régie ne s'attend pas à l'étude de textes précis, mais à l'élaboration des pistes d'amélioration. Elle demande au Distributeur de l'informer des dates précises de la tenue des rencontres dans les meilleurs délais. »

Cependant, la première formation ne permet pas au demandeur d'obtenir des frais de participation pour les rencontres du groupe de travail:

« La Régie octroie, pour les réunions du groupe de travail, des frais de participation de 1 600 \$ par journée ou de 800 \$ par demi-journée par intervenant ainsi que les frais de transport et d'hébergement et les taxes, s'il y a lieu, conformément aux exigences du Guide.

Toutefois, l'intervention de M. Hugo Beaulieu, à titre individuel, ne soulève pas de questions d'intérêt public et sa participation, liée à un intérêt personnel, ne lui permet pas d'obtenir des frais de participation pour les rencontres du groupe de travail.

La Régie réserve sa décision sur cette question des frais pour le reste du dossier »³.

(nous soulignons)

Six rencontres du groupe de travail ont lieu du 22 juin au 2 novembre 2004.

Demande de remboursement des frais du demandeur

M. Beaulieu participe à toutes les rencontres du groupe de travail. Plus d'un an plus tard, dans une correspondance du 11 juillet 2005 adressée à la Régie, il demande le remboursement de ses frais puisque, selon lui, il a respecté le mandat que lui avait confié la Régie. Il précise qu'une trentaine de personnes lui ont demandé de les représenter. Il représente dorénavant les intérêts d'un groupe de consommateurs et c'est à ce titre et non à titre personnel qu'il entend poursuivre son rôle d'intervenant. Ainsi :

« Je désire porter à votre attention l'extension de mon rôle en tant qu'intervenant dans la cause R-3535-2004 concernant les conditions de service liées à l'alimentation en électricité et les frais afférents. En cela j'ai respecté le mandat que m'avait confié la Régie dans sa décision D-2004-127, dossier R-3535-2004 en date du 21 juin 2004, qui dit que mon statut d'intervenant « ne [me] confère pas que des droits, mais aussi la tâche de participer non pas dans [mon] seul intérêt, mais dans celui dans la collectivité des usagers.

Ainsi, depuis le début des rencontres techniques relatives aux conditions de service et à la suite de diverses démarches que j'ai faites, une trentaine de personnes, aux prises avec les mêmes problèmes que moi, en l'occurrence les coûts élevés associés à un prolongement de réseau en l'absence d'un réseau municipal d'adduction d'eau, m'ont demandé de les représenter et d'être leur porte-parole. Je n'agis donc plus à titre personnel, ayant maintenant à cœur de faire avancer les choses pour ces personnes qui se sont manifestées et qui comptent sur moi – une situation désormais très concrète -, ainsi que pour toutes les autres qui vivent ou qui vivront le même problème. (...)

En conséquence, vu que je représente maintenant l'intérêt d'un groupe de consommateurs et que c'est à ce titre que j'entends poursuivre mon rôle d'intervenant dans le dossier précité, vu aussi le travail de recherche et les démarches que j'ai dû faire pour remplir mon mandat, je demande à la Régie de m'octroyer les frais de participation pour les rencontres du groupe de travail. » (...)

³ Décision D-2004-127, 21 juin 2004, page 10.

Le 18 juillet 2005, la Régie indique à M. Beaulieu que sa demande de remboursement de frais ne peut être retenue, la Régie ayant déjà statué sur ce point. Elle informe également M. Beaulieu qu'en ce qui a trait aux frais pour le reste du dossier, la Régie verra à statuer sur les balises selon la décision qu'elle aura à rendre sur les modifications qu'il allègue quant à sa représentativité.

Dans une correspondance du 23 août 2005, le cabinet d'avocats Cholette Savard, s.e.n.c., informe la Régie qu'il représente dorénavant M. Hugo Beaulieu. Selon les procureurs de M. Beaulieu, le refus de payer des frais n'est pas conforme aux ordonnances de la Régie dans la décision D-2004-127. Ils précisent qu'il ne s'agit pas d'une demande de révision et qu'il revient plutôt à Hydro-Québec de demander à la Régie de se prononcer sur cette erreur ou à la Régie de corriger son erreur, auquel cas ils demanderont la révision.

Les procureurs du demandeur demandent à la Régie de leur faire parvenir les sommes réclamées par M. Beaulieu pour les réunions auxquelles il a participé.

Le 7 septembre 2005, la Régie rectifie la décision, tel que l'article 38 de la Loi l'y autorise en précisant qu'il s'agit manifestement d'une erreur d'écriture puisqu'« *Il ressort clairement de la décision D-2004-127 que monsieur Beaulieu ne peut obtenir des frais pour sa participation aux rencontres du groupe de travail, sans que cette décision soit reprise explicitement dans son dispositif* »⁴.

2. LA DEMANDE DE RÉVISION

Le 5 octobre 2005, M. Beaulieu demande à la Régie de réviser sa décision D-2004-127 telle que rectifiée par la décision D-2004-127R. Les conclusions de sa demande sont :

« D'ACCUEILLIR la présente demande de révision de la décision D-2004-127 rectifiée à l'égard des frais accordés au demandeur;

DÉCLARER qu'il a droit à de tels frais d'intervention;

D'ACCORDER au demandeur le remboursement des frais de participation encourus pour les réunions de travail dans le dossier D-2004-127;

⁴ Décision D-2004-127R, page 4.

D'ORDONNER à Hydro-Québec de rembourser au requérant la somme de 11 200,00 \$ dans un délai de trente (30) jours de la décision à être rendue sur la présente demande. »

Prétention du demandeur

Le demandeur fonde sa demande sur les paragraphes 1 et 3 de l'article 37 de la Loi qui prescrit que :

« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :

1^o lorsqu'il est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2^o lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;

3^o lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider une 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^o, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue. »

Au soutien de sa prétention, le demandeur invoque divers vices de fond de nature à invalider la décision ainsi que la découverte de faits nouveaux qui, s'ils avaient été connus en temps utile, auraient pu justifier une décision différente (paragraphe 1).

Vices de fond

Le demandeur soumet que la décision rectifiée est entachée de divers vices de fond importants de nature à l'invalider.

Tout d'abord, le demandeur soutient que la Régie a ajouté d'autres critères au seul critère d'attribution de frais prévu au 2^e alinéa de l'article 36 de la Loi, soit l'utilité de la participation. En ajoutant que son intervention ne soulevait pas de questions d'intérêt public et que sa participation était liée à un intérêt personnel, la Régie a outrepassé sa compétence, ce qui constitue un vice de fond de nature à invalider la décision.

Également, pour le demandeur, la décision est illogique en ce que lui ayant accordé le statut d'intervenant, considérant que son intervention était susceptible d'être utile, la première

formation ne pouvait lui refuser d'office le remboursement de ses frais, à moins de considérer qu'il était impossible que son intervention puisse avoir une quelconque utilité.

De plus, le demandeur soutient que la décision en cause est illogique alors que la Régie décrète d'avance, avant même d'avoir entendu son intervention, que celle-ci ne soulève pas de questions d'intérêt public.

Par ailleurs, le demandeur soutient que la détermination par la Régie de son intérêt comme étant de nature « purement personnelle » constitue une erreur déterminante de nature à invalider la décision. À cet égard, le demandeur souligne que, tout en défendant son intérêt propre, son intervention a pour but d'influencer le développement de politiques équitables pour les abonnés.

Enfin, selon le demandeur, la décision corrigée équivaut de surcroît à un déni de justice qui empêche le citoyen privé de participer, faute de moyens, alors qu'il souhaite fournir une participation utile et dans l'intérêt de la communauté. Selon le demandeur, une telle contravention aux principes de justice naturelle représente un vice de fond car le non-paiement des frais équivaut à une manière indirecte de l'empêcher d'intervenir dans le dossier. Le demandeur soutient finalement, qu'afin de respecter l'esprit et la finalité de la Loi, il est essentiel de ne pas effectivement empêcher la participation de citoyens privés aux audiences en ne leur niant pas d'avance le droit au remboursement de leurs frais.

Faits nouveaux

De surcroît, le demandeur soutient que, depuis que la Régie a rendu sa décision D-2004-127, il a reçu mandat de divers usagers, préoccupés par les mêmes questions que lui, de les représenter. L'existence de ce groupe important constitue un fait nouveau, impossible à démontrer à cette époque. Selon lui, si la Régie l'avait su, la décision D-2004-127 aurait pu être différente. Le demandeur soutient que cet élément aurait pu être déterminant puisque la décision de la Régie à l'égard du remboursement de ses frais se basait sur la nature de cette intervention.

3. OPINION DE LA RÉGIE

Comme les décisions de la Régie sont sans appel, les dispositions relatives à la révision constituent des exceptions à la règle et doivent être interprétées limitativement. Il doit être

démontré qu'une demande rencontre l'un des trois cas d'ouverture visés à l'article 37 de la Loi, sinon elle est rejetée sans examen au mérite.

Dans les cas de vice de fond de nature à invalider une décision, l'article 37(3) de la Loi ne permet pas à une formation de la Régie de réviser la décision d'une première formation uniquement parce qu'elle aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la Loi ou sur l'appréciation des faits. La demande en révision ne doit pas être un appel déguisé.

En révision, ne peuvent être corrigées que les erreurs fatales qui sont de nature à invalider une décision, en ce qu'elle repose sur des conclusions en droit ou en faits qui sont insoutenables, qui ne peuvent être défendues.

Vices de fond de nature à invalider la décision

Quant aux diverses allégations du demandeur relatives à l'illogisme de la décision la rendant susceptible de révision, la Régie est d'avis que cette prétention, tout comme l'ensemble des moyens ou arguments évoqués par le demandeur, sont mal fondés en faits et en droit.

Dans la décision D-2004-127, le statut d'intervenant est reconnu au demandeur, ce qui lui permet de participer au processus d'examen amorcé par la Régie. Dans cette décision, la Régie, dans une optique d'optimisation de ses processus, consent également à la constitution d'un groupe de travail, à la demande du Distributeur. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un processus hors audience, comme étape préalable au dépôt d'une proposition par le Distributeur sur les conditions de service liées à l'alimentation en électricité ainsi que les frais afférents prévus aux *Tarifs du Distributeur et les conditions de leur application*⁵. La Régie donne certaines instructions quant au contenu de ces rencontres et elle y fixe le montant de la rémunération des participants aux rencontres du groupe de travail, suivant les barèmes prévus au *Guide de paiement de frais des intervenants* adopté par la décision D-2003-183⁶.

Cependant, comme la démarche du demandeur en est une personnelle, qu'il ne représente pas de groupe de consommateurs et que son intervention est accueillie à ce titre, de façon exceptionnelle, pour lui permettre de faire part de son expérience personnelle et non sur la base de l'intérêt public, la première formation juge qu'elle ne peut lui octroyer de rémunération dans le cadre des travaux du groupe de travail.

⁵ *Règlement 663 d'Hydro-Québec établissant les tarifs d'électricité et les conditions de leur application*, (1998) 130 G.O. II, 2261 tel que modifié par les décisions de la Régie de l'énergie.

⁶ Dossier R-3500-2002, 2 octobre 2003, article 45.

Le pouvoir de la Régie en matière de reconnaissance d'intervenants est un pouvoir discrétionnaire dont elle peut moduler l'exercice, notamment en encadrant ou en balisant l'intervention. Elle peut notamment prescrire à un participant de limiter son intervention à un ou des sujets particuliers⁷.

C'est dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire que la Régie a décidé de ne pas octroyer de rémunération au demandeur dans le cadre du groupe de travail.

C'est au regard de la nature et de la portée de la démarche du demandeur que la Régie a fondé sa décision. Cette décision de ne pas lui permettre d'obtenir des frais pour sa participation au groupe de travail est suffisamment motivée, ne comporte aucun illogisme et n'est pas irrationnelle. Elle est cohérente avec le fait que la reconnaissance du demandeur s'est faite sur une base exceptionnelle. C'est dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire que la Régie est parvenue à cette conclusion et le demandeur n'a pas démontré que la Régie, ce faisant, avait commis une erreur susceptible d'invalider la décision.

Ajoutons que le demandeur souhaite essentiellement faire part de son expérience relativement à une demande de branchement au réseau du Distributeur et, possiblement, commenter l'éventuelle proposition à venir du Distributeur sur cet aspect, alors que les travaux du groupe de travail débordaient largement le seul sujet de préoccupation manifesté par le demandeur. De plus, ces travaux n'ont pas porté sur l'étude de texte mais sur l'élaboration de pistes d'amélioration, tel que prescrit par la Régie.

Qui plus est, la Régie s'étonne de l'allégation du demandeur à l'effet que la décision, telle que rectifiée, constitue un déni de justice, puisque cela équivaut à empêcher le citoyen privé de participer, faute de moyens. Les frais en question ont été fixés pour la participation aux rencontres du groupe de travail qui visaient à assister le Distributeur dans la formulation d'une proposition devant faire l'objet d'un examen par la Régie.

Ces frais n'ont pas été fixés pour permettre aux intervenants concernés de préparer leur preuve et participer à l'audience publique. Les allégations du demandeur de déni de justice dans ce contexte et de contravention aux principes de justice naturelle, équivalant à l'empêcher d'intervenir en raison du non octroi de frais de participation au groupe de travail, sont mal fondées.

Manifestement, le demandeur semble confondre le droit au remboursement de ses frais à la suite des audiences devant être tenues et l'octroi de frais de participation aux rencontres du

⁷ *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, (1998) 130 G.O. II, 1245, art. 7.

groupe de travail, constitué à la suggestion du Distributeur comme étape préliminaire. La Régie ne lui a jamais refusé d'office le remboursement de ses frais au terme de l'audience. Au contraire, elle a réservé sa décision à cet égard. Ce qu'elle a décidé, c'est ne pas lui permettre d'obtenir de frais de participation aux rencontres du groupe de travail parce qu'au moment de sa demande d'intervention, il agissait dans le cadre d'une démarche personnelle et, qu'à ce titre, l'intérêt public ne justifiait pas qu'on lui en octroie.

Faits nouveaux

Quant à la prétention du demandeur à l'effet que la décision doit être révisée sur la base de « faits nouveaux », la Régie rejette ce moyen. Les critères de « faits nouveaux » ne sont pas rencontrés puisque les démarches du demandeur se sont faites après que la décision ait été rendue. De surcroît, la Régie a déjà statué sur cette question dans sa décision D-2005-172 du 28 septembre 2005, alors qu'elle souligne à la page 3 que :

« Onze des douze intervenants ont manifesté leur intention de poursuivre leur participation à l'étude du présent dossier. »

Le 1^{er} septembre 2005, M. Hugo Beaulieu demande à la Régie de prendre acte du changement de sa représentativité.

La Régie ne reconnaît comme intervenant que M. Hugo Beaulieu. Les procurations, lettres de support et autres documents soumis au soutien de sa demande ne font pas de leurs auteurs des groupes de personnes réunis au sens du 3^e alinéa de l'article 36 de la Loi sur la Régie de l'énergie⁸ (la Loi). De tels documents ne constituent pas des demandes d'intervention. Ils ne peuvent, au mieux, qu'illustrer que la situation à laquelle M. Beaulieu s'adresse est vécue par d'autres abonnés, ce dont la Régie a déjà tenu compte par sa décision D-2004-127⁹. Son droit à des frais de participation à compter de la présente décision ne pourra découler, s'il en est un, que du 2^e alinéa de l'article 36 de la Loi et de l'utilité de sa participation appréciée à la fin de l'audience. »

Conclusion

Le demandeur n'a pas convaincu la présente formation que la décision D-2004-127, telle que rectifiée, est entachée d'un vice de fond de nature à l'invalider ou qu'elle doit être réexaminée en raison de la découverte de faits nouveaux qui auraient pu justifier une décision différente.

⁸ L.R.Q., c. R-6.01.

⁹ Décision D-2004-127, 21 juin 2004, rectifiée le 7 septembre 2005.

Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir visant la reconnaissance des intervenants au dossier en cause, la première formation pouvait limiter et encadrer la participation aux rencontres du groupe de travail, y compris la rémunération. La décision est suffisamment motivée, n'est pas insoutenable et ne comporte aucun illogisme en faits et en droit. Dans ces circonstances, même si elle aurait pu rendre une décision différente, la présente formation ne peut s'autoriser à intervenir et à y substituer son opinion puisque le demandeur ne rencontre pas les conditions d'ouverture à la révision prévues à la Loi. Le demandeur aura toute l'opportunité de faire valoir son point de vue au cours de l'audience dont la Régie a encadré la tenue et défini les sujets qui y seront abordés¹⁰. Il pourra être remboursé pour les frais raisonnables qu'il aura engagés ou qu'il pourra réclamer, suivant l'appréciation de l'utilité de sa contribution aux délibérations par la formation chargée de l'examen de la demande.

POUR CES MOTIFS,

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de révision de M. Hugo Beaulieu.

Gilles Boulianne
Régisseur

Louise Rozon
Régisseuse

Hugo Beaulieu représenté par M^c Mark Savard;
Hydro-Québec représentée par M^c Jean-Olivier Tremblay.

¹⁰ Décision D-2005-172, 28 septembre 2005.