

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2016-063

R-3961-2016

22 avril 2016

PRÉSENTS :

Louise Rozon
Bernard Houle
Simon Turmel
Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

**Intervenants et personne intéressée dont les noms
apparaissent ci-après**

**Décision sur la demande d'intervention du Transporteur
et sur la demande en irrecevabilité de NLH**

*Demande de révision d'Hydro-Québec dans ses activités de
production d'électricité de la décision D-2015-209 rendue
dans le dossier R-3888-2014*

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Newfoundland and Labrador Hydro (NLH);

Union des consommateurs (UC).

Personne intéressée :

Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur).

PROCÉDURES

[1] Le 18 janvier 2016, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande de révision de la décision D-2015-209 (la Décision) rendue dans le dossier R-3888-2014¹. Au soutien de sa demande, le Transporteur invoque le troisième paragraphe de l'article 37 (1) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*² (la Loi).

[2] Le 18 janvier 2016, Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le Producteur) transmet par courriel à la Régie une demande de révision de la Décision dans le présent dossier. Cette demande est complétée le 22 janvier 2016. Au soutien de sa demande, le Producteur invoque les deuxième et troisième paragraphes de l'article 37 (1) de la Loi.

[3] Lors de la rencontre préparatoire tenue le 16 mars 2016 au sujet des deux demandes de révision, le Producteur précise qu'il ne s'objecte pas à la reconnaissance, en qualité d'intervenants au présent dossier, des intervenants reconnus au dossier R-3888-2014. Séance tenante, la Régie reconnaît alors comme intervenants au présent dossier les intervenants au dossier R-3888-2014. Par la présente décision, elle confirme leur statut d'intervenant³.

[4] Le 18 mars 2016, lors de l'audience tenue dans le dossier R-3959-2016 et portant sur la demande de sursis d'exécution de certaines conclusions de la Décision, la Régie décide séance tenante de traiter simultanément les dossiers R-3959-2016 et le présent dossier dans le cadre d'une seule audience⁴.

[5] Le 21 mars 2016, la Régie fixe l'échéancier pour le dépôt des demandes d'intervention du Producteur au dossier R-3959-2016 et du Transporteur au présent dossier, ainsi que pour le dépôt des commentaires des participants au sujet de ces demandes. Elle fixe également au 8 avril 2016 la date pour la tenue d'une audience sur la demande en irrecevabilité que NLH a indiqué avoir l'intention de présenter à l'encontre

¹ Dossier R-3959-2016.

² RLRQ, c. R-6.01.

³ Pièce A-0008, p. 7, 8 et 11.

⁴ Dossier R-3959-2016, pièce A-0016, p. 8 et 9.

de la demande de révision du Producteur. Enfin, elle confirme que l'audience sur les demandes de révision aura lieu à compter du 31 mai 2016⁵.

[6] Le 24 mars 2016, le Transporteur dépose à la Régie une demande d'intervention au présent dossier.

[7] Le 30 mars 2016, NLH dépose à la Régie une demande en irrecevabilité de la demande de révision du Producteur (la Demande en irrecevabilité).

[8] Les 1^{er} et 4 avril 2016, l'ACEFO, l'AQCIE-CIFQ, la FCEI et NLH déposent des commentaires sur la demande d'intervention du Transporteur. Ce dernier dépose une réplique le 6 avril 2016. La Régie entame alors son délibéré sur la demande d'intervention du Transporteur.

[9] Le 8 avril 2016, la Régie tient une audience sur la Demande en irrecevabilité et entame son délibéré à la fin de la journée.

[10] La présente décision porte à la fois sur la demande d'intervention du Transporteur et sur la Demande en irrecevabilité.

1. DEMANDE D'INTERVENTION DU TRANSPORTEUR

1.1 POSITION DU TRANSPORTEUR⁶

[11] Au soutien de sa demande d'intervention, le Transporteur invoque d'abord un lien de connexité entre sa demande de révision et celle du Producteur. À cet égard, il précise que plusieurs motifs allégués sont similaires et visent les mêmes conclusions de la Décision.

⁵ Pièce A-0010.

⁶ Pièce C-HQT-0002.

[12] Le Transporteur mentionne également que la Régie a fixé un même échéancier et une même audience pour le traitement des deux dossiers. À son avis, le sort des deux demandes de révision est en partie lié et la décision à être rendue à l'égard de la demande de révision du Producteur est susceptible d'avoir un impact sur le sort de sa propre demande.

[13] Enfin, le Transporteur soulève un intérêt direct à intervenir afin de faire des représentations sur les motifs allégués par le Producteur au soutien de sa demande de révision. Au surplus, il soutient que la demande de révision du Producteur porte sur la politique d'ajouts au réseau de transport (la Politique d'ajouts), ce qui suffit en soi pour justifier son intérêt à intervenir au présent dossier.

1.2 POSITION DES INTERVENANTS

[14] Considérant les préoccupations énoncées par certains intervenants au dossier R-3888-2014, la Régie les a exceptionnellement autorisés à déposer des commentaires sur la demande d'intervention du Transporteur⁷.

[15] L'AQCIE-CIFQ recommande à la Régie de rejeter la demande d'intervention du Transporteur pour les motifs suivants⁸ :

« D'une part, l'objet de la demande de révision du Producteur est entièrement couvert par la demande de révision du Transporteur, de sorte qu'on ne peut concevoir en quoi son intervention à cet autre dossier, qui sera entendu concurremment au premier, pourrait présenter quelque utilité dans le cas où serait reconnu l'intérêt du Transporteur à demander la révision de la décision D-2015-209.

Dans le cas où, au contraire, la Régie ne reconnaîtrait pas au Transporteur l'intérêt requis pour justifier sa demande de révision, on voit mal pour quel motif le Transporteur serait autorisé à intervenir au dossier de révision initié par le Producteur qui, selon les allégations contenues notamment à la demande de sursis produite par le Transporteur au dossier R-3961-2016, mais aussi dans l'ensemble des procédures et des témoignages rendus aux dossiers R-3888-2014,

⁷ Dossier R-3959-2016, pièce A-0016, p.13.

⁸ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0002, p. 2 et 3.

R-3959-2016 et R-3961-2016, serait le seul véritable intéressé dans cette affaire, à l'exclusion du Transporteur.

Il ne faut pas perdre de vue, dans ce débat, que si le Transporteur ou le Producteur réussissent ultimement à faire prévaloir leurs vues c'est essentiellement la charge locale qui aurait à supporter éventuellement le prix des soi-disant droits acquis, ou des privilèges indus, qui sont réclamés par le Transporteur au seul bénéfice du Producteur, au détriment des droits des autres utilisateurs du réseau de transport et au mépris du devoir d'impartialité du Transporteur, même, et surtout, à l'endroit de cette « entité liée » que semble être le Producteur ».

[16] La FCEI souscrit aux commentaires de l'AQCIE-CIFQ. Elle ajoute que la demande d'intervention du Transporteur « *présente une question théorique si ce recours [la demande de révision du Producteur] est déclaré irrecevable* » par la Régie. De plus, l'intervention du Transporteur ne serait, au mieux, que conservatoire, compte tenu du débat déjà engagé dans le dossier R-3959-2016.⁹

[17] L'ACEFO « *souscrit entièrement à l'ensemble des commentaires* » présentés par la FCEI¹⁰.

[18] Finalement, selon NLH, si la Régie accueille la Demande en irrecevabilité, l'intervention du Transporteur deviendra inutile. Dans le cas contraire, l'intervenante soumet que la demande d'intervention doit être rejetée, considérant que l'objectif énoncé par le Transporteur au paragraphe 14 de sa demande est de « *soutenir les conclusions de la demande de révision du Producteur* »¹¹. Pour accueillir une demande d'intervention, NLH soumet que la Régie doit être convaincue que l'intervenant justifie un intérêt spécifique et « *non seulement un intérêt général eu égard à la nature ou l'objet du dossier ou un appui à un autre groupe dans sa démarche juridique* »¹².

⁹ Pièce C-FCEI-0002.

¹⁰ Pièce C-ACEFO-0002.

¹¹ Pièce C-NLH-0010.

¹² Dossier R-3827-2012, décision D-2013-019, p. 6 et 7, par. 20.

1.3 RÉPLIQUE DU TRANSPORTEUR¹³

[19] Le Transporteur souligne d'abord que le processus par lequel les intervenants ont été appelés à fournir des commentaires sur une demande d'intervention est inhabituel. Il réfère à l'article 17 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹⁴ (le Règlement) « *qui prévoit que seul le demandeur peut déposer à la Régie tout commentaire ou toute objection* » sur une demande d'intervention.

[20] Le Transporteur mentionne également que, dans sa lettre du 21 mars 2016, la Régie lui a permis de déposer une demande d'intervention au présent dossier, ce qu'il a fait le 24 mars 2016, selon l'échéancier fixé et conformément aux critères prévus au Règlement. À l'égard des commentaires formulés par les intervenants, le Transporteur les considère non fondés.

[21] Le Transporteur note que l'AQCIE-CIFQ soutient que l'objet de la demande de révision du Producteur serait « *entièrement couvert* » par la demande de révision du Transporteur, ce qui rendrait inutiles les demandes d'intervention réciproques dans les deux dossiers. Selon le Transporteur, bien que plusieurs des motifs de révision invoqués par le Producteur soient similaires à ceux qu'il plaide dans sa propre demande de révision, celle du Producteur soulève des motifs additionnels, y compris ceux invoqués en vertu de l'article 37 (1) (2^o) de la Loi. De plus, selon le Transporteur, son intervention au présent dossier « *est requise, afin de lui permettre de faire des représentations sur l'ensemble des motifs de révision, qu'ils soient similaires ou distincts de ceux invoqués dans sa demande de révision au dossier R-3959-2016 [...]* ».

[22] Quant aux commentaires de la FCEI, auxquels souscrit l'ACEFO, le Transporteur est d'avis que cette intervenante ne saurait préjuger du sort de la Demande en irrecevabilité dans le traitement de sa demande d'intervention. En ce qui a trait à l'argument de la FCEI voulant que son intervention « *ne serait au mieux que conservatoire compte tenu du débat déjà engagé dans le dossier R-3959-2016* », le Transporteur soumet que sa demande d'intervention « *ne contient pas une telle limite et qu'il entend faire des représentations sur tous les sujets et aspects qui lui semblent pertinents, et qui sont en lien avec les motifs de révision soulevés par le Producteur* ».

¹³ Pièce C-HQT-0003.

¹⁴ RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1, articles 7, 8 et 10.

[23] En ce qui a trait au commentaire de NLH relatif à l'absence de justification de l'intérêt spécifique du Transporteur pour intervenir au présent dossier, ce dernier mentionne que « [ce] motif, en plus d'être en contradiction directe avec la position de tous les autres intervenants, est manifestement mal fondé ». Le Transporteur indique que sa demande d'intervention justifie amplement son intérêt direct et spécifique à l'objet et à la nature de la demande de révision du Producteur.

[24] À cet égard, le Transporteur souligne que le présent dossier vise la révision de conclusions de la Décision portant sur la Politique d'ajouts. Il ajoute que « [cette politique] et les dispositions afférentes, notamment aux plans réglementaire, commercial et administratif, sont susceptibles d'être modifiées ou impactées par la décision de la Régie au [présent dossier], tout comme par la décision au dossier R-3959-2016. Dans ce contexte, il conclut que son intérêt est manifeste et que son intervention est pertinente ».

1.4 OPINION DE LA RÉGIE

[25] La demande d'intervention d'une personne intéressée est encadrée par le Règlement, lequel prévoit, à l'article 15, que « [d]ans le cadre de l'étude d'une demande prévue à l'article 25 de la Loi [...] ou lorsque la Régie le détermine dans le cadre de toute autre demande, toute personne intéressée peut déposer une demande d'intervention à la Régie [...] ».

[26] En vertu de l'article 16 du Règlement, la personne intéressée doit notamment démontrer la nature de son intérêt, les motifs à l'appui de son intervention et son apport éventuel au processus d'étude du dossier. Cette disposition exige la démonstration de la nature d'un intérêt, mais sans le qualifier¹⁵.

[27] En vertu de son pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 19 du Règlement, la Régie peut accorder ou refuser la demande d'intervention du Transporteur. Historiquement, la Régie a appliqué de façon large et libérale la notion d'« intérêt pour agir » dans le cadre

¹⁵ Dossier R-3459-2001, décision D-2001-98, p. 10. Le commentaire de la Régie dans cette décision visait l'exigence similaire énoncée à l'article 8 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* alors en vigueur.

de ses travaux. Il peut s'agir d'une personne qui sera affectée directement par une décision à venir. Il peut également s'agir d'une intervention servant l'intérêt public¹⁶.

[28] Après analyse des commentaires du Transporteur et des intervenants, la Régie conclut que le Transporteur, ne serait-ce qu'en tant que demandeur dans le cadre du dossier R-3888-2014 à l'égard de qui plusieurs ordonnances sont rendues par la Régie dans la Décision, a un intérêt suffisant pour intervenir dans le présent dossier et qu'il peut apporter une contribution utile à l'égard des questions à débattre. De plus, la Régie est d'avis qu'il y a un lien de connexité entre certaines des questions qui seront débattues dans le présent dossier et celles qui le seront dans le cadre de la demande de révision du Transporteur. Ce dernier a donc, pour cette raison également, un intérêt suffisant à intervenir dans le présent dossier.

[29] Enfin, comme le mentionne le Transporteur :

« [...] le dossier R-3961-2016 porte sur une demande de révision de la décision D-2015-209 rendue au dossier R-3888-2014 pour la politique du Transporteur relative aux ajouts au réseau de transport (Politique d'ajouts). Ainsi la Politique d'ajouts et les dispositions afférentes notamment aux plans réglementaire, commercial et administratif, sont susceptibles d'être modifiées ou impactées par la décision de la Régie au dossier R-3961-2016, tout comme au dossier R-3959-2016 ».

[30] En tant que responsable de l'application de la Politique d'ajouts, le Transporteur a donc un intérêt évident aux débats qui se tiendront dans le présent dossier.

[31] En conséquence, la Régie accorde au Transporteur le statut d'intervenant dans le présent dossier.

¹⁶ *Ibid.* Voir également le dossier R-3841-2013, décision D-2013-088, p. 7 et 8, par. 23 et 24.

2. DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

2.1 POSITION DE NLH¹⁷

[32] NLH présente quatre motifs d'irrecevabilité à l'égard de la demande de révision du Producteur, auxquels souscrivent l'AQCIE-CIFQ, EBM et la FCEI¹⁸.

[33] NLH soumet d'abord que, suivant le Règlement, la demande de révision du Producteur, bien que datée du 18 janvier 2016, a été déposée à la Régie le 22 janvier 2016, soit à la date de dépôt du dernier document la complétant. Considérant que la Décision a été rendue le 18 décembre 2015, NLH mentionne que le dépôt de la demande de révision du Producteur a été effectué cinq jours après le délai de 30 jours reconnu par la Régie pour introduire une telle demande. L'intervenante soumet qu'un tel dépôt hors délai doit être justifié par des circonstances exceptionnelles et que le Producteur n'allègue aucun motif de nature à justifier qu'il ait excédé le délai de 30 jours.

[34] Comme second motif, NLH considère que la demande de révision du Producteur n'a pas été présentée devant le bon forum. À cet égard, elle souligne que les décisions procédurales dans le dossier R-3888-2014¹⁹ identifiaient les sujets à l'étude, dont le traitement du libellé de l'article 12A.2 des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec* (les Tarifs et conditions). Selon NLH, la demande de révision du Producteur devait être déposée au plus tard le trentième jour suivant la date de ces décisions procédurales, soit à la fin de l'été 2014. L'intervenante conclut que le Producteur tente maintenant, de manière détournée, de demander la révision de ces décisions procédurales.

[35] Comme troisième motif d'irrecevabilité, NLH invoque le défaut du Producteur de manifester son intérêt en temps utile pour intervenir dans le dossier R-3888-2014. L'intervenante mentionne que le Producteur n'a pas contesté l'avis public et les décisions procédurales qui identifiaient expressément le suivi des engagements comme sujet à traiter dans ce dossier. N'ayant pas présenté une demande d'intervention, le Producteur indiquait ainsi, selon NLH, ne pas être intéressé au dossier et s'en remettait à la Régie.

¹⁷ Pièces C-NLH-0004, C-NLH-0012 et A-0013, p. 8 à 71.

¹⁸ Pièces C-AQCIE-CIFQ-0002, C-EBM-0002 et C-FCEI-0002.

¹⁹ Dossier R-3888-2014, décisions D-2014-081 et D-2014-117.

L'intervenante conclut que le défaut du Producteur d'intervenir dans le dossier R-3888-2014 est fatal, eu égard à son recours en révision de la Décision.

[36] Enfin, NLH soumet comme quatrième motif d'irrecevabilité, que la formation chargée de l'examen de la demande faisant l'objet du dossier R-3888-2014 (la Première formation) n'a commis aucun vice de procédure, ni contrevenu à la règle *audi alteram partem* (droit d'être entendu). Selon l'intervenante, la Régie n'avait aucune obligation légale ou réglementaire d'aviser le Producteur afin qu'il intervienne au dossier R-3888-2014 et le choix d'intervenir ou non dans le cadre d'une demande ne peut émaner que de la personne intéressée en vertu de l'article 15 du Règlement. NLH indique que « [le] Producteur a eu amplement l'occasion de faire valoir ses arguments, mais a plutôt sciemment décidé de ne pas intervenir » et que « [la] décision du Producteur de ne pas intervenir équivaut ni plus ni moins à un désistement de participer au processus qui lui aurait permis de présenter ses arguments à la Régie ». Selon NLH, la demande de révision en vertu de l'article 37 de la Loi « ne constitue pas le mode de réparation approprié »²⁰.

[37] NLH ajoute que la Régie peut en vertu de la jurisprudence rejeter sommairement une demande, si elle apparaît irrecevable à sa face même. Ainsi, l'irrecevabilité peut être prononcée lorsque les faits allégués sont farfelus ou dépourvus de sens. L'intervenante est d'avis que, contrairement à ce que soutient le Producteur, l'audience dans le dossier R-3888-2014 ne s'est pas transformée, à la seule initiative de la Première formation et sans avis préalable, en une remise en question de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions. Selon NLH, le sujet était déjà clairement à l'ordre du jour, tel qu'il appert de l'avis public et des décisions procédurales de la Première formation. Il s'ensuit, selon NLH, que le Producteur ne peut invoquer sa négligence, pour ensuite déposer une demande de révision de la Décision.

[38] Finalement, NLH soumet qu'au stade d'une demande en irrecevabilité, il faut tenir pour avérés les faits allégués dans une demande de révision sans toutefois tenir pour acquise la qualification juridique qui leur est donnée par le demandeur en révision. L'intervenante soumet qu'en conséquence, la Régie ne saurait tenir pour avérée la qualification juridique des droits acquis invoqués par le Producteur dans sa procédure.

[39] Pour l'ensemble de ces motifs, NLH demande à la Régie d'accueillir la Demande en irrecevabilité.

²⁰ Pièce C-NLH-0012, par. 61 et 62.

2.2 POSITION DU TRANSPORTEUR²¹

[40] Le Transporteur juge déraisonnable l'interprétation du Règlement proposée par NLH à l'égard du délai de dépôt de la demande de révision en cause.

[41] Quant aux autres motifs invoqués par NLH, le Transporteur soumet qu'ils relèvent plutôt de la contestation au fond de la demande de révision du Producteur et que, par conséquent, il ne s'agit pas de motifs valables d'irrecevabilité à l'égard de cette demande de révision.

[42] Enfin, le Transporteur conteste toutes les allégations de NLH voulant que l'abrogation de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions était à l'ordre du jour dans le dossier R-3888-2014. Il soumet, à cet égard, que NLH confond le sujet de l'inclusion du suivi annuel des engagements, qui était à l'ordre du jour, avec le sujet de l'abrogation dudit article qui, selon lui, ne l'était pas.

2.3 POSITION DU PRODUCTEUR²²

[43] Le Producteur souligne que la Loi et le Règlement ne prescrivent aucun délai de 30 jours pour le dépôt d'une demande de révision. Il soumet que ce délai de 30 jours est d'origine jurisprudentielle et qu'une demande de révision doit être déposée à l'intérieur d'un délai raisonnable, dont l'appréciation relève du pouvoir discrétionnaire de la Régie²³.

[44] Le Producteur réfère au courriel du 18 janvier 2016 par lequel il a transmis sa demande de révision à la Régie²⁴. Il souligne qu'il n'était pas partie au dossier R-3888-2014 et que la Décision a été rendue quelques jours avant le congé des Fêtes. Il souligne également qu'il n'avait pas de mot de passe pour accéder au système de dépôt électronique au greffe de la Régie, que le 18 janvier 2016 correspondait au 31^e jour

²¹ Le Régie a autorisé le Transporteur à faire des représentations, sous réserve de la décision qu'elle rendrait sur sa demande d'intervention : voir la pièce A-0013, p. 7, 70 et 71. Compte tenu de la présente décision, par laquelle le Transporteur est reconnu comme intervenant au présent dossier, la Régie prend donc en considération ses représentations relatives à la Demande en irrecevabilité.

²² Pièce A-0013, p. 74 à 148 et pièces B-0012 à B-0027.

²³ Pièce A-0013, p. 74 à 77.

²⁴ Pièce B-0012.

suivant la date de la Décision, le 30^e jour étant un dimanche, et qu'il a effectué le dépôt le plus rapidement possible.

[45] Enfin, il se dit disposé à fournir à la Régie les explications dont elle aurait besoin, si elle le juge nécessaire pour établir si le délai dans lequel le dépôt a été effectué est raisonnable. Il réfère, à cet égard, à la discrétion conférée à la Régie en vertu des articles 3, 4 et 57 du Règlement.

[46] Le Producteur réfère également à certaines dispositions de la *Loi sur la justice administrative*²⁵.

[47] Par ailleurs, le Producteur soutient qu'une demande en irrecevabilité ne peut être accueillie que dans un cas d'une clarté limpide et qu'il s'agit d'une procédure périlleuse pour la partie adverse et le décideur. À ce sujet, il cite un jugement de la Cour du Québec²⁶ et s'exprime comme suit :

« [...] le Tribunal administratif du Québec avait accueilli une requête en irrecevabilité et la décision a été portée en appel, [...] le juge Pokomandy nous dit au paragraphe 166 :

Une requête en irrecevabilité est une procédure périlleuse pour la partie adverse, et aussi pour le décideur. Elle est périlleuse pour la partie adverse, car elle permet de mettre fin à un litige de façon prématurée sans avoir pu présenter et débattre de l'affaire au fond.

Elle est périlleuse pour le décideur, car il doit rester dans la limite étroite des allégations qui doivent être prises pour avérées aux fins de sa décision. Il doit avoir à l'esprit que le raccourci comporte le risque de se priver d'éléments importants pour rendre une décision adéquate et peut causer un préjudice grave à la partie dont le recours est en quelque sorte court-circuité.

Il est de règle...

²⁵ RLRQ, c. J-3.

²⁶ *Grossiste M.R. Boucher inc. c. Québec (procureur général) (Ministère des Transports)*, 2011 QCCQ 345.

Je suis ensuite au paragraphe 171 :

... d'analyser et d'entendre cette procédure à la lumière de la jurisprudence et des principes qui l'entourent.

177, on se répète :

Pour juger du bien-fondé d'un tel moyen, il faut tenir les allégations de la procédure pour avérées et examiner si elles sont susceptibles de donner ouverture aux conclusions recherchées.

Et très important :

En ce faisant, le TAQ n'avait pas à décider des chances de succès ni du bien-fondé des faits allégués.

Un tribunal saisi d'une demande en irrecevabilité, en l'absence d'une disposition légale permettant une conclusion sans équivoque en ce sens, et en prenant les faits pour avérés, doit laisser au tribunal du fond le soin de décider après avoir entendu la preuve des allégations et les plaidoiries des parties.

En transposant dans ce domaine de la justice administrative les faits allégués pris pour prouvés ne permettent pas de conclure que la requête en révocation est à sa face même mal fondée en droit »²⁷.

[48] Le Producteur invite la Régie à faire exactement le même exercice et souligne que le jugement de la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Bohémier*²⁸, déposé par la Régie lors de l'audience²⁹, est au même effet.

[49] Également, le Producteur souligne qu'il se trouve dans une position similaire à celle d'un tiers dont les droits sont affectés par un jugement et qui en demande la rétraction parce qu'il n'a pas été partie aux débats. Selon le Producteur, l'avis public et les décisions procédurales dans le dossier R-3888-2014 ne lui permettaient pas de savoir que

²⁷ Pièce A-0013, p. 78 à 80.

²⁸ *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308.

²⁹ Pièces A-0011 et A-0013, p. 7 et 8.

la Régie pouvait envisager l'abrogation de l'article 12.A.2 i) des Tarifs et conditions. Il invoque qu'il avait le droit d'être entendu sur cette question et que cela comportait, notamment, l'obligation pour la Régie de donner préalablement un avis suffisant du fait qu'elle entendait traiter de cette question.

[50] Enfin, le Producteur précise la nature de ses droits affectés par la Décision. Il mentionne ainsi l'impact monétaire résultant de l'interdiction, à l'avenir, d'utiliser les surplus de revenus découlant des conventions de long terme qu'il a conclues avec le Transporteur pour financer de futurs ajouts ou raccordements, à sa demande, au réseau du Transporteur. Le Producteur soumet que « [la Première formation] *s'est immiscée dans la relation contractuelle entre [le Producteur] et [le Transporteur] afin de l'anéantir, sans avoir donné [au Producteur] l'occasion de venir en parler* »³⁰.

[51] Le Producteur conclut que :

« [...] conformément à l'encadrement [que la Régie a] proposé sur une requête en irrecevabilité³¹, il doit apparaître clairement que nous n'avons pas d'affaire ici. Je pense que je vous ai clairement exposé pourquoi il est fondamental que Hydro-Québec dans ses activités de production ait le droit de demander la révision ou la révocation de la décision qui est attaquée »³².

[52] Pour l'ensemble de ces motifs, le Producteur demande à la Régie de rejeter la Demande en irrecevabilité.

³⁰ Pièce A-0013, p. 113 et 114.

³¹ Le Producteur réfère ici au jugement précité de la Cour d'appel, dans l'affaire *Bohémier c. Barreau du Québec*, déposé par la Régie au cours de l'audience.

³² Pièce A-0013, p. 147 et 148.

2.4 RÉPLIQUE DE NLH³³

[53] NLH souligne que la *Loi sur la justice administrative* ne s'applique pas à la Régie et que le régime juridique encadrant la Régie diffère de celui applicable aux organismes assujettis à cette loi, notamment à l'égard des droits garantis aux administrés.

[54] L'intervenant réfère au Règlement et au processus suivi par la Régie depuis son institution, en terme d'avis publics et de décisions procédurales, et soumet que, par conséquent, une distinction s'impose eu égard à la jurisprudence présentée par le Producteur, notamment quant à la portée des décisions des tribunaux administratifs qui, généralement, visent la situation d'un administré par rapport à l'administration publique.

[55] Enfin, NLH justifie la Demande en irrecevabilité selon la prémisse qu'à son avis, dans les faits, le Producteur prétend qu'il avait le droit de recevoir un « avis personnel » relatif à la possibilité que la question de l'abrogation de l'article 12A.2 i soit abordée et que cette prétention, ainsi que les faits allégués dans sa demande de révision, sont déraisonnables³⁴.

2.5 OPINION DE LA RÉGIE

[56] Dans sa demande de révision, le Producteur soumet que la Décision est entachée de vices de fond et de procédure qu'aurait commis la Première formation. La demande de révision est présentée en vertu de l'article 37 de la Loi qui stipule ce qui suit :

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

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

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

³³ Pièce A-0013, p. 149 à 167.

³⁴ Pièce A-0013, p. 169 et 170.

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 [...] ».

[57] Au soutien de la Demande en irrecevabilité, NLH invoque les motifs suivants :

1. La demande de révision du Producteur a été déposée hors délai;
2. Cette demande aurait dû être déposée au dossier R-3888-2014, à la suite des décisions procédurales rendues par la Première formation;
3. Le défaut du Producteur de manifester son intérêt en temps utile pour intervenir au dossier R-3888-2014 rend son recours en révision irrecevable;
4. La Première formation n'a pas commis de vice de procédure eu égard au droit d'être entendu du Producteur.

[58] En ce qui a trait au premier motif, NLH allègue que le dépôt de la demande de révision du Producteur a été complété le 22 janvier 2016, soit à la date du dépôt du dernier document requis par le Règlement, et non le 18 janvier 2016, date de transmission de la procédure par courriel à la Régie. Par conséquent, comme le dépôt a été complété après le délai de 30 jours depuis la date de la Décision, l'intervenante soumet que la demande de révision du Producteur doit être jugée irrecevable.

[59] La Régie constate que le Producteur lui a transmis sa demande de révision par courriel le 18 janvier 2016³⁵, que le chèque couvrant les droits exigibles a été reçu le 21 janvier 2016 et que la version électronique et la version originale de la demande de révision ont été reçues le 22 janvier 2016³⁶.

[60] En vertu des articles 7 et 10 du Règlement, la demande de révision a été déposée le 22 janvier 2016, soit après le délai de 30 jours suivant la Décision.

[61] De l'avis de la Régie, cela ne rend pas pour autant irrecevable la demande de révision du Producteur, pour les motifs suivants.

³⁵ Pièce B-0012.

³⁶ Pièce A-0001.

[62] Ni la Loi, ni le Règlement, ne prescrivent un délai pour le dépôt d'une demande de révision. La Régie considère généralement un délai de 30 jours comme étant le délai raisonnable pour déposer une demande de révision. Cependant, ce délai n'en est pas un de rigueur au terme duquel toute personne est forclosée de déposer une telle demande. La Régie a la discrétion, notamment en vertu des articles 4 et 57 du Règlement, de juger recevable une demande de révision déposée après le délai de 30 jours, si les motifs du retard invoqués lui paraissent le justifier³⁷. Dans sa décision D-2004-92³⁸, la Régie mentionne les règles qui doivent la guider à ce sujet :

« La Régie retient le fait que la demanderesse a déposé sa demande sous l'article 37(3) de la Loi dans un délai raisonnable compte tenu de l'ensemble des circonstances de cette demande :

« [...] un organisme qui prendrait sur lui d'adopter une politique rigide d'imposer systématiquement un délai fixe (par exemple 60 jours), sans égard à toutes les circonstances, se tromperait aussi lourdement, car il limiterait ainsi arbitrairement sa propre compétence de réexamen et, [ce] faisant, modifierait aussi la loi. [...]. »

Quant aux éléments du contexte dont il faut tenir compte, la doctrine nous enseigne :

« Il s'agit d'une question d'interprétation, où il faut tenir compte du contexte et de la finalité de la loi, de la nature des enjeux, de la cause du retard ou du fait que la loi ait pu envisager un processus décisionnel rapide. »

« Pour juger si le délai est déraisonnable, il faut tenir compte de toutes les circonstances qui ont entouré tant la procédure attaquée que les faits qui se sont déroulés subséquentement.

Il faut tenir compte, (...) de la matière dont il s'agit (civile ou pénale), (...) du fondement de droit que le requérant prétend exercer, (...) de la nature de l'organisme dont on attaque la juridiction, (...) de la nature de l'ordonnance qui a été prononcée, (...) de ses conséquences, (...)

³⁷ Dossier R-3434-99, décision D-2000-51, p. 7 à 9.

³⁸ Dossier R-3528-2004, p. 14 et 15.

de la nature de l'erreur qui aurait été commise par le tribunal inférieur (...) et des causes du délai entre la décision attaquée et la présentation de la requête (...). »

[...]

Elle retient aussi la jurisprudence citée et le fait que le retard n'a pas causé de préjudice aux intervenants ». [toutes les notes de bas de pages ont été omises]
[nous soulignons]

[63] Dans le présent dossier, la Régie tient compte du contexte et de l'ensemble des circonstances entourant le dépôt de la demande de révision du Producteur. La demande de révision a été transmise à la Régie par le Producteur, par courriel le 18 janvier 2016, en tenant compte du fait que ce dernier n'était pas encore inscrit au système de dépôt électronique de la Régie. Cette transmission a été suivie par le dépôt du chèque couvrant les droits exigibles (le 21 janvier 2016) et des versions électronique et originale de la demande de révision (le 22 janvier 2016). Par ailleurs, le Producteur n'était pas partie au dossier R-3888-2014 et la Décision a été rendue quelques jours avant la période des fêtes de Noël et du Nouvel an, soit le 18 décembre 2015.

[64] De plus, la demande de révision soulève des questions sérieuses à l'égard à la Décision, dont les conséquences, selon les allégations du Producteur, sont importantes pour lui. Enfin, la Régie est d'avis que le fait que le dépôt de la demande de révision ait été complété le 35^e jour suivant la date de la décision, plutôt que le 31^e jour (tenant compte que le 30^e jour était un jour non-ouvrable) ne cause aucun préjudice à NLH ni aux autres intervenants.

[65] En conséquence, la Régie ne peut qualifier de déraisonnable le délai à l'intérieur duquel la demande de révision du Producteur a été déposée selon les exigences du Règlement.

[66] **Pour ces motifs, la Régie ne retient pas le premier moyen d'irrecevabilité invoqué par NLH.**

[67] En ce qui a trait aux trois autres motifs invoqués par NLH, la Régie constate qu'ils mettent en cause à la fois les faits allégués et les propositions de droit formulées par le Producteur dans sa demande de révision.

[68] À cet égard, la Régie juge important de rappeler les critères retenus par la Cour d'appel du Québec en matière d'irrecevabilité³⁹ :

« [17] La juge de première instance a correctement énuméré les principes juridiques qui sous-tendent l'irrecevabilité d'un recours sous l'article 165(4) C.p.c. au paragraphe 66 du jugement attaqué :

[66] Les principes juridiques liés à l'irrecevabilité sont les suivants :

- Les allégations de la requête introductive d'instance sont tenues pour avérées, ce qui comprend les pièces déposées à son soutien;
- Seuls les faits allégués doivent être tenus pour avérés et non pas la qualification de ces faits par le demandeur;
- Le Tribunal n'a pas à décider des chances de succès du demandeur ni du bien-fondé des faits allégués. Il appartient au juge du fond de décider, après avoir entendu la preuve et les plaidoiries, si les allégations de faits ont été prouvées;
- Le Tribunal doit déclarer l'action recevable si les allégations de la requête introductive d'instance sont susceptibles de donner éventuellement ouverture aux conclusions recherchées;
- La requête en irrecevabilité n'a pas pour but de décider avant procès des prétentions légales des parties. Son seul but est de juger si les conditions de la procédure sont solidaires des faits allégués, ce qui nécessite un examen explicite mais également implicite du droit invoqué;
- On ne peut rejeter une requête en irrecevabilité sous prétexte qu'elle soulève des questions complexes;
- En matière d'irrecevabilité, un principe de prudence s'applique. Dans l'incertitude, il faut éviter de mettre [fin] prématurément à un procès;
- En cas de doute, il faut laisser au demandeur la chance d'être entendu au fond ». [nous soulignons]

³⁹ Bohémier c. Barreau du Québec, précité à la note 28.

[69] Le second moyen d'irrecevabilité de NLH est fondé sur la prétention que la demande de révision du Producteur aurait dû être déposée dans le dossier R-3888-2014, à la suite des décisions procédurales rendues par la Première formation. **La Régie ne peut retenir ce moyen, pour les motifs suivants.**

[70] Ce moyen d'irrecevabilité porte sur un sujet qui est au cœur même de la demande de révision du Producteur, à savoir la suffisance de l'avis public et des décisions procédurales de la Première formation quant aux sujets à l'étude et, en particulier, quant aux impacts sur les conventions de transport en vigueur entre le Producteur et le Transporteur.

[71] Les paragraphes suivants de la demande de révision du Producteur énoncent ce qui suit⁴⁰ :

« 14. Le Producteur n'a pas participé à l'audience ayant mené à la Décision, puisque la demande du Transporteur relative à la Politique d'ajouts au réseau de transport devait porter sur le suivi des engagements du Transporteur et non sur une remise en cause de la nature des engagements de ce dernier;

15. Dans ce contexte, la présence du Producteur à l'audience n'était pas nécessaire, puisqu'à la lecture des éléments concernant le Producteur dans la demande déposée par le Transporteur, le Producteur en tant que client du service de transport a considéré que ses droits étaient préservés;

16. L'audience concernant le suivi des engagements d'achat s'est transformée, à la seule initiative de la Régie et sans avis préalable, en une remise en cause de l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions et une détermination des droits contractuels découlant des Conventions de transport;

[...]

19. Le Producteur ne pouvait prévoir que la Régie commettrait une erreur de droit grave en refusant de reconnaître ses droits acquis en raison de l'absence d'une preuve directe sur ses « véritables intentions » et ses « motivations » lorsqu'il a conclu les Conventions de transport;

⁴⁰ Pièce B-0002.

20. Si la Régie considérait que la présence du Producteur était essentielle pour permettre une résolution complète du dossier, elle aurait dû en informer le Producteur pour lui permettre de faire valoir ses droits, notamment à l'égard de la possibilité d'utiliser les revenus générés par les Conventions de transport pour couvrir les coûts d'ajouts au réseau relatifs aux futurs raccordements de centrales ou à un accroissement de puissance;

21. En omettant d'aviser le Producteur qu'elle estimait impératif, pour reconnaître ses droits acquis, d'entendre ses représentations, la Régie a fait défaut de respecter la règle *audi alteram partem*, commettant ainsi une erreur grave de nature à invalider la Décision;

22. La Décision devrait donc être révisée pour ce seul motif afin de permettre au Producteur d'être entendu et de faire valoir ses droits; ». [nous soulignons]

[72] Selon le Producteur, ce n'est qu'après un débat sur le fond que la Régie pourra statuer sur ce motif de révision.

[73] La Régie partage le point de vue du Producteur à cet égard. **Au vu des critères précités de la Cour d'appel du Québec, il ne s'agit manifestement pas d'un sujet qui puisse faire l'objet d'une décision préliminaire en irrecevabilité.**

[74] NLH soumet également, comme troisième motif, que le défaut du Producteur d'intervenir dans le dossier R-3888-2014 est fatal à son recours en révision de la Décision.

[75] La Régie constate que ce moyen est directement relié à la prémisse avancée par NLH, à savoir la suffisance de l'avis public et des décisions procédurales. **Pour les mêmes motifs que ceux énoncés ci-haut à l'égard du second moyen en irrecevabilité soulevé par NLH, la Régie ne peut retenir ce troisième moyen.**

[76] De plus, comme la Régie l'a déjà précisé dans des décisions antérieures, une personne intéressée ne perd pas automatiquement l'intérêt pour agir en révision parce qu'elle fait le choix de ne pas intervenir dans le dossier initial. Adopter une telle approche serait inefficace et aurait pour effet d'obliger toute personne intéressée à intervenir dans le dossier initial, même si elle appuie la demande à l'étude, pour conserver son droit de demander éventuellement la révision d'une décision qui serait affectée d'un vice de fond ou de procédure.

[77] Ainsi, dans sa décision D-2004-92⁴¹, la Régie a permis l'intervention en révision d'une personne même si cette dernière n'était pas intervenue dans le dossier menant à la décision visée par la demande de révision.

[78] Dans sa décision D-2012-090⁴², la Régie conclut qu'une personne peut avoir l'intérêt requis pour déposer une demande de révision, même si elle n'était pas partie au dossier initial.

[79] La Régie est d'avis que le Producteur a l'intérêt requis, en tant qu'entité visée par la Politique d'ajouts et en tant que cocontractant du Transporteur en ce qui a trait aux conventions de transport précitées, pour déposer une demande de révision, même s'il n'était pas intervenant au dossier R-3888-2014.

[80] Enfin, comme quatrième motif, NLH soumet que la Première formation n'a pas commis de vice de procédure. L'argumentation de l'intervenante repose sur l'application de la règle *audi alteram partem* et la suffisance de l'avis public et des décisions procédurales de la Première formation quant aux sujets et enjeux traités dans le dossier R-3888-2014.

[81] La Régie ne retient pas ce quatrième motif d'irrecevabilité de NLH.

[82] En effet, comme pour les deuxième et troisième motifs invoqués par NLH, il s'agit d'arguments qui, au vu des critères précités de la Cour d'appel du Québec, ne doivent pas être tranchés de façon préliminaire, mais doivent plutôt être traités lors de l'audience sur le mérite de la demande de révision.

[83] En somme, la Régie est d'avis que NLH n'a pas fait la démonstration qu'il y a lieu de mettre fin prématurément au débat soulevé par le Producteur dans le cadre de sa demande de révision. Comme l'indique la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Bohémier*, en matière d'irrecevabilité, il faut appliquer un principe de prudence et, en cas de doute, il faut laisser au demandeur la chance d'être entendu au fond.

⁴¹ Dossier R-3528-2004, p. 7, 8 et 15.

⁴² Dossier R-3792-2012.

[84] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

CONFIRME le statut d'intervenant à l'ACEFO, l'AQCIE-CIFQ, EBM, la FCEI, NLH, et l'UC;

ACCORDE au Transporteur le statut d'intervenant;

REJETTE la demande en irrecevabilité de NLH à l'encontre de la demande de révision du Producteur.

Louise Rozon
Régisseur

Bernard Houle
Régisseur

Simon Turmel
Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M^e Jean-Sébastien Daoust;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;

Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M^e Paule Hamelin;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e Steve Cadrin;

Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (Transporteur) représentée par M^e Éric Dunberry et M^e Marie-Christine Hivon;

Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (Producteur) représentée par M^e Sylvain Lussier et M^e Alexandre Fallon;

Newfoundland and Labrador Hydro (NLH) représentée par M^e André Turmel;

Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard.