

D-2000-120 R-3442-2000
(*Décision corrigée*)

22 juin 2000

PRÉSENTS :

M^c Marc André Patoine, B.A., L.L.L.
M^c Catherine Rudel-Tessier, LL.M.
M. André Dumais, B.Sc.A.
Régisseurs

SPSI-CERQ
Requérant

et

Hydro-Québec
Intimée

Décision sur la requête en révision de la décision
D-99-206 du 23 novembre 1999 (art. 37 de la Loi sur la
Régie de l'énergie)

*Établissement des principes généraux en matière
réglementaire pour la détermination et l'application des
tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité*

LA REQUÊTE EN RÉVISION

Par sa décision D-99-206, rendue le 23 novembre 1999, la Régie de l'énergie (la Régie) décidait de l'octroi des frais aux intervenants au dossier R-3405-98 relatif à l'établissement des principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application des tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité.

Dans sa requête en révision du 21 mars 2000, le SPSI-CERQ, qui a vu sa demande de paiement de frais accueillie en partie par la Régie, s'insurge contre la décision « *injuste, arbitraire et discriminatoire* » de lui accorder pour le débat entourant la décision D-99-34 rendue à la suite de la Directive numéro 1 du ministre des Ressources naturelles (décret no 53-99) le même nombre d'heures supplémentaires¹ qu'à l'ensemble des procureurs des intervenants. Il prétend, en effet, que la quasi totalité du travail a été fait par ses propres procureurs.

Le requérant souligne également que la norme qui lui a été appliquée n'est pas raisonnable en ce qu'elle le traite « *plus durement que les autres, sans justification apparente* ». Il soutient qu'il est capital pour lui de recevoir le plein remboursement des frais encourus pour sa participation à une audience « *sinon sa participation future risque d'être sérieusement mise en péril* ». Le SPSI-CERQ considère que, par conséquent, tout refus doit être pleinement justifié et motivé. Il estime que la Régie n'a pas exercé sa discrétion de façon appropriée, juste et raisonnable, qu'elle n'a pas suivi ses politiques et pratiques établies dont, entre autres, celle voulant que la raisonnable des frais soit mise en relation avec l'objet en cause et le nombre d'heures consacrées au dossier.

Par ailleurs, le requérant prétend avoir contribué de façon significative à l'audience de la Régie, avoir participé de façon sérieuse et contribué à mieux faire comprendre les questions à débattre. Pour le SPSI-CERQ, la Régie a coupé arbitrairement 40 % de l'ensemble de ses frais sur la base d'un facteur d'appréciation. Sa décision D-99-206 ne comporte aucun motif pouvant expliquer le raisonnement suivi ou le principe qui la soutient.

Le requérant conclut que la décision rendue par la Régie, le 23 novembre 1999, « *est entachée d'un vice de fond ou de procédure qui est de nature à invalider cette partie de la décision* » dans laquelle la Régie a exercé sa discrétion de façon

¹ 14 heures furent comptabilisées par la Régie pour l'examen de cette requête et cela pour l'ensemble des intervenants.

inappropriée sans tenir compte, notamment, de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie² (la Loi) qui lui impose « *la responsabilité, entre autres, de concilier l'intérêt public et de tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que l'équité autant au plan individuel que collectif* ».

Un préjudice économique sérieux lui a ainsi été occasionné et est « *susceptible d'entraver son intervention dans les futurs dossiers de la Régie* ».

Le 30 mars 2000, Hydro-Québec a fait parvenir à la Régie et au requérant ses représentations écrites. Son procureur soutient que non seulement la requête déposée par le SPSI-CERQ est manifestement mal fondée en faits et en droit, mais qu'elle doit être rejetée *prima facie* au motif qu'elle ne rencontre aucun des cas prévus à l'article 37 de la Loi. Cette requête constitue, selon le distributeur, un appel de la décision D-99-206 et est « *excessivement tardive* » puisque faite près de quatre mois après le prononcé de la décision et près de trois mois après que l'intervenant ait indiqué son intention de demander la révision.

LE DÉLAI POUR PRÉSENTER LA REQUÊTE

La requête du SPSI-CERQ ayant été déposée à la Régie, comme le soulignait Hydro-Québec, près de quatre mois après que la décision D-99-206 ait été rendue, la Régie a demandé à l'intervenant, le 18 avril 2000, de produire des représentations écrites. Celles-ci devaient porter sur la question du délai raisonnable pour présenter une telle requête et particulièrement sur les motifs pouvant justifier le délai observé en l'instance.

Pour sa part, Hydro-Québec, le distributeur à qui la Régie avait ordonné de payer les frais des intervenants au dossier R-3405-98, avait jusqu'au 4 mai 2000 pour lui faire part de sa position à cet égard.

La position du SPSI-CERQ

Dans sa lettre du 28 avril 2000, le SPSI-CERQ examine les principes développés par la Régie dans sa décision D-2000-51³, de même que les motifs que celle-ci se

² L.R.Q., c. R-6.01.

³ Dans cette décision du 30 mars 2000, la Régie se prononçait pour la première fois sur le délai applicable aux requêtes en révision présentées en vertu de l'article 37 de sa loi.

doit d'apprécier pour justifier le délai en tenant compte des circonstances de chaque affaire, soit : les causes du retard, le contexte de la finalité de la loi, la nature des enjeux de même que la détermination des conséquences de l'accueil du recours ou son refus.

Le requérant insiste sur le fait qu'être entendu en révision est pour lui « *dans une certaine mesure une question de survie puisque l'objet de la demande de révision vise à obtenir un remboursement des frais qu'il a réellement encourus dans le dossier R-3405-98* ». S'appuyant sur certains jugements et, notamment, sur celui du Juge La Forest dans l'arrêt *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des transports)*⁴, le SPSI-CERQ soutient que la longueur du délai entre la décision attaquée et l'introduction de la demande n'est pas suffisante en soi, encore faut-il que l'autre partie en subisse un préjudice.

L'intervenant prétend encore que la notion de délai raisonnable a été développée afin d'opposer une fin de non recevoir à un recours, lorsque le demandeur a négligé de se prévaloir de son droit et qu'il en résulterait un préjudice indu pour « *l'adversaire* » et qu'il doit donc exister un « *lien causal* » entre le retard et le préjudice. Regardant les faits particuliers du dossier, le SPSI-CERQ soutient qu'Hydro-Québec a été dûment avisée par lettre du 23 décembre 1999 de sa décision de demander une révision. Il prétend, en outre, que la Régie devrait reconnaître que cette lettre constitue sa demande de révision à l'encontre de la décision D-99-206 et que celle du 21 mars 2000 n'a fait que la préciser. Selon le SPSI-CERQ « *la procédure est la servante du droit et la forme ne doit jamais l'emporter sur le fond* » vu la nature particulière de la Régie.

Par ailleurs, le SPSI-CERQ explique le délai écoulé entre le 23 novembre 1999 et le 21 mars 2000. Il rappelle le statut d'organisme sans but lucratif du CERQ qui ne possède aucune ressource financière autre que les remboursements de frais que lui octroie la Régie et qui ne compte aucun employé. Le requérant précise qu'il n'avait aucun budget pour requérir les ressources externes nécessaires et utiles à la présentation détaillée d'une demande en révision en vertu de l'article 37 de la Loi. Ses dirigeants ont donc recherché quelqu'un qui serait prêt à préparer bénévolement une telle demande. C'est M. Jean-François Blain qui s'est porté volontaire et qui a notifié la Régie et Hydro-Québec, le 23 décembre 1999, de la décision du SPSI-CERQ de présenter une requête en révision.

⁴ [1992] 1 RCS 3.

Le requérant poursuit son argumentation en expliquant que M. Blain possède une « *compétence limitée* » en ce qui a trait aux questions de procédures judiciaires ou administratives. Il a tenté alors, selon les prétentions du requérant, de présenter la requête, mais s'est heurté à la complexité d'un dossier « *où la seule chronologie des évènements lui a demandé un temps considérable* », puis à la période des fêtes. En janvier 2000, M. Blain a continué son travail de rédaction puis, finalement, en février a demandé aux dirigeants du SPSI-CERQ de requérir les services « *d'une ressource juridique externe* » afin de finaliser la demande. M^c Claude Tardif a, à ce moment, été rencontré. Celui-ci a accepté, « *après consultation* », d'agir bénévolement, mais « *a indiqué aux dirigeants du SPSI-CERQ qu'il ferait ce travail à l'extérieur du temps consacré à ses dossiers réguliers et que la priorité ne pourrait être accordée à ce dossier* ».

C'est finalement un manque de ressources financières qui explique, selon le requérant, le délai entre la décision de la Régie et sa requête du 21 mars 2000. Les dirigeants du SPSI-CERQ ont agi avec une diligence raisonnable et, selon le procureur du requérant, Hydro-Québec ne peut prétendre subir quelque préjudice que ce soit en raison de ce délai. Enfin, quant au principe de la stabilité des décisions, il ne peut, selon le requérant, être ici invoqué puisque la Régie et Hydro-Québec étaient avisées, dès le 23 décembre 1999, « *que le SPSI-CERQ demandait la révision de la décision D-99-206* ».

La position d'Hydro-Québec

Le 4 mai 2000, Hydro-Québec a fait parvenir à la Régie, de même qu'au requérant, ses représentations écrites à l'égard du délai de présentation de la requête. Le distributeur souligne l'opinion déjà émise par la Régie dans une décision récente⁵ quant au délai raisonnable d'introduction d'une telle demande. Hydro-Québec prétend partager avec la Régie la « *conviction que la stabilité des décisions rendues constitue un élément essentiel au fonctionnement d'un régulateur économique. Il s'agit là d'un principe que la Régie a intérêt à appliquer pour assurer l'intégrité et l'efficacité de son processus décisionnel, auquel les autorités réglementées doivent pouvoir s'attendre pour une saine gestion ordonnée de leurs affaires et qui assure un traitement juste et équitable aux consommateurs de produits et services réglementés.* »

⁵ Décision D-2000-51, 30 mars 2000.

Selon Hydro-Québec, les raisons soumises par le requérant pour justifier son retard à agir sont insuffisantes à la lumière des principes retenus par la doctrine et la jurisprudence et repris en grande partie par la Régie dans sa décision D-2000-51. L'absence alléguée de ressources financières pour le CERQ est contradictoire avec une certaine description que cet intervenant fait de lui-même dans ses interventions et est contraire aux décisions antérieures de la Régie qui ont conclu que le CERQ n'avait pas démontré qu'il n'était pas en mesure d'assumer les dépenses inhérentes aux dossiers.

Hydro-Québec ajoute que les choix qu'ont fait les dirigeants du SPSI-CERQ, quant aux ressources externes, les disponibilités de celles-ci et la priorité qu'elles n'ont pu ou voulu accorder à la requête ne sauraient constituer des raisons valables pour justifier un délai de près de quatre mois.

Enfin le distributeur conteste l'interprétation que fait le requérant de sa lettre du 23 décembre 1999. Selon lui, celle-ci « *ne saurait être, par sa forme et son contenu, qu'un avis d'intention de demander éventuellement la révision de la décision D-99-206* ». Elle ne comporte ni allégué ni conclusion et n'a pas un seul instant été considérée comme tel, ni par elle, ni par la Régie.

OPINION DE LA RÉGIE

➤ *Une requête en révision présentée en vertu de l'article 37 de la Loi est-elle soumise à un délai?*

Le SPSI-CERQ demande à la Régie de réviser sa décision D-99-206 en raison du vice de fond ou de procédure qu'elle contiendrait. L'article 37 qui prévoit les cas qui donnent ouverture à ce recours se lit ainsi :

« 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;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision. »

Le législateur n'a donc pas prévu de délai fixe pour l'exercice de ce droit à la révision. Cela signifie-t-il qu'aucun délai ne s'y applique et que les parties pourraient déposer leurs requêtes sans aucune limite de temps? La jurisprudence et la doctrine répondent à cette question. Le professeur Ouellette⁶ explique :

« Il peut arriver que la loi impose un délai limitant l'exercice du réexamen [...]. Mais la plupart du temps, la loi n'impose pas de limite de temps pour procéder au réexamen [...]. Il ne faudrait pas en conclure que le réexamen peut s'exercer dans un délai abusif, compte tenu des circonstances particulières de chaque affaire. Il s'agit alors 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 rapide⁷. Même lorsque la Loi permet expressément le réexamen et ce, sans limites de temps, elle n'a certes pas envisagé la possibilité de présenter un nombre illimité de demandes de réexamen, mais a voulu que ce mécanisme soit exercé raisonnablement. »

Ces principes furent repris par la Cour Supérieure notamment dans la décision *Succession Gilbert Robichaud c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles*⁸ :

« L'absence de précision dans la loi quant au délai pour exercer un recours en révision d'une décision rendue par un tribunal administratif ne signifie pas qu'il n'y a pas de délai à respecter. Le recours en révision administrative doit être exercé avec diligence, dans un délai raisonnable à partir du moment où la décision est rendue. Le principe de la stabilité des jugements doit primer. »

Ce délai raisonnable a souvent été établi à trente jours :

« Qu'en est-il du délai dit « raisonnable » pour présenter une requête en révision pour cause? Les tribunaux de droit commun considèrent qu'un délai de trente jours correspondant au délai d'appel prescrit au Code de procédure est raisonnable de sorte que tout délai excédant trente jours doit être justifié⁹. »

⁶ Y.Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada : Procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, pages 515 et 516.

⁷ *Lugano c. Ministre de la Main d'œuvre et de l'Immigration*, (1977) 2 C.F.608 (C.A.).

⁸ REJB 99-13468 (C.S.).

⁹ *Fortin c. Externat du Sacré-Cœur de Rosemère*, (1993) C.A.L.P., page 198.

La doctrine¹⁰ cependant met les tribunaux administratifs en garde : adopter une politique rigide d'imposer systématiquement un délai fixe sans tenir compte de toutes les circonstances entourant le dépôt de la requête en révision, limiterait arbitrairement la compétence du tribunal et, ce faisant, modifierait la Loi. Mais le professeur Ouellette ajoute ce passage mentionné plus haut :

« Il ne faudrait pas conclure que le réexamen peut s'exercer dans un délai abusif, compte tenu des circonstances particulières de chaque affaire. Il s'agit alors 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 rapide¹¹ »

Aussi, considérant que le législateur précise à l'article 40 de la Loi que les décisions de la Régie ne sont pas sujettes à un appel et qu'une clause privative complète se retrouve à l'article 41 de la Loi.

Considérant également que la loi a comme finalité de fixer ou modifier les tarifs et les conditions eu égard à la fourniture et au transport de l'électricité ainsi qu'à la distribution de l'électricité et du gaz naturel en exerçant une conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs tout en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable¹².

Il y a lieu de conclure que le législateur visait la plus grande stabilité juridique à cause des impacts des tarifs sur la population et qu'un délai de 30 jours peut en général être considéré comme raisonnable. Celui qui excède ce délai devrait donc fournir des explications de son retard de façon à ce que la Régie puisse exercer sa discrétion.

➤ *Le SPSI-CERO a-t-il justifié le délai qui s'est écoulé entre le 23 novembre 1999 et le 21 mars 2000?*

Puisqu'il s'est écoulé tout près de quatre mois entre le moment où le SPSI-CERQ a pris connaissance de la décision de la Régie lui accordant des frais et celui où il a déposé sa requête en révision, il faut examiner le contexte particulier à cette

¹⁰ Supra note 6, page 516.

¹¹ Supra note, page 516.

¹² Articles 5 et 31 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

période pour le requérant, « *les circonstances qui ont entouré tant la procédure attaquée que les faits qui se sont déroulés subséquentement*¹³ ».

L'existence d'un préjudice (ou l'absence de préjudice) subi par une autre partie n'est qu'un des éléments pouvant être pris en compte lors de cet examen. La preuve d'un lien causal entre le retard du requérant et un préjudice indu subi par l'autre partie ne peut, en soi, être concluant. Il doit être soupesé avec les autres éléments du dossier.

Le SPSI-CERQ invoque son manque de ressources financières pour expliquer le délai écoulé. Il rappelle le statut du CERQ et le fait qu'il n'a aucun employé. Le requérant fait état du manque d'expérience de M.Blain chargé de la rédaction de la requête et des difficultés à trouver des ressources externes bénévoles.

De l'avis de la Régie, ces explications ne justifient pas le retard de l'intervenant à agir et cela pour plusieurs raisons :

- Le CERQ, pour son intervention, s'était regroupé avec le SPSI. Il ne peut donc être fait état des difficultés du CERQ sans alléguer également la situation du SPSI;
- Or, ce dernier possède, selon la Régie, tant les ressources internes que l'expérience nécessaire à la présentation d'une demande en révision. En effet, le SPSI a participé à plusieurs audiences de la Régie, a présenté des demandes de frais et même une requête en révision. En février 1999, il a en effet déposé une telle requête¹⁴ pour contester les frais qui lui avaient été accordés par la décision D-98-169;
- L'un ou l'autre aurait pu faire le travail;
- Le fait que l'on cherche des bénévoles ou que l'on surestime ses capacités ne sont pas des motifs qui peuvent contrer le bon déroulement des dossiers et la stabilité des décisions;
- Le fait que l'avocat sélectionné ne puisse faire le travail qu'après ses heures normales de travail n'est d'aucune pertinence pour la Régie.

De l'avis de la Régie, le fait d'être entendu ne peut être une question de « *survie* », comme le prétend le requérant. En effet, la Régie a déjà conclu¹⁵ que le SPSI n'avait pas droit à des frais préalables parce qu'il n'avait pas démontré

¹³ P.Lemieux, *Droit administratif: Doctrine et jurisprudence*, 3^{ème} édition, Sherbrooke, Les Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 1998 (pages 345 et 346).

¹⁴ Dossier R-3421-99.

¹⁵ Décision D-2000-09, du 31 janvier 2000, page 31.

qu'il n'avait pas les ressources nécessaires pour assumer les dépenses inhérentes à sa participation aux audiences, représentant 225 000 syndiqués.

La Régie conclut donc que le délai entre la décision qu'elle a rendue relativement à la reconnaissance des frais des intervenants et la requête du SPSI-CERQ du 21 mars 2000 n'est pas raisonnable et qu'il n'a pas été justifié par le requérant.

➤ *Peut-on toutefois considérer la lettre du 23 décembre 1999 comme une demande de révision valablement faite ?*

Cette lettre reçue par la Régie, le 23 décembre 1999, est signée par M. Jean-François Blain, analyste et coordonnateur, pour le CERQ et le SPSI. Elle se lit ainsi :

« [...] Nous désirons vous signifier par la présente l'intention de l'intervenant CERQ-SPSI de demander révision de la décision D-99-206 rendue par la Régie le 23 novembre 1999 relativement aux demandes de remboursement des frais des intervenants dans le dossier mentionné en titre.

Cette demande vous sera transmise très prochainement, après révision finale par les représentants de l'intervenant et son procureur au dossier.

[...] »

C'est donc bien une intention que celle-ci déclare alors que M. Blain précise que la demande sera transmise « *prochainement* ». On remarque par la suite que la requête du 21 mars 2000 commence ainsi :

« [...] la présente constitue une demande de révision en vertu de l'article 37 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c.C-61) à l'encontre de la décision D-99-206 rendue par la Régie le 23 novembre 1999 relativement au dossier R-3405-98. »

Aucune référence n'est faite à la lettre du 23 décembre 1999 et rien ne peut donc étayer la prétention du requérant selon laquelle le document du 21 mars 2000 ne fait que compléter sa demande précédente. Personne n'a d'ailleurs considéré que la première lettre de l'intervenant constituait plus qu'un énoncé d'intention.

Le SPSI, au moins, avait déjà soumis à la Régie une requête en révision et connaissait donc la procédure à suivre. L'intervenant devait donc savoir que le dépôt de cette requête ne respectait pas les dispositions de l'article 1 du

*Règlement sur la procédure de la Régie*¹⁶ et notamment n'était pas accompagné des droits afférents. Aucun dossier n'a été ouvert par la Régie. Le requérant avait connaissance de ce fait et n'a, à aucun moment, fait des représentations à cet égard auprès de la Régie. Rien, d'ailleurs, n'est venu confirmer l'intention du requérant de déposer une requête avant sa lettre du 21 mars 2000.

Tant l'intention du législateur que les faits du dossier exigent une preuve de motifs sérieux justifiant le délai de près de 4 mois, ce que le demandeur n'a pas fait.

➤ *La Régie a-t-elle discrétion pour rejeter immédiatement la demande de révision?*

La Cour supérieure mentionne que les tribunaux administratifs ont une discrétion pour juger de l'opportunité de décider d'entendre le fond ou de décider sur l'irrecevabilité.

« Pour statuer sur la requête en irrecevabilité dont il était saisi, le Commissaire Brassard n'était pas tenu d'entendre le fond du recours en révision administrative. Il avait le choix entre prendre sous réserve et entendre la preuve et les arguments au mérite ou statuer préliminairement sur le moyen d'irrecevabilité soulevé par l'une des parties à l'encontre de la requête en révision administrative. Il a opté pour la deuxième façon de procéder. [...] Il appartient au membre du tribunal administratif d'en décider. Sa décision en est une, généralement, d'opportunité qui relève de sa discrétion¹⁷. »

Dans le présent dossier, Hydro-Québec soulevait le point d'irrecevabilité dans sa lettre du 30 mars 2000 en ces termes :

« Hydro-Québec soumet que la Régie a la compétence pour rejeter d'office, sans audience, toute demande de révision qui apparaît, à sa face même, dépourvue de mérite et/ou qui est, comme dans le cas présent, déposée avec un retard abusif. »

La Régie croit qu'il est opportun de décider immédiatement de ce dossier sur la base du délai déraisonnable pris pour déposer la demande de révision.

¹⁶ R.R.Q. 1981, c. R-6.01, r. 0.2.

¹⁷ *Succession Gilbert Robichaud c. C.A.L.P. et al.*, REJB 99-13468, 23 juin 1999, paragraphes 32 et 33.

VU ce qui précède;

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

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie*;

La Régie de l'énergie :

CONSIDÈRE que la requête a été présentée dans un délai déraisonnable;

DÉCLARE que celle-ci est irrecevable et ne sera pas étudiée au fond.

Marc-André Patoine
Régisseur

Catherine Rudel-Tessier
Régisseure

André Dumais
Régisseur

SPSI-CERQ représenté par M^e Claude Tardif;
Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
La Régie de l'énergie représentée par M^e Anne Mailfait.